

**CICLOS POLÍTICO-ECONÓMICO-ELECTORALES Y SU INCIDENCIA EN LOS  
NIVELES DE POBREZA EN EL MARCO DE LA COMPETENCIA POR EL PODER**

**ISABELA OSSA GUERRERO**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**BOGOTÁ D.C., 2014**

“Ciclos Político-Económico-Electorales y su incidencia en los niveles de pobreza en el marco de la competencia por el poder”

Monografía

Presentado como requisito para optar por el título de

Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Isabela Ossa Guerrero

Dirigida por:

Germán Puentes González

Semestre II, 2014

*A mi familia, por que son lo más importante de mi vida*

## **AGRADECIMIENTOS**

Hoy puedo decir que culminé completamente otro ciclo más de mi vida con gran satisfacción. Quiero darle gracias a todas aquellas personas que aportaron de alguna manera para lograr ser la profesional que soy hoy. En especial gracias Papá, Mamá, Marcela y Carlos sin ustedes esto hubiera sido casi imposible. Juanca gracias por apoyarme siempre. Por último, pero no menos importante, gracias a Germán Puentes, por su interés en guiarme a lo largo de mi carrera y en la realización de este trabajo que representa el símbolo de la finalización de una de las etapas más importantes y satisfactorias de mi vida.

## RESUMEN

*El interés de la presente monografía es analizar los efectos de los ciclos político-económico-electorales (CPEE) sobre los niveles de pobreza en Colombia para el periodo del 2002 al 2010. Se analiza el manejo de la política fiscal por parte del gobierno con el fin de caracterizar el ciclo político entre oportunista o partidista. De esta forma, se pretende corroborar que en Colombia los CPEE generan efectos en la economía. No obstante, estos efectos pueden ser más o menos duraderos en función de la sostenibilidad del discurso ganador en la contienda electoral. Como resultado de este trabajo se determinó que la discontinuidad en el manejo de la política fiscal presenta un ciclo político-económico-electoral oportunista que contribuye negativamente los niveles de pobreza. Para desarrollar lo anterior, se realiza un análisis el cual se aborda desde el Enfoque de la Elección Racional.*

### **Palabras Clave:**

*Ciclos Político-Económico-Electorales, Gasto Público Social, Discurso Político, Pobreza*

## ABSTRACT

*The interest of this paper is to analyze the effects of political-electoral-economic cycles on poverty levels in Colombia for the period 2002 to 2010. Handling of fiscal policy by the government is analyzed in order to characterize the political cycle between opportunistic or partisan. Thus, it is intended to corroborate that in Colombia economic-political-electoral cycles generate effects on the economy. However, these effects may be more or less durable depending on the continuity of the winning speech. As a result of this work it was determined that the discontinuity in the management of fiscal policy presents an opportunistic political-electoral cycle that contributes negatively to poverty levels in Colombia. The analysis will be approached from the Rational Choice theory.*

### **Key words:**

*Electoral-Political-Economic Cycles, Social Public Spending, Political Speech, Poverty*

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO EN EL MARCO DE LA COMPETENCIA POR EL PODER	16
1.1. Oportunistas o Partidistas	17
1.2. Una pregunta, múltiples perspectivas	19
1.3. Ciclo Político-Económico-Electoral: Un tema fiscal	24
2. CONTINUIDAD DEL DISCURSO POLÍTICO: FACTOR DETERMINANTE EN EL CICLO POLÍTICO-ECONÓMICO- ELECTORAL	28
2.1. Gasto Público Social ¿Una herramienta electoral?	28
2.2. El Estado: Principal responsable de la dirección de la economía	32
2.3. Desempeño del Gasto Público Social y la Política Fiscal: 2002-2010	34
2.4. Aterrizando la teoría: Familias en acción (FA)	41
2.5. Un discurso político oportunista	44
3. POBREZA EN COLOMBIA 2002-2010	46
3.1. Pobreza monetaria: un cambio de metodología	46
3.2. Reducción de la pobreza en Colombia: un resultado aparentemente positivo	47
3.3. Reducción de la pobreza en Colombia: un esfuerzo oportunista	45
4. CONCLUSIONES	49

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

## LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfico 1. Comportamiento del Gasto Público según CPEE (Oportunista vs. Partidista)	26
Diagrama 1. Gasto público social y Pobreza	32
Gráfico 2. Gasto Público Social como % del PIB (1990-2010)	35
Gráfico 3. Gasto Público Social como % del PIB 2002 – 2010	37
Gráfico 4. Déficit fiscal del Gobierno Nacional Central	40
Diagrama 2. CPEE Oportunista	45



## **LISTA DE ANEXOS**

- Anexo 1. Gráfica: Situación de la deuda pública en Colombia como porcentaje del PIB
- Anexo 2. Tabla: Presupuesto General de la Nación (en billones de pesos)
- Anexo 3. Gráfica: Pobreza en Colombia
- Anexo 4. Tabla: Diferencia puntos porcentuales niveles de pobreza – metodología nueva vs. Antigua
- Anexo 5. Gráfica: Pobreza extrema en Colombia.
- Anexo 6. Tabla: PIB precios constantes de 2005

## **GLOSARIO**

<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CPEE</b>	Ciclos Político-Económico-Electorales
<b>FA</b>	Familias en Acción
<b>GNC</b>	Gobierno Nacional Central
<b>GPS</b>	Gasto Público Social
<b>OCED</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

## INTRODUCCIÓN

A través del tiempo, politólogos y economistas, han analizado el nivel de correlación que existe entre las decisiones políticas y sus efectos en el campo de la economía, y viceversa. Algunos aseguran que son las decisiones de tipo político las que determinan el curso de la economía, mientras otros afirman que el entorno económico es el que guía el curso de las decisiones políticas. En este caso, la presente monografía busca analizar el efecto que puede tener un evento electoral sobre la economía a través del comportamiento del dirigente político.

Un Ciclo Político-Económico-Electoral (CPEE) se entiende como el periodo durante el cual un gobierno detenta el poder. Es importante señalar que este periodo está definido por un plan de gobierno y delimitado por periodos electorales. Así mismo, las etapas que conforman el periodo serían la presentación de propuestas, la confrontación o competencia política, la decisión electoral y, finalmente, la legitimación del gobierno. Entonces, según el manejo de la política fiscal los CPEE pueden caracterizarse en dos grupos: oportunistas y partidistas.

Se entiende que un CPEE oportunista se caracteriza por generar estímulos económicos en el año previo a las elecciones, con el fin de conseguir un mayor apoyo electoral. Posteriormente se genera una desaceleración en el crecimiento económico una vez pasan las elecciones, dado que ya no se presentan incentivos para generar gastos sociales.

Contrario a lo anterior, los CPEE partidistas se caracterizan por tomar decisiones basados en su ideología, bien sea de derecha o izquierda. Los primeros, reducen el gasto público en la primera etapa del ciclo y los segundos lo aumentan. Sin embargo, en la segunda etapa de los tipos de CPEE normalmente las decisiones convergen hacia el deseo de permanecer en el poder pero sin dejar a un lado sus propuestas.

En el momento de establecer, a priori, las ideas que se tienen sobre el o los posibles efectos que pueden crear los CPEE sobre la economía, se podría llegar a afirmar intuitivamente que la relación es clara y directa. Sin embargo, a partir de un recorrido por las

teorías de los CPEE veremos que, sorprendentemente, lo más común es que el efecto no sea claro sino que dependa de la forma en la que el gobierno en curso actúe frente al manejo de la política fiscal.

En el contexto anterior se formula la siguiente pregunta ¿Cuáles fueron los efectos de los Ciclos Político-Económico-Electorales sobre los niveles de pobreza en Colombia en el periodo 2002 al 2010? El trabajo se divide en tres partes.

En la primera, se realiza un breve recorrido histórico por las diferentes teorías que desarrollan el análisis de la existencia y extensión de los Ciclos Políticos, teniendo en cuenta varios factores como el comportamiento de los dirigentes políticos, las características del país de estudio y el nivel de análisis, bien sea nacional, regional o sub-nacional.

En la segunda parte, se busca caracterizar los Ciclos Político-Económico-Electorales (CPEE) del año 2002 al 2010 en Colombia, entre oportunistas y partidistas, con el fin definir el impacto que generaron en el nivel de pobreza. De esta forma se lleva a cabo un análisis general, por medio del estudio del manejo de la política fiscal por parte del dirigente y, un análisis particular, por medio del desarrollo de la movilización de recursos del programa político más importante a nivel de desarrollo económico en Colombia, Familias en Acción.

En la tercera, después de desarrollar la teoría acerca de los CPEE en el primer capítulo, y de analizar la evidencia empírica de estos en Colombia durante el 2002 al 2010 en el segundo, se retoma la pregunta inicial de la presente monografía: ¿Cuáles fueron los efectos de los CPEE sobre los niveles de pobreza de Colombia: 2002-2010? Así, el objetivo principal del tercer capítulo es el de analizar los niveles de pobreza en Colombia durante dicho periodo y ver las consecuencias del CPEE sobre este.

Finalmente se concluye que, a partir del manejo de la política fiscal, es decir el manejo del gasto público social, del nivel de deuda del Gobierno Central y el manejo tributario, vemos que se presentan claros indicios de un CPEE oportunista. Esto en la medida en la que el gobierno busca estimular el gasto público en periodos anteriores al evento electoral con el fin de dar una sensación de una situación económica positiva. Posterior a las elecciones el político no tiene incentivos electorales para estimular el gasto público social, razón por la

cual el gasto se ve significativamente reducido en esta etapa. La discontinuidad en el esfuerzo del gobierno en el proceso de buscar un mayor nivel de calidad de vida de la población lleva a que se den interrupciones en el discurso político y, por lo tanto, los niveles de pobreza se ven afectados negativamente. Consecuencia de un comportamiento oportunista.

Al establecer el enfoque teórico es necesario hacer un breve recuento sobre cómo se ha estudiado la interdependencia entre lo político y lo económico. De esta forma, se identifican tres enfoques bajo los cuales se concibe la manera en la que la política determina los efectos económicos.

Primero, en un principio se planteó que las relaciones entre la política y la economía no existían o no eran claras. En esta medida, el comportamiento económico se refería únicamente al proceso de intercambio que los individuos realizaban con el fin de maximizar su utilidad, mientras que el comportamiento político hacía referencia a los procesos electorales y a formación de grupos de interés. (Alt y Alesina 1996)

El segundo enfoque es el marxista, en este se asume que el Estado desarrolla su función objetivo alrededor del bienestar de los capitalistas, sin tener en cuenta la lucha de clases. Lo cual lleva a que no se preocupe por el desarrollo económico en la medida en la que permite la privatización de los medios de producción y la explotación laboral, dos de las críticas al sistema capitalista. (Gilpin 2001)

Por último, se presenta el enfoque de la Elección Racional. En la década de los 50's varios economistas estudiaron la forma en la que las decisiones a nivel político tenía efectos económicos, entre los principales trabajos esta *Social Choice and individual values* (Arrow 1951); *An economic theory of Democracy* (Downs 1957); *The theory of committees and elections* (Black 1958); *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy* (Buchanan y Tullock 1962); y *The logic of collective action* (Olson 1962). (Losada y Casas 2008, pág. 86)

Estos autores llegan a cuatro conclusiones principales en sus trabajos. Primero, los fenómenos políticos son básicamente producto de decisiones individuales; segundo, los individuos son capaces de ordenar sus preferencias; tercero, todo individuo busca satisfacer

sus preferencias, por lo cual es egoísta; finalmente, todo individuo, al elegir un curso de acción, busca maximizar su bienestar. (Losada y Casas 2008, pág. 86)

Así es posible afirmar que, bajo el enfoque de la Elección Racional, un gobierno en búsqueda de sus propios intereses puede generar fluctuaciones en los CPEE. Bajo dicho enfoque se dan dos acercamientos diferentes sobre la forma en la que un dirigente político puede generar la existencia de CPEE, el oportunista y el partidista (Alesina, Roubini, y Cohen 1997), teorías que se desarrollan a lo largo del trabajo.

En síntesis, el análisis se realiza en una sola vía, es decir se estudia el efecto generado por las decisiones de los dirigentes sobre la economía, más no por las acciones del electorado o de grupos colectivos sobre las decisiones de los dirigentes. De esta forma, se pretende corroborar que en Colombia los CPEE generan efectos en la economía. No obstante, estos efectos pueden ser más o menos duraderos en función de la sostenibilidad del discurso ganador en la contienda electoral.

El proyecto de investigación es importante para la Ciencia Política en la medida en la que, por una parte, permite estudiar y reflexionar sobre la manera como las ideas políticas, que le dan forma a un plan de gobierno, inciden en variables de carácter económico con las cuales se miden la evolución del desarrollo económico. Y por otra parte, establece la forma en la que la alternancia del poder, característica de la democracia, logra moldear los cambios que se dan en el desarrollo económico y social de los países.

Teniendo en cuenta lo planteado, el alcance de esta monografía es analítico en la medida en la que busca descomponer cada una de las partes para entenderlas y posteriormente unificarlas para llegar a una conclusión consolidada. De igual forma, es explicativo dado que busca exponer los efectos sobre los niveles de pobreza desde los CPEE, y descriptivo ya que revisa dichos niveles en Colombia en el periodo establecido. Es importante reafirmar que el enfoque de análisis es el de la Elección Racional, dado que se asume que las decisiones son tomadas por individuos racionales que están en la búsqueda de maximizar su bienestar minimizando sus costos.

## **1. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO EN EL MARCO DE LA COMPETENCIA POR EL PODER**

Al realizar estudios en los que se presente una relación político-económica es común pensar, a priori, que las decisiones políticas tienen un claro reflejo sobre el desempeño económico. Sin embargo, es necesario analizar el grado de veracidad de dicha afirmación. Para ello se plantea el siguiente interrogante: ¿En qué medida los ciclos político-económico-electorales podrían llegar a afectar el desempeño económico de un país? Para aproximar una respuesta es preciso analizar posibles variaciones en la política fiscal causadas por la decisión de un dirigente político que busca mantenerse en el poder. Al finalizar el análisis, se llega a concluir que no es válido establecer afirmaciones universales acerca del efecto electoral sobre la política fiscal de un país, ya que la presencia o extensión de los ciclos políticos presupuestales depende tanto de la continuidad del discurso ganador como de las características del país en estudio. Para abordar este tema, el capítulo se divide en tres partes, explicadas a continuación.

Primera, es fundamental entender que los dirigentes que buscan continuar en el poder pueden adoptar dos tipos de comportamiento, oportunista o partidista. Por esta razón, el análisis empieza desde las decisiones tomadas por los políticos que detentan el poder. Para lo anterior, se estudian los ciclos políticos oportunistas tradicionales desarrollados por Nordhaus (1975) y los ciclos políticos partidistas tradicionales propuestos por Hibbs (1977). Así mismo, se establecen los aportes a estas teorías realizados por Rogoff y Sibert (1988) y Alesina (1987). Esta tipología de los ciclos políticos caracteriza las acciones que realizan los dirigentes con el fin de continuar en el poder. Acciones que más adelante determinará el curso del ciclo político-económico-electoral.

En la segunda parte, se analizan diferentes investigaciones que se han desarrollado para estudiar el efecto electoral sobre la política fiscal. En estos trabajos se evidencian diferencias tanto en los supuestos como en los resultados. Por este motivo, se exponen los argumentos acerca de los determinantes de la existencia de los ciclos políticos presupuestales, teniendo en cuenta las características de los agentes, el nivel del análisis (nacional o local) y las variables e instrumentos económicos, como la tasa de intervención de política monetaria, el gasto público, el desempleo y la inflación.

Finalmente, en la tercera parte, después de estudiar las diferencias tanto en resultados como en supuestos de las investigaciones analizadas, llegamos a concluir que, si bien en algunos casos se presenta evidencia de ciclos políticos oportunistas o partidistas, es importante no generalizar ya que estos dependen tanto de la continuidad en el discurso político del dirigente, así como de las circunstancias en las que se encuentre el país.

### **1.1. Oportunistas o Partidistas**

Antes de entrar en detalle es necesario establecer lo que se entiende por ciclo político-económico-electoral (CPEE). Un CPEE se caracteriza por las acciones del dirigente alrededor del proceso electoral. Empieza con las expectativas que genera el candidato antes de las elecciones, después continúa con el ejercicio del poder y finaliza con un nuevo proceso electoral, que puede o no terminar eventualmente con la reelección del dirigente. Ahora bien, estos ciclos pueden llegar a generar variaciones en la economía por lo cual se estudian las teorías que desarrollan diferentes escenarios bajo los cuales los CPEE pueden afectar al desempeño económico.

En primera medida, el tema de los CPEE ha sido estudiado por varios economistas debido a la relevancia que tienen los efectos políticos sobre la economía. Nordhaus (1975) optó por realizar un primer acercamiento tanto de la forma en la que los políticos actúan, como el impacto que tienen sobre la respuesta del electorado. El autor asegura que los dirigentes tienen claros incentivos de mantenerse en el poder y “...se basa en la hipótesis de que los políticos sólo se preocupan por su reelección, mientras que los votantes juzgan el desempeño del titular por el estado de la economía”<sup>1</sup> (Maier y Leertouwer 2000, pág. 447). Es así, como un político, antes del evento electoral, presenta un panorama económico con el fin de establecer estímulos que reflejen una situación positiva, o una situación susceptible de cambio con la presencia de él en el poder.

---

<sup>1</sup> Las citas del presente proyecto grado son traducciones libres de la autora



En cuanto a la economía, ésta “... se caracteriza por una curva de Phillips<sup>2</sup> explotable...” es decir “...en la que el dirigente político puede controlar directamente la tasa de inflación. Nordhaus supone que el gobierno es responsable tanto de la política monetaria como de la fiscal...” (Maier y Leertouwer 2000, pág. 447). De esta forma, el dirigente podría llevar a menores niveles de desempleo, pero a costa de mayores niveles de inflación.

En los periodos previos a las elecciones se da un *trade-off* en el que aumentan los niveles de inflación y se reduce el desempleo. Esto puede ocurrir dado que el gobierno de turno busca incrementar el gasto en sectores de la economía que pueden generar mayor empleo, no obstante, el aumento en la cantidad de dinero circulante puede llevar a subir los niveles de inflación. Sin embargo, en el periodo inmediatamente posterior a las elecciones se genera el efecto contrario llevando a una contracción en la economía. Los electores, al ser ingenuos, toman sus decisiones basándose en el periodo pre-electoral y observando, únicamente, los resultados económicos de esta etapa, sin tener en cuenta lo que podría pasar después.

Según Rogoff y Sibert (1988) el comportamiento oportunista asume que los electores tiene expectativas adaptativas, en este sentido, los votantes no son tan ingenuos como lo propuso Nordhaus en un principio. Los autores argumentan que, la manipulación económica del político no puede ser tan evidente. Por esto, los ciclos son más evidentes en los instrumentos económicos, es decir que la manipulación sobre la tasa de intervención y el gasto público es más marcada. Mientras que los ciclos son más cortos en las variables económicas, como el desempleo y la inflación, al ser estas más visibles al electorado. De esta forma, el dirigente consigue que el electorado no note el manejo oportunista que se le está dando a la economía con el fin de buscar una situación deseable en el periodo pre-electoral. Este modelo se denomina ciclos oportunistas racionales.

Contrario a esta propuesta, Hibbs (1977) desarrolla la teoría de los ciclos políticos partidistas en países industrializados. Bajo ésta teoría, los ciclos políticos presupuestales CPP

---

<sup>2</sup> En macroeconomía la Curva de Phillips representa una relación inversamente proporcional entre los niveles de desempleo e inflación. Es decir cuando incrementa la inflación los niveles de desempleo se reducen, y viceversa. (Gregorio, 2008, pág. 589)

se ven afectados, no por la intención de reelección de los dirigentes, sino por la ideología del partido político que se encuentre en el poder y quiere mantenerse al menos por otro periodo. En este contexto, los partidos de izquierda son más sensibles ante problemas sociales y tienden a aumentar el gasto público, causando altos niveles de inflación, lo cual lleva a una menor tasa de desempleo y a mayores tasas de crecimiento, temporalmente. Por otra parte, los partidos de derecha, al propender por reducir los impuestos y el gasto público, generarían una menor inflación, causando un menor crecimiento junto a una tasa de desempleo mayor. Entonces, los partidos políticos recompensan a sus electores durante todo el periodo político, al actuar de acuerdo con su ideología. (Chang et al. 2012)

En 1987 Alesina propuso un modelo que incorpora expectativas racionales en los ciclos partidistas tradicionales. El autor afirma que el efecto ideológico sobre las medidas económicas solo será evidente en la primera etapa del periodo, más adelante las ideologías serán indistinguibles. En este sentido, los partidos políticos estarán preocupados por mejorar su reputación para permanecer en el poder, entonces sus políticas no tendrán una marcada distinción, como al inicio del periodo político. “En todos estos casos, los mecanismos de reputación crean un incentivo para que las políticas de ambos partidos converjan, y de esta forma se crean menos interrupciones cuando se produce un cambio en la administración” (Alesina 1987, pág. 671).

Posteriores investigaciones han optado por enmarcar sus evaluaciones empíricas bajo una u otra teoría a partir de las características del sistema político y económico que están estudiando. En este sentido la caracterización de los CPEE entre oportunistas o partidistas define la forma en la que la economía se verá afectada bajo el marco de la competencia por el poder.

## **1.2. Una pregunta, múltiples perspectivas**

A partir de las teorías previamente desarrolladas, es decir las de los oportunistas y partidistas, varios investigadores realizaron trabajos con el objetivo de buscar evidencia empírica de la existencia de CPEE. De esta manera el problema en común, que se plantean las investigaciones, está alrededor de los posibles efectos de los CPEE sobre el desarrollo

económico en el marco de eventos electorales y en las etapas intermedias. A pesar de plantearse una misma pregunta: ¿Cuáles son los efectos de los CPEE sobre la economía? estas investigaciones tienen supuestos y resultados diferentes, según las características del objeto de estudio, en el cual cada autor aterriza su análisis.

Las propuestas se desarrollan teniendo en cuenta los argumentos alrededor de los factores que determinan la existencia o extensión de los CPEE, como las características de los agentes y de los países; el nivel del análisis, ya sea nacional o local; y finalmente, las variables e instrumentos económicos estudiados en cada análisis, como la tasa de intervención de política monetaria, el gasto público, el desempleo y la inflación.

Para empezar, la mayoría de estudios acerca de CPEE han sido realizados en países desarrollados. No obstante, el artículo *Political Business Cycles: Do they differ across countries and why?* realizado por Shi y Svensson (2006) desarrolla las diferencias en el impacto de las elecciones sobre el déficit presupuestal entre países desarrollados y en desarrollo. Los autores encuentran que los CPEE son estadísticamente más significativos en países en desarrollo que en países desarrollados. Por lo anterior, el tamaño del ciclo depende, por un lado, de la habilidad del dirigente para manipular la política, la cual se encuentra restringida por las instituciones políticas del país y, por el otro lado, depende de que los votantes vean el aumento en el gasto, en bienes y servicios públicos, como un reflejo de las competencias del mandatario. Bajo el modelo se supone un porcentaje de individuos informados y otro porcentaje ingenuo. Es así como la cantidad de votantes informados y el beneficio político de permanecer en el poder son los determinantes de la extensión de los CPEE.

De lo anterior es importante resaltar que a pesar de la presencia de instituciones que busquen mitigar el impacto político-electoral, es la capacidad de manipulación de los dirigentes lo que en realidad marca la existencia de un efecto sobre la política fiscal en el marco de elecciones políticas. Por este motivo el análisis se dirige más a la eficiencia de las instituciones y no simplemente sobre su existencia.

Por otra parte, Baleiras y da Silva Costa (2004), después de desarrollar un análisis municipal en Portugal, concluyen que los CPEE son el producto de una optimización de utilidad de agentes completamente informados y racionales. “Los ciclos de hecho pueden ser el resultado óptimo de un comportamiento ultra racional, donde la información es completa y distribuida simétricamente entre todos los jugadores. El dirigente optimiza teniendo en cuenta su satisfacción en los dos posibles estados futuros de la naturaleza: la victoria electoral y la derrota electoral” (Baleiras y da Silva Costa 2004, pág. 669).

Los autores mencionados aseguran que a nivel municipal el efecto de ciclos políticos ideológicos o partidistas es menos evidente que en el nivel central, ya que a nivel municipal la libertad de disposición del presupuesto es mucho menor, por lo cual no se presentan tintes ideológicos en el proceso del gasto. Adicionalmente, afirman que, dependiendo de las instituciones, la manipulación fiscal puede ser más plausible en el nivel central que en el local. Por este motivo, para Baleiras y da Silva Costa (2004) la extensión en el CPEE depende tanto del nivel del análisis como de las instituciones del país.

Ahora bien, en el estudio *A theory of political cycles* de Martínez (2008) se evidencia que el tamaño del ciclo político dependerá de la reputación del mandatario. Es así como, próximo a las elecciones, el dirigente decidirá estimular, más o menos, la economía teniendo en cuenta su reputación. Es decir, si su reputación se encuentra en los extremos (pésima o excelente) su esfuerzo será mínimo ya que dará como perdido o ganado el proceso electoral según su caso, mientras que, si se encuentra en el medio, el efecto fiscal tenderá a ser mayor debido a un incremento en el esfuerzo del político por convencer a los electores de que su propuesta es mejor y es diferente. En este caso vemos que no es válido generalizar dicha conclusión ya que en varios países un dirigente con alto grado de reputación podría querer reforzarlo por medio de la manipulación fiscal.

Después de desarrollar diversas posturas sobre los determinantes de la extensión de un CPEE es importante estudiar la visión que tienen los investigadores acerca del ciclo político, en otras palabras, establecer las divergencias en cuanto a la etapa del periodo que se analiza. En esta medida, hay dos diferentes posturas: por una parte, están quienes estudian

el periodo pre y post electoral y, por otra, están los investigadores que analizan todo el ciclo político es decir la etapa pre electoral, el proceso de gobierno y la etapa post electoral.

A pesar de que la mayoría de estudios sólo revisan las etapas anteriores a las elecciones, autores como Martínez (2008) y Chang, Kim, Tomljanovich, y Ying (2012) afirman que es necesario estudiar el ciclo completo para evaluar el comportamiento de los agentes y los resultados, en y entre, CPEE. De esta forma, se divide el ciclo en tres etapas, con el fin de identificar la efectividad del esfuerzo del dirigente. Así, la primera etapa empieza con el periodo de gobierno, la segunda se da próxima a las elecciones y la tercera es después del resultado electoral.

Martínez asegura que el esfuerzo es mucho más efectivo en el periodo dos, dado que la correlación entre el periodo dos y tres es mucho mayor que la del uno y el tres. Esto quiere decir que, los electores van a estimar las habilidades del dirigente por lo que éste realice en el periodo dos, mientras que lo que pase en el periodo uno tiende a dejarse a un lado. Por lo tanto, generar utilidad en el periodo uno es más costoso debido a que el beneficio obtenido de generar utilidad en el periodo dos es mucho mayor. (Martínez 2008)

Contrario a lo anterior, otros autores como Shi y Svensson (2006) Coelho, Veiga F. y Veiga L. (2003) y Andrikopoulos, Loizides, y Prodromidis (2003) desarrollaron sus teorías analizando el periodo pre y post electoral con el fin de determinar el impacto exacto del evento político sobre variables económicas. A pesar de los diferentes acercamientos, vemos que ambas posturas llegan a concluir que las etapas relevantes para estudiar son los periodos pre y postelectoral, ya que en estas etapas los dirigentes reflejan su comportamiento dado el manejo que le dan a los instrumentos económicos.

Finalmente, se analiza los efectos sobre las variables e instrumentos económicos en el proceso electoral. Por una parte, están los instrumentos fiscales y monetarios que podrían manipularse, como el gasto público y la tasa de intervención. Igualmente, están las variables económicas que se ven afectadas, como la inflación y el desempleo. De esta forma, varios investigadores han optado por analizar de diferentes formas estos aspectos.

En primera instancia, es necesario decir que, a pesar de que en un principio Nordhaus aseguró que el dirigente político tenía la facilidad de manipular tanto la política fiscal como la monetaria, Leertouwer y Maier (2001) realizaron un estudio acerca de la influencia que podrían tener los bancos centrales en la creación de CPEE. Desarrollaron un análisis de 14 países de la OCED<sup>3</sup> entre 1960 y 1997 para identificar posibles ciclos en la tasa de intervención de política monetaria, y así evaluar si los bancos centrales propiciaron ambientes para un comportamiento oportunista por parte de los dirigentes políticos. Los autores llegan a concluir que, no se puede afirmar que los bancos centrales promuevan los CPEE dado que no hay evidencia de un patrón electoral en la tasa de intervención.

Por otra parte, Shi y Svensson (2006) realizaron un análisis sobre el cambio en la composición del gasto público y del déficit en periodos electorales. Los autores encontraron que en países desarrollados el déficit como porcentaje del PIB aumenta alrededor de 1,3%, mientras que en los países en desarrollo este efecto es estadísticamente no significativo.

Sin embargo, Andrikopoulos, Loizides y Prodromidis (2003) en su texto *Fiscal policy and political business cycles in the EU* llegan a concluir que no es posible evidenciar un comportamiento, ni oportunista ni partidista, por parte de los dirigentes políticos en la Unión Europea, dado que no se presentan cambios en la política fiscal. Esto quiere decir que en dicha región no hay evidencia estadística de incrementos en el gasto público previo a las elecciones, seguido por reducciones significativas de este posterior al evento electoral. De igual forma, según dicho estudio, si bien se presentan variaciones en el manejo fiscal, estas no son del todo claras y consistentes como para asegurar que se evidencia un tinte ideológico en el manejo de la política fiscal, lo cual demostraría un comportamiento partidista.

Las variables económicas que se ven más afectadas son la inflación y el desempleo. Se espera que en periodos previos a las elecciones el *trade-off* entre inflación y desempleo corresponda a menores niveles de desempleo junto a aumentos en la inflación e, inmediatamente después del periodo electoral, se dé el efecto contrario, es decir menores

---

<sup>3</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

niveles de inflación junto a una mayor tasa de desempleo. Comportamiento que es propio de un CPEE oportunista.

Al tener en cuenta investigaciones que se enfocan en el nivel local, se podría afirmar que, en los años previos a las elecciones, se da un aumento en el número de empleados en los sectores más visibles para los electores como la construcción, trabajos públicos y en servicios personales, sociales y culturales. (Coelho, Veiga F. y Veiga L. 2006) No obstante, este efecto no se cumple para todos los casos ya que en los países desarrollados estas variables no reflejan patrones de cambio según la ocurrencia de elecciones políticas. (Shi y Svensson 2006)

A partir de lo expuesto es claro que el tema de los CPEE implica estudios con múltiples diferencias tanto en los conceptos como en las variables empleadas para su desarrollo. Por esto no hay respuestas únicas, ya que la existencia y extensión de estos ciclos depende de factores propios del país de estudio.

### **1.3. Ciclo Político-Económico-Electoral: un tema fiscal**

Al retomar la pregunta de esta investigación: ¿En qué medida los ciclos político-económicos-electorales pueden llegar a afectar el desempeño económico de un país? Vemos que, a partir del análisis realizado, varias investigaciones han buscado identificar el efecto de las elecciones en el desempeño económico de un país y, a pesar de que se plantean un mismo interrogante, los supuestos y las características del objeto de estudio llevan a conclusiones diferentes.

De las teorías anteriormente explicadas, la presente monografía toma el análisis de la política fiscal como punto de referencia para la caracterización de los CPEE. Al enfocarse en el tema fiscal vemos que en libro “Economía Pública I” Albi, González-Páramo y Zubiri dedican una sección a revisar las posibles causas del crecimiento del gasto público. Según los autores la teoría de la hacienda pública establece porqué crece el gasto público, y lo dividen en dos grandes vertientes, una se refieren a Teorías de Demanda y otras a Teorías de Oferta. (Albi et al. 2000 pág. 226)

Las teorías de la demanda analizan los cambios en el gasto público como resultado de las variaciones en las demandas de los ciudadanos y grupos de interés que tienen cierto poder para modificar la política fiscal. Entre estas teorías se encuentran las dos leyes de Wagner; la primera asegura que la transformación de una sociedad tradicional a una industrializada lleva a que la demanda por bienes públicos sea mayor, mientras que la segunda ley establece que el crecimiento de la renta estimula la demanda con respecto a bienes como educación y sanidad. (Albi et al. 2000, pág. 228) Por otra parte, la teoría propuesta por Peacock y Wiseman establece que los incrementos permanentes en el gasto se generan en épocas de crisis ya que los contribuyentes aceptan incrementos en los impuestos en estos periodos, más son reacios a estos incrementos en épocas de tranquilidad económica. (Albi et al. 2000, pág. 229)

En cuanto a las teorías de la oferta vemos que estas reflejan incrementos en el gasto público como resultado de cambios en el mecanismo de las ofertas públicas. La cadena de causas y efectos es la siguiente: "... ante la proximidad de un compromiso electoral los gobiernos pueden instaurar políticas que mejoren su imagen ante los votantes. Para ello pueden, por ejemplo, adoptar medidas coyunturales que mejoren la situación económica o que beneficien a grupos amplios de votantes" (Albi et al. 2000, pág. 233), así la mayoría de estas medidas llevarán a incrementos en el gasto público. Si lo anterior sucede, los gobiernos generarían ciclos en los que ante la proximidad del evento electoral se dará una mejor situación económica. Sin embargo, "Pasado el período electoral la economía empeorará, quizá incluso por debajo de los niveles previos a la elección" (Albi et al. 2000, pág. 233). En otras palabras, si este es el comportamiento de los gobiernos se daría un auge en el gasto público previo a las elecciones seguido por una contracción económica en el periodo inmediatamente después del evento electoral.

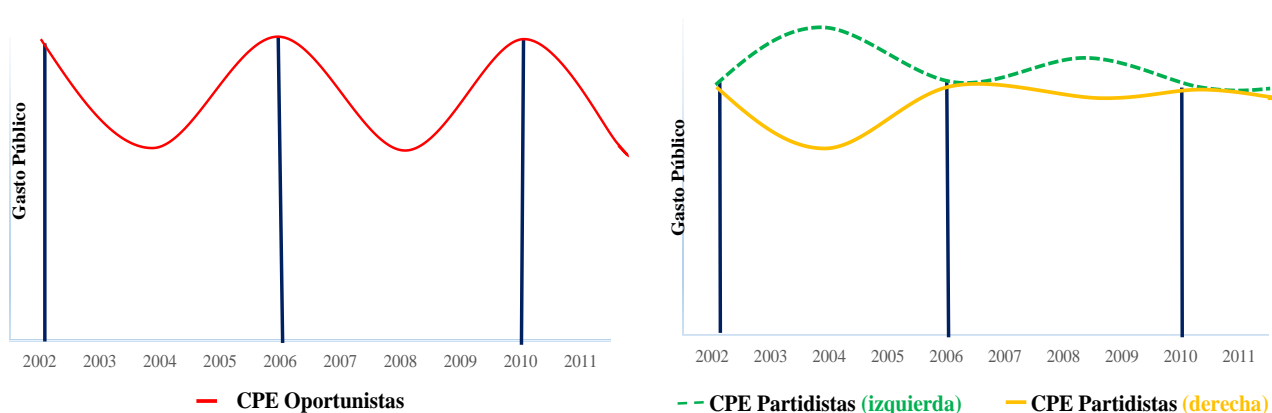
Al exponer dichas teorías cabe preguntarse ¿cuál adoptar? Vemos que las variaciones en el gasto público no tienen una única explicación, estas dependen del contexto del país en estudio. Por este motivo no pueden ser atemporales ya que la relevancia de los factores va cambiando a su vez en el tiempo. Entonces, en la presente monografía se hace uso de la Teoría de la Oferta para analizar los ciclos político-económico-electorales, uno de los



posibles motivos por los cuales puede verse afectado el gasto público. Se toma como variable de referencia el gasto público social como mecanismo de los gobiernos para implementar políticas que generen entusiasmo entre la población previo al evento electoral.

A partir de lo anterior se estudia el caso de Colombia del 2002 al 2010 con el fin de identificar los efectos de los CPEE sobre el desarrollo económico del país. La caracterización de los CPEE se enmarca dentro de dos posibles categorías, oportunistas o partidistas. Un CPEE oportunista se caracteriza por presentar variaciones en el manejo de la política fiscal en el marco electoral. Es decir se espera que un gobierno oportunista genere incrementos en el gasto antes de las elecciones y reducciones en el periodo posterior. Por otra parte, los gobiernos partidistas presentan continuidad en el manejo fiscal, reflejando su ideología. Es decir, un gobierno de izquierda genera aumentos en el gasto público al inicio de su periodo y se espera que este se vaya moderando en la segunda parte del periodo. Mientras que un gobierno de derecha busca reducciones en el gasto, las cuales a su vez tenderán a moderarse en la segunda parte del ciclo (ver gráfica No. 1).

**Gráfica 1. Comportamiento del Gasto Público según CPEE (Oportunista vs. Partidista)**



Fuente: Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Alesina, Roubini y Cohen, 1997) y (Albi, González-Paramo y Zubiri, 2000)

Para esto se analiza la continuidad en el discurso político, al igual que el manejo de los recursos públicos destinados a incentivar el desarrollo económico y social, para llegar a caracterizar los CPEE del periodo establecido. Y es así como se obtienen las herramientas

necesarias para darle respuesta a la pregunta: ¿Cuáles fueron los efectos de los ciclos político-económico-electoral sobre el desarrollo económico de Colombia: 2002-2010?

## **2. CONTINUIDAD DEL DISCURSO POLÍTICO: FACTOR DETERMINANTE EN EL CICLO POLÍTICO-ECONÓMICO-ELECTORAL**

El objetivo principal de este capítulo es caracterizar los Ciclos Político-Económico-Electorales (CPEE) del año 2002 al 2010 en Colombia, entre oportunistas o partidistas, con el fin de definir el impacto que generaron en el desarrollo económico. Para lo anterior, el capítulo se divide en cinco partes. En la primera, se definen tres conceptos necesarios para el desarrollo del capítulo: Gasto público social, pobreza y discurso político. En la segunda, se resalta la responsabilidad que constitucionalmente se le otorga al Estado en cuanto a la dirección general de la economía y, en este sentido, se contextualiza el periodo que se evalúa (2002 – 2010). En la tercera parte, se analiza el desempeño fiscal por medio del comportamiento del gasto público social, el sistema tributario y la deuda del gobierno central en Colombia. En la cuarta parte, se desarrolla el proceso de movilización de recursos del programa de Familias en Acción (2002-2010) con el fin de materializar la teoría propuesta. Y finalmente, se concluye que en dicho periodo los CPEE se caracterizan por ser oportunistas, dado que se presenta discontinuidad en el discurso político generada por la proximidad del evento electoral.

### **2.1. Gasto Público Social ¿Una herramienta electoral?**

Antes de entrar en detalle es importante ubicar al lector en la teoría propuesta: Ciclos Político-Económico-Electorales (CPEE) oportunistas y partidistas. Al retomar la teoría de Emilio Albi, expuesta en el primer capítulo, vemos que el aumento del gasto público puede verse afectado por el lado de la oferta, es decir por aquellos dirigentes que buscan manipularlo y así permanecer en el poder. Entonces, en el marco de la competencia por el poder, un CPEE oportunista se caracteriza por generar estímulos económicos en el año previo a las elecciones, esto con el fin de conseguir un mayor apoyo electoral. Así mismo, este tipo de gobiernos generan una desaceleración en el crecimiento económico una vez pasan las elecciones, dado que ya no se presentan incentivos para generar gastos sociales.

Contrario a lo anterior, los CPEE partidistas se caracterizan por tomar decisiones basados en su ideología, bien sea de derecha o izquierda. Sin embargo, en la segunda etapa

de los CPEE normalmente las decisiones convergen hacia el deseo de permanecer en el poder pero sin dejar a un lado sus propuestas. De esta forma, se da continuidad en su discurso político ya que sus políticas no se ven interrumpidas por el proceso electoral. Estos gobiernos buscan que sus ideas perduren, ya que van en línea con las de su partido político. Así las cosas, este capítulo busca precisamente analizar la continuidad en el discurso político con el fin de caracterizar los CPEE del 2002 al 2010 por medio del desempeño fiscal del gobierno nacional central.

Ahora bien, para empezar, es necesario establecer lo que se entiende por Gasto Público Social (GPS). Según Villa (2005) el Fondo Monetario Internacional define el GPS como la herramienta con la cual el gobierno participa en la economía por medio del cumplimiento de una función económica que propende por el desarrollo económico de la región o, para nuestro caso, del país. (FMI 2001, pág. 71)

Por otra parte, para el Banco de la República el concepto se define como:

El GPS comprende beneficios en dinero, provisión de bienes y servicios en especie y las exenciones propias en los impuestos relevantes. Para que sea considerado social, los beneficios tienen que estar dirigidos a una o más metas u objetivos sociales. Estos pueden estar orientados a hogares de bajos ingresos, ancianos, discapacitados, enfermos, desempleados o jóvenes. (Villa 2005 pág. 3)

En Colombia, el Estatuto Orgánico del Presupuesto define el GPS como “aquél cuyo objetivo es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población” (Estatuto orgánico de Presupuesto, 1996, Art. 41).

El GPS se destina a producir y proveer bienes y servicios que presentan problemas de exclusión y rivalidad, en la medida en la que el consumo de un individuo imposibilita o limita el de otro. Estos bienes y servicios tienen un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares lo cual hace que el GPS sea uno de los mecanismos por medio del cual los gobiernos muestran su voluntad por incrementar el desarrollo económico del país o la región. (López 2011, pág. 2)

Teniendo en cuenta las definiciones previamente expuestas, en la presente monografía el GPS se entiende como el gasto del gobierno ejecutado con el fin de ganar apoyo político de manera coyuntural en el caso de los oportunistas y de ganar apoyo de manera permanente por cuestiones ideológicas en el caso de los partidistas; de contera, en uno y otro caso se busca mejorar el nivel de vida de la sociedad teniendo como referencia la parte más vulnerable de la población. Es válido afirmar que dicha variable se estudia como porcentaje del PIB dado que refleja su comportamiento relativo al crecimiento de la economía.

También, es necesario definir el concepto de pobreza monetaria en Colombia. La medición de dicho factor presentó inconsistencias en el 2006 y 2007 dado el cambio en la metodología. En el 2009 la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) se encargó de reconstruir estas series teniendo en cuenta los resultados de la Gran Encuesta de Hogares. En este sentido la pobreza monetaria se entiende como "...el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza, en relación a la población total, según el dominio geográfico" (DANE 2014, pg. 4).

En la presente monografía se optó por una variable de medición monetaria dado que presenta una temporalidad similar a los movimientos en la política fiscal. Lo anterior lleva a que si efectivamente se presentan fluctuaciones cíclicas en el GPS sea posible afirmar que estas afectan a los niveles de pobreza monetaria. Temas que se discutirán en el siguiente capítulo con el fin de evaluar su desempeño según el CPEE.

En otras palabras, el concepto propuesto en el presente trabajo tiene una connotación económica, necesario ya que en este tipo de factores se ve reflejado el esfuerzo del gobierno con un menor rezago que sobre las variables de carácter social. El Banco Mundial define el desarrollo económico como un "Cambio cualitativo y cuantitativo de la economía de un país en relación con el progreso tecnológico y social. El principal indicador del desarrollo económico es el aumento del PIB per cápita, que refleja el incremento de la productividad económica y del bienestar material, como promedio, de la población de un país" (Soubbotina 2004, Glosario). En este sentido nos enfocamos en los niveles de pobreza monetaria que reflejan el desarrollo económico del país.

Finalmente, el concepto de discurso político hace referencia al conjunto de propuestas de un dirigente o de un partido las cuales reflejan su ideología. En este sentido cuando un político de la corriente partidista busca mantener sus propuestas, entonces, el CPEE es partidista en la medida en la que le interesa preservar su ideología y la de su partido. Contrario a lo anterior, cuando las propuestas de un dirigente se ven interrumpidas por la proximidad del evento electoral se entiende que este es oportunista, ya que estimula la economía en momentos previos a las elecciones y posteriormente el crecimiento económico se desacelera dado que ya no se presentan incentivos para estimular la economía, desde el punto de vista político electoral. Pero como se trata de mostrar, este puede ser utilizado de manera permanente durante el periodo político o de manera coyuntural, aumentándolo significativamente en los procesos electorales.

Se entiende que el GPS tiene como finalidad reducir los niveles de pobreza. No obstante, en el proceso se pueden presentar varios micro-escenarios que pueden llevar o no a que el GPS se vea traducido disminuir la población en condiciones de pobreza. En el primero de ellos el gasto social se puede ver afectado por los procesos electorales, ya que el gobierno de turno, que busca la reelección, podría incrementar el GPS e inmediatamente posterior a las elecciones reducirlo de manera drástica, este sería un CPEE oportunista. Un segundo escenario sería aquel en el que el gobierno busca continuidad en sus propuestas con el fin de preservar su ideología, así el CPEE se vería afectado de dos formas diferentes, por partidos de izquierda y por partidos de derecha, efectos que han sido explicados anteriormente, esto refleja un CPEE partidista.

En este capítulo se enfatiza sobre el efecto de los Ciclos Político-Económico-Electorales sobre el GPS y el discurso político. De esta forma, se analiza sus consecuencias sobre los niveles de pobreza según el tipo de CPEE que se presente (oportunista o partidista) en el periodo del 2002 al 2010 en Colombia. Para empezar es necesario realizar dos aclaraciones. Primero, la continuidad en el discurso político como factor aportante a la reducción de la pobreza aplica bajo este análisis, ya que en el escenario electoral se pueden presentar distorsiones en el GPS, lo cual lleva a incidir en este factor. Sin embargo, no hace referencia a otros casos donde probablemente un cambio en el discurso político podría

generar un ambiente deseable a nivel social y económico. Y segundo, este análisis caracteriza periodos que presentan la intención de una reelección, con este fin se habla de CPEE partidistas y oportunistas, ya que se puede evidenciar el manejo que un mismo gobierno le da a la política fiscal antes y después del proceso electoral, lo anterior genera herramientas para caracterizar los CPEE.

### **Diagrama 1. Gasto público social y Reducción de la Pobreza**



Fuente: Diagrama elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Villa 2005) y (PNUD 2013)

### **2.2. El Estado: Principal responsable de la dirección de la economía**

Según el artículo 334 de la constitución política de Colombia, el Estado es el responsable de la dirección general de la economía. Lo anterior implica que interviene en tres procesos económicos principalmente, estos son: la explotación de recursos naturales, el uso del suelo y el ciclo económico. Este último implica la producción y distribución de los bienes y servicios, públicos a la sociedad. El principal objetivo de dicha intervención es incrementar la calidad de vida de los habitantes por medio de una distribución equitativa de las oportunidades, de los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (Constitución Política de Colombia 2010, Art. 334)

El artículo mencionado también hace referencia a la obligatoriedad del gobierno de propender por el bienestar de la población más vulnerable. En este sentido, el gobierno en turno es quien debe procurar que las personas de bajo ingreso tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, y de este modo promover el desarrollo de las regiones.

La importancia, para los gobiernos, de trabajar por incrementar el nivel de vida de la población es clara. No solo porque constitucionalmente esté establecida sino porque es el

canal a través del cual se evidencia el esfuerzo del gobierno. Es así como el factor “nivel de calidad de vida” toma alta relevancia en los procesos electorales, dado que la mayoría del electorado toma sus decisiones alrededor de los factores que afectan su día a día y que, por lo tanto, componen el nivel de calidad de vida que llevan.

De esta forma las propuestas y anuncios preelectorales se enfocan, la mayoría de veces, en los factores que son más relevantes para el electorado, de ahí la intención de analizar el comportamiento del gasto público social, ya que este pretende incidir directamente en la calidad de vida de la persona. Así, el GPS refleja el grado de responsabilidad del gobierno en la tarea de mejorar los niveles de calidad de vida, una de las variables que aportan a la reducción de la pobreza.

Teniendo en cuenta lo planteado, es importante establecer la razón principal por la cual se justifica el periodo del análisis (2002-2010). En el momento de desarrollar una teoría sobre la existencia de CPEE oportunistas o partidistas es necesario que se presente la intención de reelección, del presidente en ejercicio o que se pretenda que su partido continúe en el poder, la otra opción es la que se le presenta a la oposición que, en teoría, tiene las mismas variantes de oportunistas y partidistas.

En este periodo se reflejan tres intentos de llegar al poder, 2002, 2006 y 2010. A pesar de que este último fue fallido, vemos que solo hasta febrero del 2010 la Corte Constitucional declaró inexecutable el referendo reeleccionista, por lo cual es posible analizar lo que sucedió en el 2009, año en el que el ex presidente Uribe tenía en mente gobernar un periodo más. De esta forma, es posible determinar si se generaron o no efectos en las variables económicas, que determinan el nivel de vida de la población, en periodos previos a las elecciones.

Periodos anteriores, como el gobierno de Pastrana o Samper, presentaron distorsiones a nivel económico y político, como la crisis del 1998 y el proceso 8.000, que hacen que estos CPEE presenten problemas en su caracterización. Dichos gobiernos evidenciaron efectos sobre la economía, sin embargo, no es posible determinar si la razón principal estaba o no alrededor de los procesos electorales. Con lo anterior, es claro que el periodo 2002 -2010



brinda herramientas interesantes a nivel político y económico para evaluar la presencia de CPEE oportunistas o partidistas.

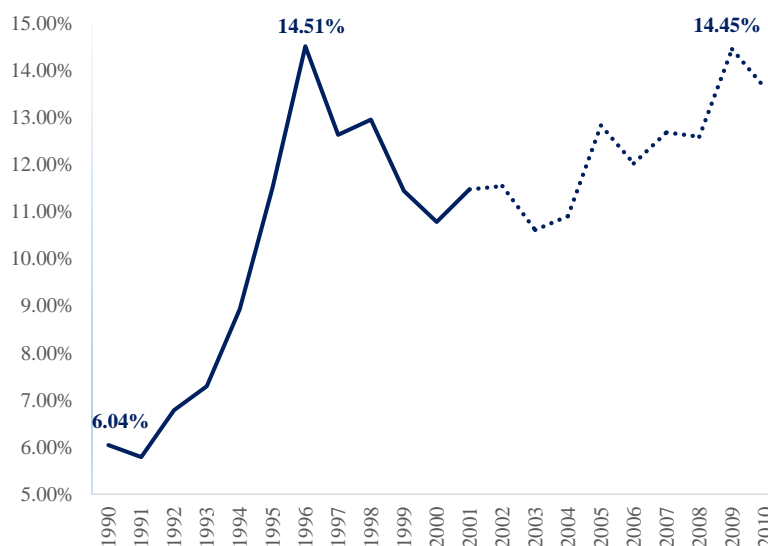
### **2.3. Desempeño del Gasto Público Social y la Política Fiscal: 2002-2010**

Con el fin de caracterizar un CPEE es necesario estudiar el comportamiento de las variables macroeconómicas. En este caso se estudia el desempeño fiscal del gobierno, teniendo en cuenta el gasto, los ingresos y la deuda. Así llegamos a evidenciar que un CPEE oportunista evidencia la falta de sostenibilidad fiscal generada por la intensión de impulsar el GPS en periodos pre-electorales presentando problemas de falta de solvencia para afrontar la deuda.

Para empezar, a partir de la constitución de 1991 se define al país como un Estado social de derecho y se incluye el concepto de GPS. De esta forma, el artículo 350 de la constitución política establece que “Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación” así mismo asegura que “El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”. A su vez, como lo habíamos mencionado anteriormente, el decreto 111 de 1996 afirma que según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el GPS tiene como objetivo principal impulsar medidas que logren el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Según cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el gasto social del gobierno central colombiano se ubicaba en 6,04% como porcentaje del PIB en 1990, y gracias a los cambios institucionales este valor llegó a registrar 14,51% del PIB en 1996 (ver gráfica 2). No obstante, debido a varios factores coyunturales, entre los cuales se resalta la crisis económica de 1998, el GPS se vio afectado llevando a que estos niveles no se volvieran a presentar sino hasta el 2009, año en el que el GPS representó el 14,45% del PIB. Más adelante se esboza una de las posibles razones para que esto ocurriera.

**Gráfica 2. Gasto Público Social como % del PIB (1990-2010)**



Fuente: Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (CEPAL 2013)

Ahora bien, sin desconocer la importancia del GPS en la historia de Colombia, es necesario enfocarnos en el análisis del periodo previamente establecido (2002-2010). Para empezar el análisis del CPEE, en la contienda electoral por la presidencia en el 2002 Uribe identificó que la necesidad más apremiante de los colombianos en ese momento era, la falta de seguridad. Por medio de los 100 puntos del Manifiesto Democrático generó anuncios y expectativas alrededor de su gobierno. Así mismo, dejó claro que tenía la intención de atacar los niveles de insurgencia e inseguridad dado que ese era el punto crítico, sin cuya solución no se podría avanzar en los principales objetivos del Estado, la eficiencia y la equidad.

Durante dicho periodo se presentan dos Planes Nacionales de Desarrollo PND. El primero de ellos “Hacia un Estado Comunitario” el cual tenía cuatro ejes: impulsar la seguridad democrática, el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social, e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. A pesar de lo anterior, en ninguno de los capítulos se hace referencia al GPS como herramienta para lograr mejorar el nivel de vida de la sociedad.

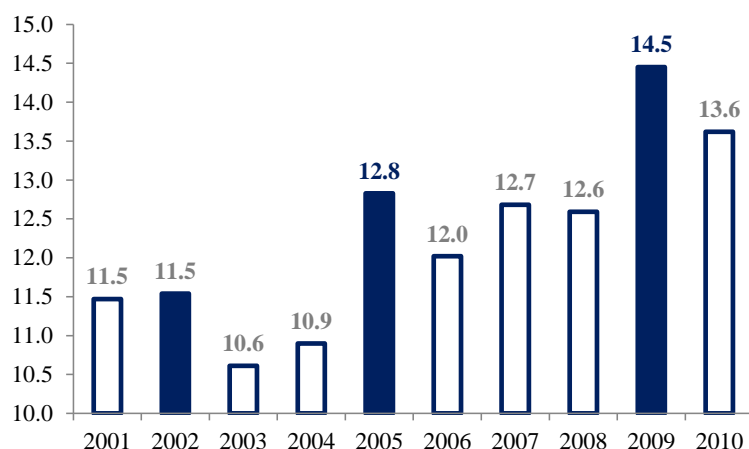
El segundo PND de 2006 a 2010 fue “Estado Comunitario: desarrollo para todos”. Al hacer referencia al Estado Comunitario, se concibe una participación ciudadana constante bajo la cual todos los grupos de la sociedad trabajan en conjunto con el Estado para lograr aumentar la seguridad. En esta medida este PND estableció las siguientes secciones: seguridad democrática, reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, crecimiento alto y sostenido, gestión ambiental del riesgo y un mejor Estado al servicio de los ciudadanos.

Lo cual muestra que el gobierno de la época buscaba generar una sensación de continuidad en la tarea política. De esta forma, se supone que al tener un desempeño positivo en el proceso de recuperación de la seguridad, el siguiente tema sería incrementar el nivel de desarrollo social y económico del país.

En el PND del 2006-2010 el GPS es la condición mínima para lograr llevar a cabo los programas sociales y de esta forma fortalecer el capital humano. No obstante, como se mencionó anteriormente, en el PND 2002-2006 no se hace referencia al GPS como fundamental para el desarrollo del país.

Ahora bien, al enfocarse en el periodo 2002- 2010 se evidencia un patrón en el comportamiento del GPS el cual tiende a aumentar en los años previos a las elecciones y a caer significativamente en el año inmediatamente posterior (ver gráfica 3). Los aumentos más significativos del GPS se dieron en los años previos a las elecciones presidenciales. De esta forma en el 2005 el GPS como porcentaje del PIB llegó a 12.8%, mientras que en el 2009 este valor ascendió a 14.5%. Sumado a lo anterior, en los años posteriores la cifra tiende a reducirse, generando ciclos sobre el GPS que dependen del evento electoral. Así mismo cabe mencionar que en el 2002, año en el que Uribe gana el derecho de gobernar al país, el GPS se ubicaba en 11,5% del PIB, sin embargo, en el 2003 esta cifra cayó a 10,6%.

**Gráfica 3. Gasto Público Social como % del PIB 2002 - 2010**



Fuente: Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (CEPAL 2013)

Es necesario tener en cuenta que si bien Uribe no tuvo la posibilidad de intervenir en la política fiscal antes del 2002, si generó expectativas con los 100 puntos del manifiesto democrático. Así estas expectativas creadas por medio de anuncios, se materializan en el PND del 2002-2006. Con la gráfica 1 vemos que tanto a finales del primer CPEE (2002-2006) como del segundo (2006-2010) el gobierno generó manipulaciones en el GPS que reflejaron una clara intención por la reelección. Igual ocurrió al finalizar su segundo mandato y ante una segunda reelección, la cual quedó truncada por la decisión de la Corte Constitucional al declarar inexecutable el referendo reeleccionista. Entonces en los años previos al evento electoral se incrementó el GPS como porcentaje del PIB, y en el año inmediatamente posterior se generaron reducciones en este rubro dado que ya no se dan incentivos políticos por estimular el gasto, tal como se aprecia en la gráfica.

Retomando las teorías desarrolladas en el primer capítulo, vemos que el comportamiento del GPS en Colombia del 2002 al 2010 es un primer indicio de la presencia de CPEE oportunistas, ya que se dan incrementos en el GPS en los años previos a las elecciones junto con desaceleraciones de dicho gasto en los años posteriores. A partir de lo anterior, es necesario continuar con la caracterización, por esto se estudian dos variables las cuales representan las fuentes de recursos en dicho periodo para el país. Estas son el impuesto

a la renta y el nivel de deuda pública del gobierno nacional central en Colombia. De esta forma, se busca determinar si el manejo fiscal presentó ciclos en su comportamiento.

Es necesario comprender que la agenda política del gobierno del momento demandó una gran cantidad de recursos que el Estado no tenía. En esta medida se presentó la intención de incrementar los ingresos corrientes de la nación y así reducir el déficit del GNC y lograr volver más sostenible el endeudamiento del Estado con la banca multilateral.

En el 2002 se llevó a cabo la primera reforma tributaria de ese gobierno, ley 788 de 2002. Con esta se realizaron cambios en el impuesto a la renta al ampliar la base gravable para las personas con ingresos y patrimonio que superaran los \$60 y \$80 millones, respectivamente; incrementó la tasa y la cobertura del IVA al 16%; aumentó el impuesto de bienes como la gasolina y licores; amplió la cobertura del impuesto a las transacciones financieras; y por último, se crearon impuestos transitorios como el Impuesto al Patrimonio, que aplicó para personas cuyo patrimonio fuera mayor a \$3 mil millones de pesos. (Giraldo 2008, pág. 15)

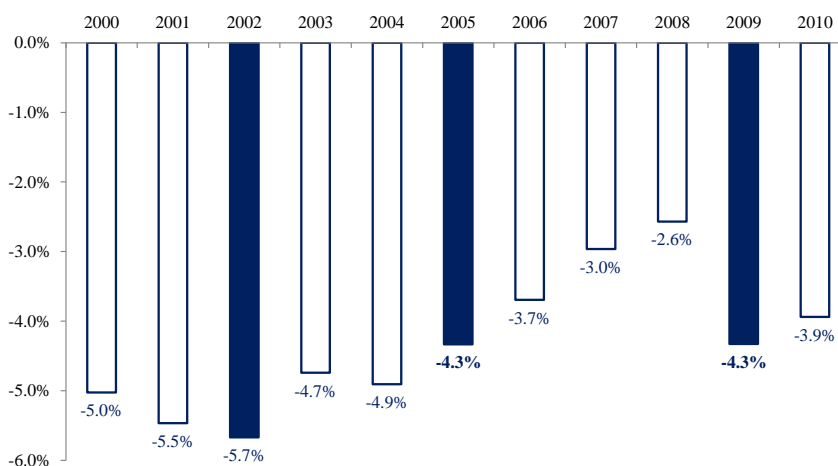
En el 2003 se dio una segunda reforma tributaria por medio de la ley 863, entre cuyas modificaciones está, el aumento de los requisitos para tener derecho a exenciones tributarias sobre la renta; una deducción especial del 30% de los activos fijos con el fin de incentivar la producción y reactivar la economía; la extensión en el término de pago de la sobre tasa del 10% del impuesto a la renta hasta el 2006; finalmente se reformó el impuesto al patrimonio (IP). En cuanto a este último, como lo mencionamos antes, el IP aplicó para aquellas personas cuyo patrimonio superara los \$3 mil millones al comienzo de cada año gravable, la tarifa representó 1,2% del patrimonio líquido. Después, el tema fue reevaluado y se prolongó hasta el 2006 pero con una tasa igual a 0,3%. Durante el 2002 al 2011 el recaudo por concepto de este impuesto osciló entre el 0,2% y el 0,7% del PIB. En cuanto a su destinación la mayoría fue dirigida a la compra de equipamiento de seguridad y defensa. De esta manera, una sexta parte de recaudo por el IP se convirtió en un ingreso permanente destinado al gasto militar. (Clavijo et al. 2013)

Más adelante se realizaron dos reformas adicionales, mecanismo que demostró que el gobierno de turno no tenía un camino claro en cuanto al manejo de la tributación en el país. Los impuestos tendieron a ser indirectos, ignorando la capacidad de pago de los contribuyentes, lo cual afectó a la población más vulnerable. Así mismo, impuestos como aplicado sobre el patrimonio, presentaron varias inconsistencias fiscales ya que se generaron incentivos para diluir, fragmentar y sacar los capitales con el fin de evadir los impuestos. (Clavijo, Vera A. y Vera N. 2013)

Por otra parte, al analizar el desempeño de la deuda pública del Gobierno Nacional Central en Colombia, vemos que del 2000 al 2003 esta cifra pasó de representar el 32,55% del PIB a 44,53% (anexo 1). Sin embargo, se redujo a niveles de 37,58% en 2010. (Contraloría General de la Nación 2010) Ahora bien, teniendo en cuenta el déficit fiscal del gobierno nacional central vemos que este representó un promedio de -4,1% como porcentaje del PIB durante el 2002 al 2010. Los primeros tres años del primer gobierno de Uribe fueron los años con mayores niveles de déficit, lo cual respondió a aumentos en el gasto que no podían ser cubiertos con los ingresos fiscales (ver gráfica 4).

A pesar de las reducciones en el déficit en el segundo periodo, vemos que en el 2009 esta cifra volvió a esta en niveles de -4%. No obstante, es importante tener en cuenta que el balance fiscal negativo que arrojó el 2009 estuvo altamente influenciado por la crisis económica experimentada a nivel internacional.

#### Gráfica 4. Déficit fiscal del Gobierno Nacional Central



Fuente: Gráfica elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2013)

Entonces, a grandes rasgos, si tenemos en cuenta que en promedio los ocho años del gobierno de Uribe presentaron ingresos tributarios iguales al 13% del PIB, no tributarios al 2% y gastos totales iguales al 19%, resulta un déficit estructural de 4% como porcentaje del PIB para estos años. Estas cifras reflejan problemas en la sostenibilidad fiscal que efectivamente muestran la falta de un manejo más responsable de la política fiscal en el periodo del 2002 al 2010. (Clavijo et al. 2013)

Al analizar lo anterior vemos que las políticas en cuanto a GPS tienden a ser llamativas en épocas pre-electorales, sin embargo, la presencia de ciclos político-económico-electorales oportunistas es clara dado que este gobierno buscó estimular el GPS en los años previos a las elecciones y, una vez el evento electoral pasa, se generan desaceleraciones en el gasto. A partir de esto, se puede afirmar que un CPEE oportunista tiende generar variaciones en la política fiscal que hacen que no sea sostenible el manejo de las finanzas públicas ya que, en el caso colombiano, el sistema tributario no tenía la capacidad de cubrir los gastos, llevando a generar déficit fiscal. Este análisis general de la política fiscal es útil para concluir la presencia de CPEE oportunistas, sin embargo, a continuación se presenta un análisis más específico de la situación estudiando el comportamiento del gasto en la política

que movilizó la mayor cantidad de recursos con el fin de incidir en el nivel de vida de la población colombiana, Familias en Acción.

#### **2.4. Aterrizando la teoría: Familias en Acción (FA)**

A lo largo del capítulo se ha empleado una serie de mecanismos para caracterizar los CPEE del 2002 al 2010, como la descripción del desempeño de la política fiscal en general. Ahora bien, es necesario evaluar la política que movilizó la mayor cantidad de recursos de tipo social con el fin de confirmar si efectivamente en el gobierno de Uribe se dan o no señales de un comportamiento oportunista. De esta forma, el programa de Familias en Acción (FA) fue concebido como el mayor instrumento de paternalismo de Estado, nada productivo de manera directa, fue y es un subsidio al desempleo, se estableció con el fin de manejar la coyuntura del descontento generalizado de la población y evitar, en alguna medida, el levantamiento de la población más numerosa y más marginada, y de paso cooptarla para una próxima elección. Por esta razón, es importante evaluar el comportamiento del gasto del gobierno en dicho programa para determinar si presenta una relación con el CPEE.

En primera medida, este programa buscó solventar mínimamente los problemas del nivel de vida de las familias de bajos recursos por medio de subsidios de nutrición y educación para los niños menores a 18 años. Lo anterior con el objetivo de aumentar el capital humano de la población más vulnerable. De igual forma, la política tenía como objetivo aumentar la inclusión de las personas de bajo ingreso en el proceso económico otorgándoles capacidad de compra. Es así como, “Familias en Acción cumple con los principios y particularidades propias de los programas de promoción social, apoya a las familias pobres y vulnerables en la generación de condiciones necesarias, con el fin de incrementar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social” (DNP 2010, pág. 89).

Uno de los puntos a resaltar de dicha política es el hecho de que se estableció una corresponsabilidad entre el gobierno y las familias en el proceso mejorar la salud, nutrición y asistencia escolar de los menores de edad que reciben esta ayuda gubernamental. De esta manera, “El cumplimiento de las responsabilidades adquiridas por las familias visibilizaba el compromiso con el desarrollo de sus condiciones de vida” (DNP 2010, pág. 90).



Ahora bien es necesario entender cómo se desarrolló este programa tanto antes como durante los dos periodos del gobierno de Uribe. Este programa se implementó en el gobierno de Andrés Pastrana en el 2000 con el fin de apoyar a las familias de menores ingresos afectadas por la crisis económica de finales de los 90's. Uribe lo retomó y lo fortaleció con la intención de aumentar el nivel de capital humano por medio de subsidios dirigidos a la asistencia escolar, a la salud y nutrición. En un principio el programa inició con una duración de tres años (2001-2004) y estaba planeado para 340.000 familias en 300 municipios principalmente rurales. No obstante, debido a la situación de la pobreza del país el gobierno decidió prolongar y extender la cobertura del programa.

La primera etapa (2000-2006) se caracterizó por atender inicialmente a zonas rurales, incluyendo aquellas personas que estuvieran en situación de desplazamiento, en este periodo este programa no tenía tanta relevancia. Después, a finales de 2006 el gobierno inició el plan Red Juntos, una estrategia que buscaba cumplir los Objetivos del Milenio. Con este fin se abrió la entrada de familias ubicadas en zonas urbanas marginales en el 2007. Así mismo se incluyen las familias indígenas debido a las condiciones de pobreza que experimentaban. (DNP 2010, pág. 92)

Después haber hecho un recuento acerca del programa de Familias en Acción vemos que es fundamental para esta monografía analizar el comportamiento de las cifras correspondientes a los montos ejecutados por este programa social. Con lo anterior, se espera concluir si hay o no una relación entre este gasto y los eventos electorales. Desde el 2001 FA se convirtió en el programa social de mayor magnitud en cuanto a cobertura y movilización de recursos. En 2002 se registraron 320.000 familias involucradas en el programa, en el 2010 esta cifra alcanzó los 2,8 millones de hogares beneficiados. (DNP 2010, pág. 22)

En total vemos que este programa movilizó alrededor de 5,5 billones de pesos en los 8 años del gobierno de Uribe, financiados de la siguiente manera: el 54,1% por crédito externo, compuesto por el Banco Mundial (31,8%) y el Banco Interamericano para el Desarrollo BID (22,3%). El resto de los recursos fueron aportados por fondos estatales, la nación aportó cerca de 1/3 del total de los recursos (34,7%), mientras que el Instituto de Bienestar Familiar aportó el 11,1% del total. (DNP 2010, pág. 22)

En un principio se podría afirmar que el gobierno de Uribe se encontraba comprometido con la inversión social en el país. Sin embargo, vemos que esta cifra (5,5 bn) no representa ni siquiera el 4% del presupuesto general de la nación de 2010 (ver anexo 2). Tema que es relevante de revisar a la hora de caracterizar los CPEE.

Ahora bien, los años que presentan mayores incrementos en esta inversión o modificaciones en cuanto a la legislación y manejo de recursos son el 2005 y el 2009. Veamos en detalle lo que sucedió. En el 2005 el gobierno, por medio del CONPES 3359, justificó incrementos en el endeudamiento del país con la banca multilateral. De esta manera, “El documento autorizó al Gobierno nacional para la contratación de un crédito externo por 85 millones de dólares para consolidar y extender el programa de Familias en Acción como un mecanismo de protección social” (DNP 2010, pág. 78). A pesar de que los recursos no se ejecutaron en el 2005, este tipo de estrategias políticas reflejan un comportamiento oportunista del CPEE ya que genera la sensación de estar incrementando la inversión en gasto social, tema que es de alto interés para el electorado.

Siguiendo con lo anterior, en diciembre de 2008 se contrató un nuevo crédito con el Banco Mundial, esta vez por un monto que equivalía a 636,5 millones de dólares para ser ejecutados en el 2009. De igual forma, la participación del ICBF se incrementó significativamente por medio de dos convenios, el 029 por un valor de 118.000 millones de pesos ejecutados en abril del 2009, y el 013 aprobado en este mismo año por un valor de 426.988 millones de pesos. A pesar de su aprobación, la ejecución presentó varios problemas de tipo legal, llevando a que se den indicios de que estos hechos son oportunistas en la medida en la que buscan hacer ver una intención por mejorar el nivel de calidad de vida de la población. Sin embargo, en muchos de los casos estos recursos no llegan efectivamente a la población que los necesita.

## **2.6. Un discurso político oportunista**

Retomemos el diagrama 1, en donde nos enfocamos en el GPS, el discurso político y los niveles de pobreza. Entonces después de evaluar el comportamiento del GPS se evidencia un comportamiento oportunista en la medida en la que se dan incrementos en los años anteriores

al evento electoral con el fin de obtener una mayor aprobación por parte del electorado. Así mismo, posterior a las elecciones este gasto se ve reducido puesto que no hay incentivos político-electorales para incrementarlo.

Entonces al entender discurso político como el conjunto de propuestas de un dirigente o de un partido las cuales reflejan su ideología, vemos que en este caso se ve influenciado por los procesos electorales, haciendo que la continuidad en este se vea interrumpida. Estos factores evidencian la presencia de los CPEE oportunistas al ser comportamientos propios de este tipo de ciclos.

Ahora bien, retomando la importancia que constitucionalmente se le asigna al Estado en cuanto al manejo de la economía por el artículo 334 de la Constitución Política, vemos que este tipo de comportamientos no son deseables ya que se manipula la política fiscal con el fin de incrementar sus probabilidades de victoria electoral. De esta forma se prevé que un CPEE oportunista genere efectos negativos sobre los niveles de pobreza por la falta de continuidad en el discurso político. Tema que se discutirá en el tercer y último capítulo.

Los CPEE oportunistas se caracterizan por discontinuidades en el discurso político dada la proximidad del evento electoral. De esta forma en Colombia durante el 2002 al 2010 se ve una evidencia clara de la presencia de este tipo de ciclos. A partir de lo anterior, es probable encontrar factores que muestren la existencia de efectos negativos sobre los niveles de pobreza en dicho periodo.

### Diagrama 2. Ciclo Político-Económico-Electoral Oportunista



Fuente: Diagrama elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información planteada en la sección 2.6

### **3. POBREZA EN COLOMBIA 2002-2010**

Después de desarrollar la teoría acerca de los Ciclos Político-Económico-Electorales (CPEE) en el primer capítulo, y de analizar la evidencia empírica de estos en Colombia durante el 2002 al 2010 en el segundo, es pertinente retomar la pregunta inicial de la presente monografía: ¿Cuáles son los efectos de los CPEE sobre los niveles de pobreza de Colombia: 2002-2010?

El objetivo principal del tercer capítulo es el de analizar los niveles de pobreza en Colombia durante el 2002 al 2010 y así establecer las consecuencias del CPEE oportunista sobre estos. Para lo anterior, el capítulo se divide en tres partes. Inicialmente se desarrolla la evolución del concepto pobreza dados los cambios en su medición en Colombia y la definición por parte del DANE y el DNP. Segundo, se desarrolla la evolución del nivel de pobreza y sus resultados en el ámbito nacional durante dicho periodo. Y finalmente, se concluye que bajo la presencia de CPEE oportunistas los índices de pobreza se ven afectados negativamente dado que el gobierno de turno presenta un discurso político discontinuo, puesto que busca implementar medidas para dar indicios de un mayor nivel de calidad de vida de las personas previo a las elecciones, y así conseguir mayor empatía por parte del electorado. Sin embargo, posterior al evento electoral no se preocupa por dicho factor, lo que lleva a que el gobierno interrumpa su tarea de propender por reducir los niveles de pobreza.

#### **3.1. Pobreza monetaria: un cambio de metodología**

Al establecer un análisis de los posibles efectos de los CPEE sobre el nivel de calidad de vida de la población en Colombia, nos enfrentamos a escoger una variable de referencia que tuviera la misma connotación cuantitativa y monetaria que el manejo de la política fiscal, en este sentido se evalúa el nivel de pobreza en Colombia a partir de la nueva metodología introducida en el 2009.

Es importante mencionar que en Colombia el impacto del GPS sobre este tipo de variables no es del todo claro, sin embargo, la reducción de la pobreza es una de las variables más apropiadas para medir la conexión del esfuerzo fiscal del gobierno y su resultado sobre el nivel de vida de la población.

En el 2009 Colombia adoptó una nueva metodología para la medición de la pobreza desarrollada por la Misión para el Empalme de las series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Este empalme surgió como resultado a cambios en la Encuesta Nacional de Hogares del 2006, en la cual se actualizaron los hábitos de consumo de los hogares junto con la inclusión nuevos de hábitos, así mismo, se desarrolló una mayor comparabilidad entre los resultados de pobreza urbana y rural. Estos cambios resultaron en nuevas líneas de pobreza y de pobreza extrema, y en un nuevo mecanismo para la construcción del agregado de ingreso de los hogares. (PNUD 2011, pág. 4)

De esta forma se plantea un factor objetivo que, por medio del análisis de las líneas de pobreza, establece el nivel de calidad de vida de las personas. “Para la medición de la pobreza monetaria se requieren dos elementos: el valor de las líneas de pobreza y el ingreso per cápita disponible de las unidades de gasto” (DNP y DANE 2012, pág. 15). Después de establecer la definición y nueva metodología para la medición de los niveles de pobreza, es necesario evaluar los resultados presentados por la MESEP. Es fundamental aclarar que para el 2006 y el 2007 no se presentan datos oficiales debido a problemas relacionados por el cambio de la Encuesta Nacional de Hogares a la Gran Encuesta Nacional de Hogares.

### **3.2. Reducción de la Pobreza en Colombia: un resultado aparentemente positivo**

En Colombia el porcentaje de población en condición de pobreza ha presentado una tendencia a la baja. Sin embargo, no es válido apresurarse a conclusiones positivas por este motivo, ya que primero se debe analizar el porcentaje de reducción y las lógicas de medición de los determinantes de la pobreza en el país.

Entonces al aplicar la metodología actualizada los nuevos resultados presentaron reducciones frente a las mediciones anteriores (ver anexo 3). Esto se justifica por la actualización de los hábitos de consumo de los hogares. En este sentido, la pobreza para el 2010 a nivel nacional no fue 44,1% de la población sino de 37,2%, es decir con la metodología actualizada el valor se redujo en 6,9 puntos porcentuales. Siguiendo con lo anterior, la pobreza en el 2002 con el nuevo cálculo, se ubicó en 49,4%, mientras que la metodología anterior registraba una cifra de 53,7%. Entonces al comparar los años iniciales y

finales del gobierno de Álvaro Uribe (2002 -2010) vemos que la pobreza cayó 12,2% con la metodología nueva y 9,6% con la antigua (ver anexo 4).

Por regiones, los departamentos con menores niveles de pobreza en el 2010 fueron Bogotá, Santander, Cundinamarca, Valle del Cauca, Antioquia y Meta, mientras que las regiones que presentaron mayores niveles de pobreza fueron el Pacífico (Choco y Cauca) y la Costa Atlántica (Guajira, Sucre, Córdoba y Magdalena). Para este último grupo, la variación entre el porcentaje de población pobre entre el 2002 y 2010 fue casi nula, de esta forma en 8 años no se generó progreso en las zonas más vulnerables del país lo cual demuestra claras inconsistencias en el esfuerzo por incrementar los niveles de calidad de vida de la población menos favorecida. (PNUD 2011, pág. 5-6)

Por otra parte, en cuanto a niveles de pobreza extrema vemos que el país tuvo una mejoría menor que la presentada en los niveles de pobreza. Este indicador se redujo 5,3 puntos porcentuales entre 2002 y 2010, al pasar de 17,6% a 12,3% (ver anexo 5).Es importante mencionar que, teniendo en cuenta el periodo establecido, en el 2009 el número de personas en pobreza extrema cayó 2,1%, mayor reducción de los 8 años del gobierno de Uribe.

Al analizar los resultados por regiones vemos que se presenta una situación preocupante. Los departamentos que han tenido mayor incidencia de pobreza extrema tuvieron incrementos en el número de personas consideradas en condiciones de pobreza extrema. Así “La Guajira pasó de 28% a 37% entre 2002 y 2010, Cauca de 25% a 36%, y Choco de 32% a 34%, mientras que Sucre mantuvo su incidencia en 29%” (PNUD 2011, pág. 8).

Al revisar estas cifras vemos que no necesariamente una reducción en el valor ponderado refleja una situación positiva. En la mayoría de los casos las reducciones porcentuales de la pobreza en Colombia se dieron debido a mejoras en las regiones más favorecidas del país, mientras que los departamentos que presentan mayores problemas alrededor de este asunto no parecen tener mejores resultados en cuanto a niveles de pobreza y desigualdad.

En este sentido, la serie de pobreza extrema en Colombia refleja un comportamiento oportunista por parte del gobierno ya que en periodos anteriores a las elecciones se presentan reducciones significativas en los niveles de pobreza. Luego del 2005 se da una ruptura en las series y el siguiente valor, publicado en el 2008, supera significativamente los niveles registrados en el 2005. Finalmente, una vez más, estos muestran reducciones previo a las elecciones del 2010 (ver anexo 6).

### **3.4. Reducción de pobreza en Colombia: Un esfuerzo oportunista**

Del 2002 al 2010 Colombia presentó un crecimiento importante a nivel económico. En promedio el PIB a precios constantes creció 4,36% en este periodo (ver anexo 6), superando al desempeño económico de Brasil, Chile y México. No obstante, Colombia no logró tener los resultados en materia de los niveles de pobreza que presentaron otros países latinoamericanos.

Así, una nación enorme como Brasil pudo en esos años rescatar de la pobreza a 40 millones de personas. Y Perú, donde uno de cada cuatro habitantes pasaba hambre en 2001, consiguió reducir la indigencia a la mitad. Incluso Venezuela, a pesar de la polarización política, redujo sus pobres y sus indigentes a la mitad y Ecuador bajó los primeros en 10 por ciento (Ronderos 2010, párr. 2).

Después de haber revisado los niveles de pobreza en el país vemos que estos no son del todo satisfactorios. Ahora bien, al evaluar el efecto de los CPEE oportunistas vemos que entre el 2002 y el 2010 se refleja interés por parte del gobierno de presentar una situación económica positiva a nivel nacional antes de las elecciones. Esto hace que se genere discontinuidad en el discurso político y, por lo tanto, el esfuerzo por incrementar el nivel de vida de la población no sea constante.

Con lo anterior, no estamos afirmando que la presencia de CPEE oportunistas sea la única o principal razón por la cual los niveles pobreza en Colombia no mejoraran al mismo ritmo que los otros países latinoamericanos. No obstante, con lo expuesto en el presente trabajo es posible afirmar que el CPEE oportunista es un factor que aportó negativamente al desempeño de las variables que reflejan el nivel de calidad de vida y desarrollo de la población colombiana.

Entonces, bajo la presencia de CPEE oportunistas los niveles de pobreza se ven afectados negativamente dado que el gobierno de turno presenta un discurso político discontinuo, puesto que busca implementar medidas para dar indicios de un mayor nivel de calidad de vida de las personas previo a las elecciones y así conseguir mayor empatía por parte del electorado. Sin embargo, posterior al evento electoral no se preocupa por dicho factor, lo que lleva a que el gobierno interrumpa su tarea de propender por reducir la población en condiciones de pobreza. Es decir que entre el 2002 y el 2010 el gobierno presentó un esfuerzo discontinuo por incrementar el nivel de calidad de vida de la población del país, que se podría caracterizar como oportunista.



#### 4. CONCLUSIONES

Al introducirnos a un análisis de los efectos de las decisiones políticas en el marco de la competencia por el poder sobre los niveles de pobreza en Colombia, se planteó la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron los efectos de los Ciclos político-económico-electorales sobre los niveles de pobreza en Colombia durante el 2002 al 2010? Nuestra hipótesis inicial consistió en que los CPEE tienen efectos sobre el desarrollo económico y social. Estos efectos pueden ser directos y más o menos duraderos en función de la sostenibilidad del discurso ganador en la contienda electoral.

Es así como se espera que discontinuidades en el discurso político causadas por la proximidad del evento electoral lleven a afectar negativamente a los niveles de pobreza, dada la falta de constancia en el esfuerzo del gobierno por incrementar los niveles de vida de la sociedad.

En la primera parte del trabajo se revisaron varias teorías respecto a la forma en la que se presentan los CPEE en diferentes países y regiones. Algunos de los análisis reflejaron una causalidad clara en el efecto de las decisiones políticas sobre la economía y el desarrollo. Otros analistas no encontraron ningún argumento que justificara tal relación. En nuestro caso, la presencia de CPEE en Colombia representa un análisis que se fue complejizando en la medida en la que era necesario encontrar patrones establecidos para determinar la existencia de CPEE oportunistas o partidistas.

Así las cosas, la monografía plantea un curso de análisis a través de la política fiscal, en especial a través del gasto público social, variable fundamental en el estudio ya que refleja el interés del gobierno por reducir los niveles de pobreza; tema con mayor visibilidad e importancia para el electorado durante una campaña electoral. Sin embargo, no bastó con revisar el comportamiento del GPS para caracterizar los CPEE, de esta forma se amplió el análisis fiscal al incluir el desempeño de la deuda pública del gobierno central y el manejo tributario en dicho periodo. Así mismo, se incluyó un análisis particular al estudiar la movilización de recursos de la política social más importante del momento, Familias en Acción.

Con lo anterior, llegamos a la primera conclusión: se demostró que el análisis para el caso Colombiano del 2002 al 2010 es complejo. No basta con asumir a priori que el evento electoral tiene incidencia en la economía o en el gasto público. Es necesario evaluar por partes las variables que podrían verse afectadas en este proceso para lograr argumentar la existencia de CPEE.

Siguiendo con el análisis, al enfocarse en el tema fiscal vemos que los resultados del capítulo dos presentan la segunda conclusión: En Colombia durante el 2002 y 2010 se evidenciaron fluctuaciones cíclicas tanto en las variables fiscales, como en el programa de Familias en Acción. En este sentido, la movilización de recursos presentó un CPEE oportunista dado que se generan incrementos en los gastos, previo al evento electoral y reducciones posteriormente. Esta segunda conclusión muestra que lo más probable es que a partir de este comportamiento oportunista se den efectos negativos sobre los niveles de pobreza.

Finalmente, después de desarrollar la teoría acerca de los Ciclos Político-Económico-Electorales (CPEE), y de analizar la evidencia empírica de estos en Colombia durante el 2002 al 2010, es pertinente retomar la pregunta inicial de la presente monografía: ¿Cuáles fueron los efectos de los CPEE sobre los niveles de pobreza de Colombia: 2002-2010?

A partir de lo expuesto en el tercer capítulo vimos que la evolución de los niveles de pobreza no fueron del todo satisfactorios, ya que a pesar de mostrar una tendencia positiva, al desagregar las variables se encuentra que las reducciones en los índices de pobreza se dieron en las regiones más favorecidas, mientras que aquellos departamentos con niveles preocupantes de pobreza no mostraron un comportamiento deseable. En este sentido la población más vulnerable no presentó las mejorías esperadas dado el crecimiento del PIB en los 8 años de estudio.

Entonces, con relación a los efectos de los CPEE sobre los niveles de pobreza en Colombia vemos que se presentan dos posibles escenarios. En el primero de ellos la cadena por la cual los CPEE afectan los niveles de pobreza no es clara y, por lo tanto, estos niveles

responden a medidas diferentes al GPS o a la intervención estatal. Escenario que no refleja las conclusiones del presente trabajo.

Y el segundo escenario, el cual muestra que, si bien los CPEE no son el único factor que incide en la pobreza, si es posible afirmar que el CPEE oportunista es un factor que aportó negativamente al desempeño de las variables que reflejan el nivel de calidad de vida y desarrollo de la población colombiana debido a las interrupciones en el esfuerzo del gobierno causadas por la proximidad del evento electoral. La evidencia más clara de este efecto es la política de Familias en Acción, un programa asistencialista que por encima de buscar reducir los niveles de pobreza, buscó incrementar el grado de aceptación del electorado al instalar una política de dependencia que no llevó a que la población más vulnerable lograra, sosteniblemente y por sí sola, mejorar sus condiciones de vida.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de investigación es importante para la Ciencia Política en la medida en la que, por una parte, permitió mostrar la manera como las ideas políticas inciden en variables de carácter económico con las cuales se mide la evolución los niveles de pobreza. Y por otra parte, estableció la forma en la que la alternancia del poder, característica de la democracia, genera comportamientos en los dirigentes políticos que pueden llevar a la creación de fluctuaciones en las variables fiscales y así generar Ciclos Político-Económico-Electorales, para el caso de Colombia, oportunistas.

Es necesario prestar atención sobre posibles mecanismos que logren prevenir comportamientos oportunistas por parte de los dirigentes ya que, como se evidenció a lo largo de la monografía, este tipo de ciclos genera discontinuidades en el esfuerzo del gobierno por buscar incrementar el nivel de vida de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A., Roubini, N., y Cohen, G. (1997). *Political Cycles and the Macroeconomy*. Boston: MIT.

### Capítulos o artículos en libro

Albi, E., González-Paramo, J., y Zubiri, I. (2000). Gasto Público: Equidad y Eficiencia. En *Economía Pública I* (págs. 223 – 270). Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Alt, J. E., y Alesina, A. (1996). Economía Política: una visión general. En R. Goodin, & H.-D. Klingemann, *Nuevo manual de Ciencia Política tomo II* (págs. 937 - 1019). Oxford: Oxford University Press.

Black, D. (1958). The theory of committees and elections. En *The Theory of committees and elections* (págs. 1- 140). Lancaster: Kluwer academic publishers.

Gregorio, J. d. (2008). La oferta agregada y la Curva de Phillips. En *Macroeconomía Teoría y Políticas* (págs. 587 – 610). Santiago de Chile: Pearson-Educación.

Losada, R., y Casas, A. (2008). El enfoque que privilegia el interior del ser humano. En R. Losada, y A. Casas, *Enfoques para el análisis político* (págs. 75 -137). Bogotá: Universidad Javeriana<sup>4</sup>.

Sen, A. (2000). La perspectiva de la Libertad. En A. Sen, *Desarrollo y Libertad* (págs. 29 - 53). Barcelona: Planeta.

Soubbotina, T. (2004). What is Development?. En *Beyond Economic Growth, An introduction to sustainable growth* (págs. 7 – 11). Washinton D.C.: World Bank .

### Artículos en publicaciones periódicas académicas

Shi, M., & Svensson, J. (2006). Political Business Cycles: Do they differ across countries and why? En *Journal of public economics* (90), 1367 - 1389.

---

<sup>4</sup> Los siguientes autores se encuentran referenciados en el texto de Losada y Casas (2008). De igual manera, se hace mención de los mismos en la introducción del presente trabajo de grado (ver página 13) con el fin de resaltar sus aportes a la teoría de la elección racional. La bibliografía consultada fue la siguiente: Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley; Buchanan, J., y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Michigan: The University of Michigan Press; Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row; Olson, M. (1962). *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.

### **Artículos en publicaciones no periódicas académicas**

- Cardona, A. (2011). *Sostenibilidad de la deuda pública en Colombia*. Bogotá: DANE.
- Clavijo, S., Vera , A., y Vera , N. (2013). *Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes requeridos*. Bogotá: ANIF.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Giraldo, F. (2008). *Balance Económico de la administración de Uribe (2002-2006)*. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- López, A. C. (2011). *Gasto Público en Colombia 2000-2010*. Bogotá: Subdirección de Análisis Fiscal de la Dirección de Estudios Económicos-DNP.
- Ronderos, M. T. (13 de Marzo de 2010). ¿Por qué Colombia no sale del club de los pobres? *Revista Semana*.
- Villa, G. (2005). *Colombia: Gasto Público Social Regional 1997 - 2003*. Medellín : Banco de la República de Colombia.

### **Otros documentos**

- Banco de la República. (2013). PIB. Metodología año base 2005. Disponible en <http://www.banrep.gov.co/es/pib>
- CEPAL. (2013). Portal de inversión social en la región. Disponible en [http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador\\_id=13](http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=13)
- Congreso de la República de Colombia. (2010). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Legis.
- Contraloría General de la Nación. (2010). *Situación de la Deuda Pública en Colombia* . Bogotá.
- DANE. (2012). *Resultados recientes: Pobreza monetaria en Colombia 2002-2010*. Bogotá: DANE.
- Decreto N° 111 de 1996. Estatuto Organico del Presupuesto (15 de Enero de 1996). Gaceta Oficial del Congreso de la República de Colombia. Bogotá 1996.
- DNP. (2010). *El camino recorrido, diez años Familias en Acción*. Bogotá: DNP.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). Gobierno Nacional Central. ¿Qué es el Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central? Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politica/fiscal/GobiernoNacionalCentralGNC/Balance>

PNUD. (2010). *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.

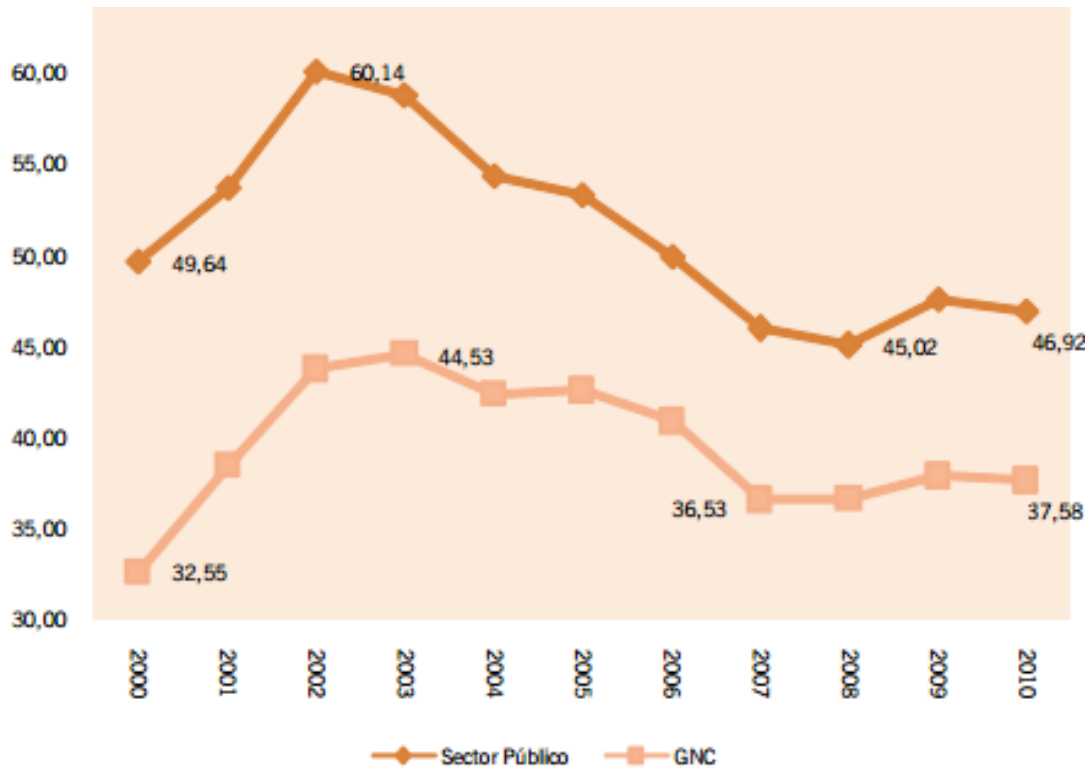
PNUD. (2011). *Informe de seguimiento a los objetivos de desarrollo del milenio*. Madrid: Planeta.

PNUD. (2013). *The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. Washington D.C.: Communications Development Incorporated.

PNUD. (02 de Mayo de 2014). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Disponible en: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aAa020081--&m=a&e=B#.U2ZleP15MQM>

## ANEXOS

**Anexo 1. Gráfica: Situación de la deuda pública en Colombia como porcentaje del PIB**



Fuente: (Contraloría General de la Nación 2010, pág. 16)

**Anexo 2. Presupuesto General de la Nación (en billones de pesos)**

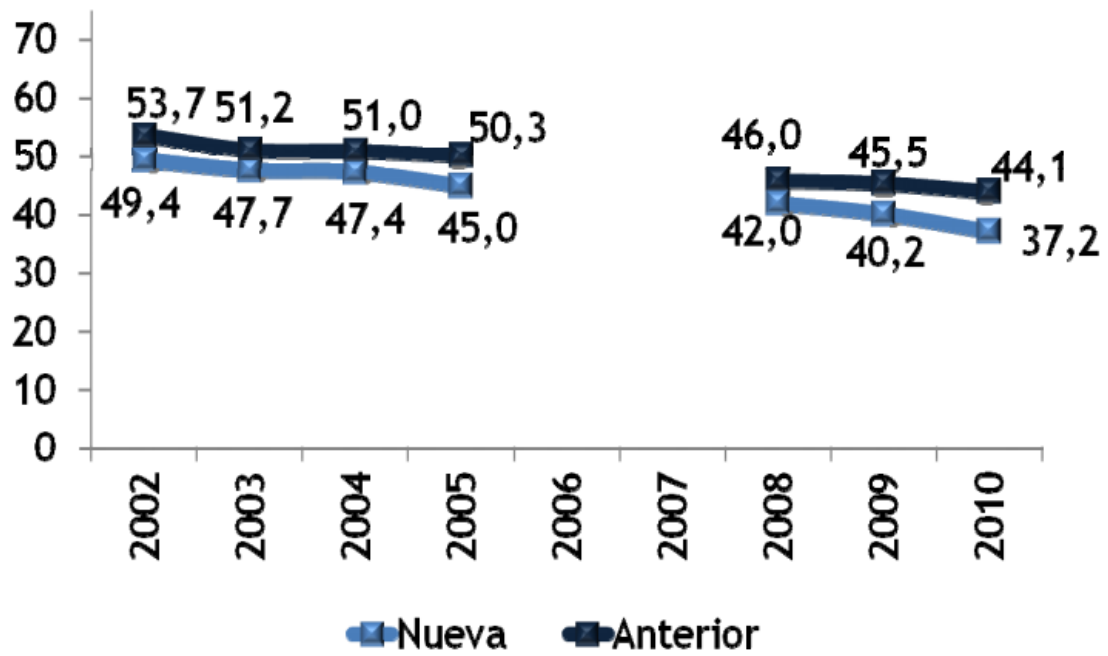
<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
\$67.2	\$77.6	\$93	\$105.4	\$117.6	\$125.7	\$140.5	\$148.3

**Fuente:** Tabla elaborada por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2013)



### Anexo 3. Pobreza en Colombia

## Pobreza Nacional



Fuente: (DANE 2012, Diapositiva 2)

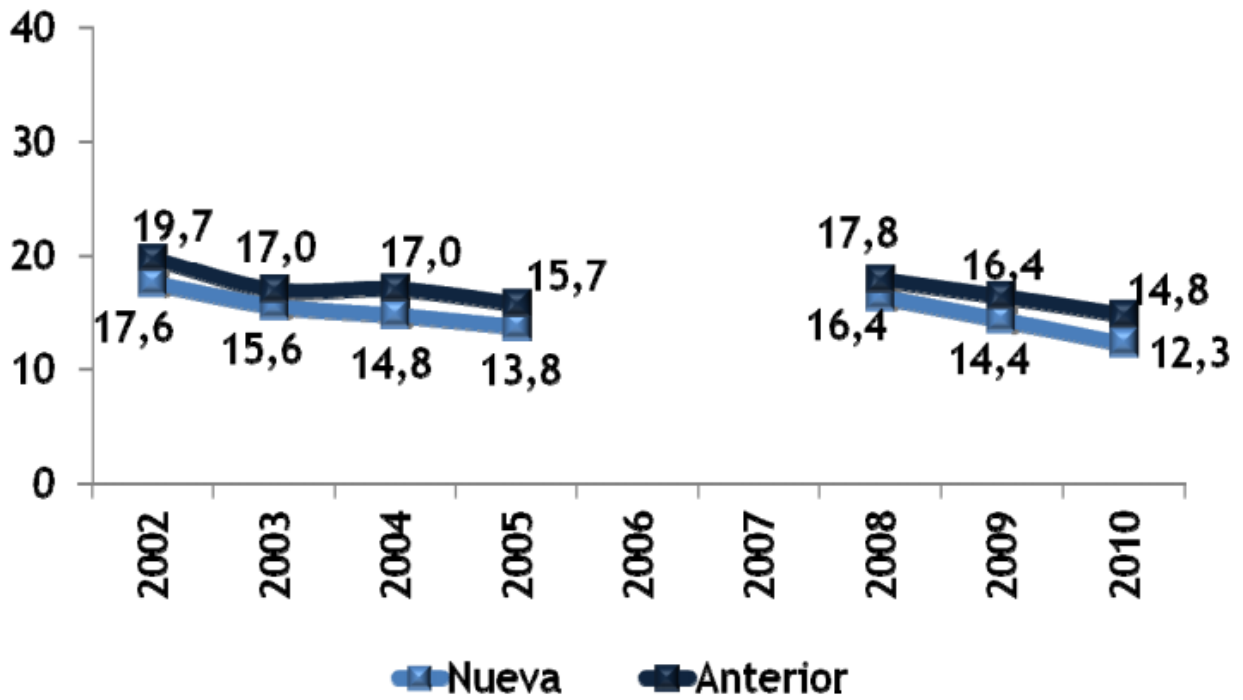
**Anexo 4. Diferencia puntos porcentuales niveles de pobreza – metodología nueva vs. Antigua**

<b>Cambios 2002-2010</b>	<b>Nacional</b>	<b>Cabeceras</b>	<b>13 áreas metropolitanas</b>	<b>Otras Cabeceras</b>	<b>Resto</b>
Metodología Anterior	-9.6	-9.9	-10,8	-8,9	-6.8
Metodología Nueva	-12.2	-12.3	-12,7	-12	-10.6

Fuente: (DANE 2012, Diapositiva 8)

Anexo 5. Pobreza extrema en Colombia

# Pobreza Extrema Nacional



Fuente: (DANE 2012, Diapositiva 9)

## Anexo 6. PIB precios constantes de 2005

PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR HABITANTE (A precios constantes de 2005)						
Fin de:	Total			Por habitante		
	Miles de Millones de pesos	Variación anual %	Millones de dólares de 2005	Pesos	Variación anual %	Dólares de 2005
2000	284,761	-	122,701	7,066,808	-	3,045
2001	289,539	1.68	124,760	7,094,190	0.39	3,057
2002	296,789	2.50	127,884	7,181,162	1.23	3,094
2003	308,418	3.92	132,895	7,369,789	2.63	3,176
2004	324,866	5.33	139,982	7,667,632	4.04	3,304
2005	340,156	4.71	146,570	7,931,153	3.44	3,417
2006	362,938	6.70	156,387	8,361,479	5.43	3,603
2007	387,983	6.90	167,179	8,832,464	5.63	3,806
2008	401,744	3.55	173,108	9,037,877	2.33	3,894
2009	408,379	1.65	175,967	9,079,360	0.46	3,912
2010	424,599	3.97	182,956	9,329,881	2.76	4,020
2011 (p)	452,578	6.59	195,012	9,829,122	5.35	4,235
2012 (p)	470,903	4.05	202,908	10,109,158	2.85	4,356
2013 (p)	490,950	4.26	211,546	10,419,692	3.07	4,490

(p) Provisional.

Nota: PIB en dólares de 2005 = PIB en millones de pesos de 2005 sobre la tasa de cambio nominal promedio de 2005.

Fuente: DANE - Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales y Banco de la República, Estudios Económicos - Cuentas Financieras.

Fuente: (Banco de la República 2013)