

Analítica

El ciclo político y la economía
política del gasto social
en el Ecuador

Verónica Legarda L.



www.ecuadorencifras.gob.ec



El ciclo político y la economía política del gasto social en el Ecuador

Verónica Legarda L.

Economista, experta en políticas públicas, Quito, Ecuador.
veronicalegarda@gmail.com

Resumen

El incremento del gasto social y los objetivos redistributivos de la política económica han tenido efectos importantes en la reducción de la pobreza en el Ecuador en el último decenio. Estos resultados han impactado en el nivel de aceptación del Gobierno y en la imagen del presidente Rafael Correa, ubicándolo como uno de los presidentes mejor evaluados a nivel de América Latina; situación que, del mismo modo, ha conllevado que el Gobierno de la *Revolución Ciudadana* haya tenido amplios y positivos resultados electorales consecutivos desde el 2008. Sin embargo, es importante estudiar la relación entre estos resultados electorales y la manera en la que ha ejecutado el gasto social. En este trabajo se plantea la pregunta de si el Gobierno usó el gasto social para atender necesidades de la población y también como instrumento para mejorar sus resultados electorales. Para contestarla, se aplica un modelo econométrico espacial, encontrando resultados consistentes con esta hipótesis.

Palabras clave: Ciclo político de la economía, gasto social, espacio geográfico, modelo espacial autorregresivo.

Abstract

The increase in social spending and the redistributive goals of economic policy have had a significant impact on reducing poverty in Ecuador in the last decade. These results have a positive effect on the government popularity and on the public image of President Rafael Correa, placing him as one of the presidents with the highest evaluations in Latin America. This situation has led Correa's administration (the *Citizen Revolution*) to have an extensive and consecutive electoral success since 2008. However, it is important to study the relationship between these election results and the way in which the government has executed its social expenditures. This study hypothesizes that the government used social spending to respond to population demands and also to increase their electoral support. This paper applies a spatial econometric model to

electoral and social data, finding results consistent with this hypothesis.

Key Words: Political Business Cycle, social spending, geographic space, autoregressive spatial model.

1 Introducción

El análisis de las relaciones entre economía, política y democracia puede abordarse desde varias aristas, siendo una de las más importantes el estudio de los ciclos políticos de la economía. Según estos, el éxito o fracaso electoral de los candidatos depende, en gran medida, de los resultados económicos y las decisiones de política económica, las mismas que se realizan tomando en consideración el calendario electoral (Mac Rae, 1977). Del mismo modo, sobre este aspecto Pérez (1995) plantea lo siguiente:

Los modelos de ciclos políticos de la economía son posibles solamente si la población puede expresarse de algún modo respecto a sus gobernantes. Si este pronunciamiento se hace mediante el voto, se supone que los votantes en su evaluación del gobierno toman en cuenta la situación económica que viven en ese momento y la que han vivido durante el período del gobierno que evalúan. (Pérez, 1995, pág 3)

De esta forma, cuando los Gobiernos aplican políticas de ajuste y estabilización de la economía, los conflictos sociales estallan y su popularidad se deteriora, obteniendo resultados adversos en los eventos electorales que deban afrontar, mientras que cuando las políticas públicas se encaminan a la mejora de las condiciones de empleo y el gasto social se incrementa para mejorar el acceso a servicios públicos, en términos generales, los resultados electorales parecen favorecer a los partidos de Gobierno responsables de la implementación de estas políticas (Zovatto, 2001). De este modo resulta de amplia importancia saber, con mayor detalle, cuál es la relación entre las decisiones de política económica de los Gobiernos de turno y el comportamiento de los votantes.

Uno de los enfoques teóricos que analiza la relación entre política y economía son los denominados modelos de ciclos político-económicos. Esta teoría, explicada por Nordhaus (1975), plantea que cuando las elecciones se aproximan, los políticos en el poder aumentan el gasto del Gobierno con el propósito de mejorar su credibilidad a través de los resultados económicos y de incrementar la probabilidad de ser reelectos. Las condiciones económicas que, fruto de ese tipo de políticas sobre-expansivas, hereda el nuevo Gobierno lo obligan a tomar medidas de ajuste, es decir reducción del gasto fiscal para contener la inflación; medidas que se tomarían al inicio del nuevo período gubernamental. De esta forma se origina un ciclo económico que tiene causas políticas: hacia el fin de su período, los Gobiernos buscan

maximizar la obtención de votos en un proceso electoral venidero (Assael y Larraín, 1994), por lo que aplican políticas económicas expansivas (tales como la reducción de la tasa de interés, el incremento del gasto público, el incremento salarial, entre otras) para favorecer su imagen ante el electorado antes de elecciones, lo que se conoce como *efecto monumento*. Mientras, el *efecto funeraria* consiste en las acciones realizadas por aquellos gobernantes que, sabiendo que no podrán permanecer en el poder en el próximo período, intentan dificultar la gestión de su sucesor (Schuldt, 1994).

Por otro lado, durante los últimos años, Gobiernos de América Latina han buscado hacer frente a la desigualdad de ingresos en sus países mediante el diseño de programas y/o fondos especiales dirigidos a los sectores pobres de la población. Muchas veces organizaciones multilaterales han impulsado y/o apoyado este tipo de programas, los que han sido concebidos como mecanismos necesarios para proporcionar seguridad social y reducir la incertidumbre económica en aquellos sectores de la población afectada negativamente por los shocks externos adversos, así como para proporcionar a los sectores excluidos de la sociedad oportunidades de acceso a capital financiero y humano (crédito, educación y atención sanitaria). No obstante existen evidencias de que este tipo de fondos también han sido desviados por intereses políticos, bajo ciertas circunstancias estos han ayudado a *comprar votos* para un Gobierno que buscaba la reelección o para construir circunscripciones políticas que fortalezcan el apoyo al mandato de turno (Penfold, 2007).

Según los resultados expuestos en algunos trabajos teóricos y empíricos sobre los patrones de gasto público en los regímenes democráticos, se evidencia el interés de algunos políticos por manipular el tiempo, la composición y la distribución geográfica de los gastos para maximizar la probabilidad de permanecer en el cargo. Asimismo, los Gobiernos de turno podrían realizar compensaciones presupuestarias para satisfacer a grupos importantes y los gastos se dirigirían hacia las zonas del país en las que se considera crítico ganar votos para una reelección (Dion, 2000). Es decir, las decisiones de política fiscal no tienen solamente un componente temporal sino también espacial.

Para el caso ecuatoriano, dilucidar cómo se ha ejecutado y priorizado el gasto social a nivel territorial es fundamental para establecer si este fue el factor que ha influido en el nivel de popularidad del actual Gobierno y si ha manejado aquellos recursos con ese fin. En este sentido, el presente artículo busca determinar si en el período 2007-2012 el gasto social fue una herramienta para consolidar el desempeño económico y resolver problemas sociales relacionados con la pobreza en el país o si fue utilizado por el Gobierno como un medio para consolidar su popularidad y, por tanto, mantener su poder político o una combinación de ambos factores. Con este fin, se aplica una metodología de regresiones econométricas espaciales para verificar la presencia de un ciclo político a través de la relación existente entre las variables: *variación del gasto social y variación de resultados electorales*; asimismo incorpora al *espacio geográfico* como una variable adicional para saber qué tipo de influencia tiene sobre estos resultados.

Los resultados de este trabajo muestran que las variaciones del gasto social en el Ecuador durante el período 2010-2012 parecen responder a la decisión de atender a los sectores más necesitados pero también a imperativos políticos. Esto se comprueba al observar que aquellos cantones que votaron a favor del Gobierno en 2009 obtuvieron una *compensación* por parte del mismo, recibiendo mayores recursos en términos de gasto social. Sin embargo, esta *compensación* también influyó para que los electores retribuyan con su voto a favor del Presidente en el siguiente período electoral de 2012; la inversión local también tuvo impactos positivos en la mejora de las condiciones socioeconómicas de los cantones donde se ejecutó este tipo de gasto, lo que influyó en la simpatía hacia el Gobierno.

2 Ecuador: desempeño del gasto social y su relación con los resultados electorales

Cuando el presidente Correa inicia su primer mandato en el 2007, uno de los principales objetivos de su Gobierno fue la recuperación del liderazgo del Estado en el diseño y ejecución de la política social, para lo cual se generó una nueva estructura institucional que desarrolló nuevas formas de ejecutar los planes sociales y, por ende, de priorizar el gasto social. La Constitución del Ecuador -aprobada en 2008- fue uno de los primeros hitos en la conceptualización del nuevo Estado, así como en la priorización de los ejes de acción de la política pública; situación que además provocó el incremento de la aceptación de la figura del Presidente.

El gasto social en los rubros de inclusión económica y social, educación y salud se incrementaron de manera sustancial en el período 2007-2012. De este modo, entre el 2007 y el 2010, el gasto social por habitante aumentó en alrededor del 20 %, pasando de USD 261 a USD 314 por persona (CEPAL, 2012) en dólares corrientes. Al analizar el comportamiento de la inversión durante el período 2006-2012, dentro del Presupuesto General del Estado, se observa que los sectores de educación, salud y bienestar social (inclusión económica) fueron los que más crecieron. Esto ha significado que el gasto de inversión social se haya incrementado a un ritmo del 6 % anual.

En el Ecuador, desde hace más de tres décadas, varios Gobiernos han realizado esfuerzos por expandir la infraestructura social y mejorar los niveles de salud y educación. Sin embargo, el Gobierno del Presidente Correa ha logrado implementar acciones sustanciales en términos de cobertura de los servicios sociales. Así por ejemplo, los gastos en educación y en salud por habitante cubren el 57,5 % y el 26,5 %, respectivamente. El gasto público social por habitante en educación pasó de USD 161, en el período 2009-2010, a un promedio de USD 279 para el período 2011-2013. En el caso de la salud, el gasto social per cápita pasó de USD 57 antes de 2007 a un promedio de USD 213 a partir del 2009. A diciembre de 2013, el Estado invirtió en cada niño y niña, por concepto de servicios de desarrollo infantil, un promedio de

535 dólares al año. Por cada niño y niña en educación básica se invirtieron 318 dólares; por cada adolescente en bachillerato 1.547 dólares; por cada persona con discapacidad cerca de USD 1.000. Por cada familia en pobreza un promedio de 800 dólares en servicios de salud, nutrición, transferencias monetarias y seguridad social no contributiva (Oviedo, 2015).

De este modo, tal como lo señala el Atlas de las Desigualdades Socio-Económicas del Ecuador publicado por la Secretaría de Planificación y Desarrollo (2013), el país ha mejorado sus condiciones sociales de manera acelerada para el período 2001-2010 por lo que la brecha rural-urbana en general se ha reducido, pero las desigualdades territoriales y regionales persisten y son pronunciadas.

La pobreza, que es un fenómeno estructural en el país, todavía tiene una alta incidencia en grupos étnicos o zonas territoriales específicas. Así se puede decir que el efecto redistributivo de las políticas sociales ha sido limitado, sobre todo en las áreas rurales y urbano marginales (CEPAL, 2012), a pesar de que es claro el esfuerzo que el Gobierno de la *Revolución Ciudadana* ha realizado para incrementar los ingresos de la población y disminuir la desigualdad. Según datos de SENPLADES, el índice de Gini de ingresos a nivel nacional disminuyó de 0,56 a 0,48 durante el período 2010-2012. No obstante, el panorama en torno a la incidencia de la pobreza a nivel nacional es un claro indicador de la persistencia de las desigualdades y la tarea pendiente de alcanzar la inclusión social; por lo que se puede inferir que la capacidad de las instancias públicas y de sus políticas para la cohesión social no han logrado llegar a un nivel idóneo y, probablemente, todavía son poco eficientes a pesar de la magnitud de las inversiones realizadas.

La importancia del gasto social en la reducción de la pobreza por ingresos (CEPAL, 2012) constituye un hecho innegable, así como lo es la importancia que ha tenido para la estabilidad política del Gobierno y para fomentar su elevada aceptación electoral. Esta afirmación se puede comprobar a través del análisis de los resultados electorales presidenciales durante el período 2006-2014, en el que se desarrollaron tres procesos para elegir Presidente de la República (en los años 2006, 2009 y 2013) y en los que el candidato ganador fue Rafael Correa.

A nivel nacional podemos verificar que en el 2006 la base electoral del candidato ganador (Rafael Correa) estuvo ubicada en las provincias de la Sierra (incluida la provincia de Pichincha), especialmente en las del centro del país, además de varias provincias del Oriente en las que ganó las elecciones con un promedio del 76 % de los votos; mientras que el apoyo que recibe en las provincias de la Costa alcanzó un promedio del 40 % (ver Figura 1¹).

Si comparamos los resultados electorales presidenciales del 2006 con los del 2009, se puede ver que la base electoral de Correa tiene un cambio importante. Mientras que el 2006 tuvo un margen de ganancia bastante considerable en las provincias del Oriente, los resultados al 2009 muestran que, a esa fecha, tuvo un margen de votos de aproximadamente el 30 %

¹Los colores de la Figura 1 indican el porcentaje de votos obtenidos. Las tonalidades más oscuras muestran una mayor concentración de votos a favor (entre el 60 % y el 80 %), mientras que las tonalidades más claras muestran una tendencia de votos inferior al 50 %.

en esa región. Esto se debió a que uno de los contendientes electorales de Correa fue Lucio Gutiérrez, candidato del Partido Sociedad Patriótica y expresidente del Ecuador en 2005, quien mantenía su bastión electoral en las provincias del Oriente. Del mismo modo, se puede ver claramente en la Figura 1, que mientras en el 2006 (sección A de la Figura) la ganancia de Correa en la Costa tuvo un promedio del 40 % de los votos, para el 2009 (sección B de la Figura) su aceptación electoral se incrementa al 53 %, siendo aún mayor en la provincia de Manabí.

Finalmente, al analizar la distribución de los resultados electorales a nivel cantonal para el 2013 se puede constatar en la sección C de la Figura 1 que la base electoral de Correa se consolida en la región Costa con el 70 % de los votos. Mientras que en la Sierra su base electoral llega al 50 % y en el Oriente al 20 %.

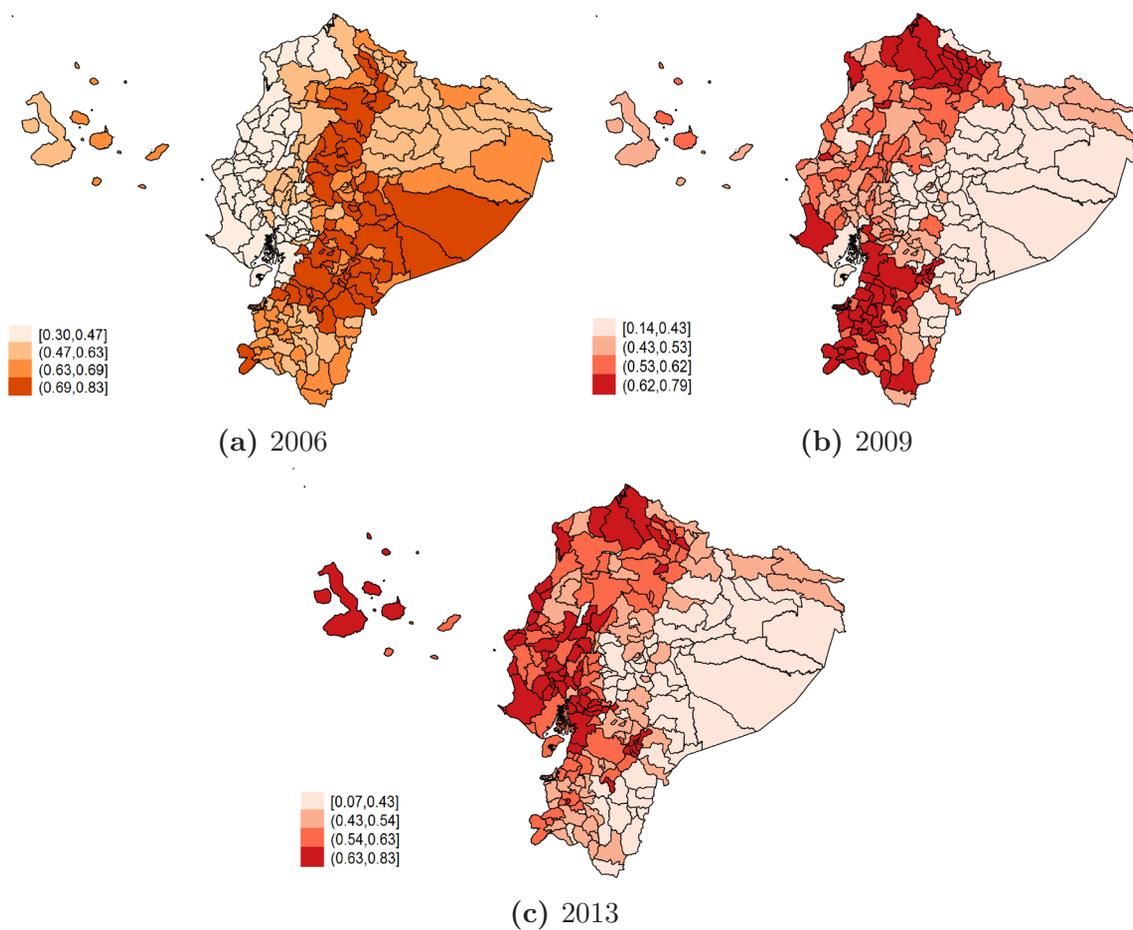


Figura 1: Distribución cantonal de resultados electorales presidenciales de Rafael Correa (porcentaje de votos por cantón).

Fuente: Consejo Nacional Electoral.

Elaboración: Verónica Legarda.

En el análisis de la distribución territorial de la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas-NBI-, utilizando información del Censo de Población y Vivienda del 2010 como un indicador del desempeño de la política social del Gobierno actual, podemos ver que los cantones que se encuentran ubicados mayoritariamente en la región Costa, de provincias como Esmeraldas, Manabí y Los Ríos, tienen una incidencia de pobreza por NBI promedio del 88 %. Esta situación es similar en las provincias de la región Amazónica, sobre todo aquellas ubicadas en la zona de frontera, donde esta variable alcanza aproximadamente el 89 %.

En la Sierra, se puede revisar en la Figura 2² que la pobreza por NBI se concentra sobre todo en provincias como Bolívar y Chimborazo, cuyo nivel de incidencia se encuentra en aproximadamente el 90 %.

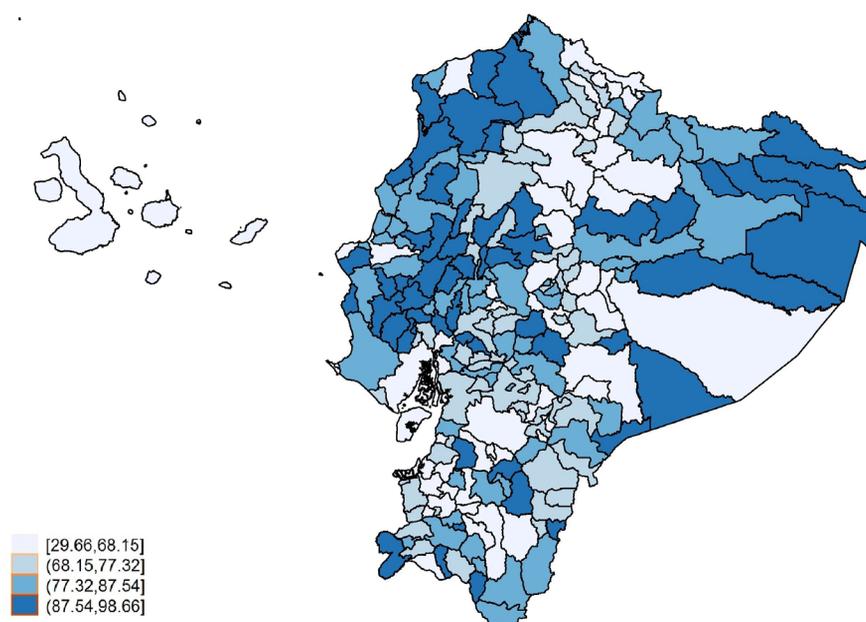


Figura 2: Distribución cantonal de la incidencia de pobreza por NBI (porcentaje por cantón).

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, INEC.

Elaboración: Verónica Legarda.

Finalmente, analizando la distribución del gasto social en los dos años anteriores a las elecciones del 2009 y 2013, es decir el gasto social per cápita de los años 2007 y 2008 y del 2011 y 2012, podemos ver que para el caso del 2007 y el 2008 este gasto estuvo distribuido

²En la Figura 2. la tonalidad de colores indica la concentración de la pobreza por NBI en los cantones a nivel nacional. Una tonalidad más oscura indica que la pobreza por NBI en ese cantón tiene una incidencia de entre el 87 % y 98 %; mientras que las tonalidades más claras indican que la pobreza por NBI tiene una incidencia de entre el 30 % y el 78 %.

principalmente en las provincias de la región Amazónica (2007) y en los cantones de las provincias de la Sierra y Costa (2008) (ver figura 3³ secciones A y B). Mientras que para el 2011 y 2012, la distribución del gasto estuvo concentrada en la región Sierra centro (2011) y en la región Amazónica en el 2012.

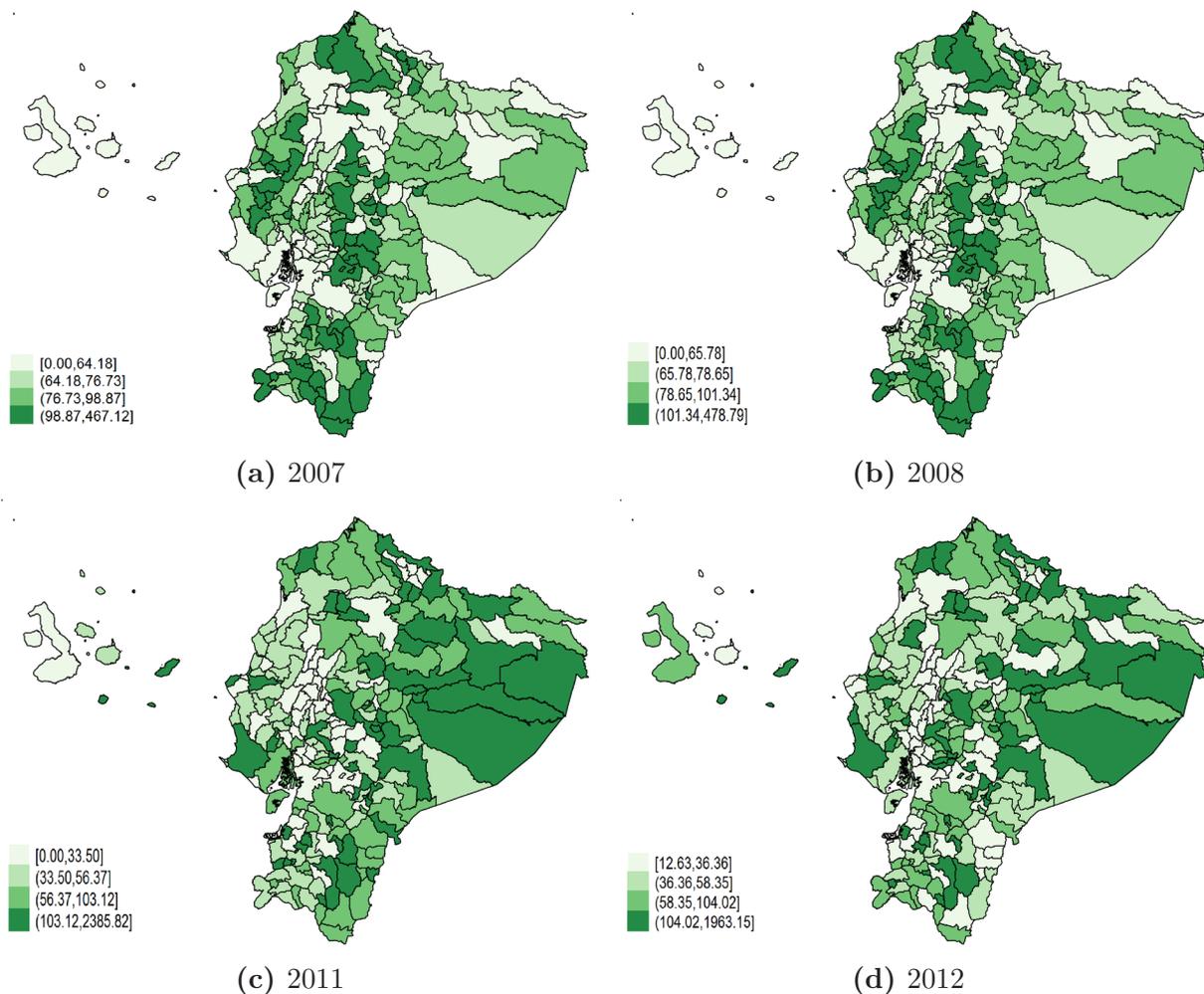


Figura 3: Distribución cantonal del gasto social per cápita (USD miles de dólares per cápita por cantón).

Fuente: Sistema Nacional de Información, SENPLADES.

Elaboración: Verónica Legarda.

A breves rasgos podemos ver que, dados los resultados electorales parecería ser que el

³En la Figura 3 la tonalidad de colores indica los cantones que concentraron el gasto social para los años 2007, 2008, 2011 y 2012. De este modo, una tonalidad de color más oscura indica que el gasto social en ese cantón osciló entre los USD 104 y los USD 963 millones. Mientras que un color más claro indica que en ese cantón el gasto social estuvo entre los USD 33 y USD 103 millones.

gasto social no sigue un patrón electoral y que se distribuye para suplir las condiciones de pobreza (comparando gráficamente la distribución del gasto social en el 2011 y el 2013 con la distribución de la incidencia de pobreza en el 2010), pues este tipo de gasto se realiza en cantones donde el porcentaje de votos por Correa no es el más alto, como en el caso de la región Amazónica en donde la incidencia de pobreza por NBI es alta.

Para comprobar esta hipótesis es necesaria, precisamente, la aplicación de una metodología de análisis de la información que nos permita comprender si el gasto social en el Gobierno de Rafael Correa responde a las características del ciclo político.

3 El espacio, la política y el voto

Este trabajo sustenta su análisis metodológico en la aplicación de los modelos espaciales autorregresivos, específicamente en la aplicación del modelo espacial de Durbin (Le Sage, 1999) que se aplica a modelos con datos de panel.

Se utiliza el modelo espacial de Durbin debido a que este considera un rezago espacial tanto en la variable dependiente, que para cuestiones de esta investigación es la variación del gasto social, como en la variable explicativa que en este caso es la variación en los resultados electorales. Esta dependencia espacial permitirá incorporar a los análisis de la relación entre ambas variables el efecto que tiene su localización y el comportamiento de sus vecinos para la determinación de los resultados.

Adicionalmente para la definición del modelo a utilizarse, esta estimación considera el comportamiento político del elector y su orientación de voto como consecuencia de su evaluación de los resultados del Gobierno, considerando como positivo el hecho de recibir mayores transferencias por concepto de gasto social en el cantón al que pertenecen, lo que implica que el Gobierno tenga más votos mientras mayor es el gasto a nivel local.

El estudio del espacio nos permite relacionar la localización de las actividades económicas y sociales en general y los efectos que la distancia, ubicación y vecindario tienen sobre los sistemas económicos y la conducta humana. De este modo, al incorporar una noción espacial a los análisis de política, se puede verificar los efectos que tienen sobre esta.

Para esto es importante saber cómo se abordará el concepto de espacio, el cual puede ser definido como contenedor y como construcción social. Tener una visión del espacio como contenedor implica que “no se estudia directamente el espacio sino los objetos que están contenidos dentro del mismo, dado que se considera a este como algo dado y objetivo” (Jácome, 2011, pag 10). Mientras, la visión del espacio como construcción social supone que son los actores quienes se apropian del territorio y le dan forma a través de sus interacciones, en donde los proyectos colectivos y los elementos culturales de los agentes constituyen un papel clave. De este modo, el espacio sería construido en una interrelación entre su aspecto físico y las dinámicas de aquellos que lo habitan (Jácome, 2011).

En este sentido, la determinación de la influencia que tiene el *vecindario* sobre la interrelación de los individuos y el sistema económico ofrece una aproximación a una visión del espacio como construcción social. Esto se debe a que el efecto que el *vecindario* tiene sobre las interacciones y percepciones de los individuos resulta clave para explicar cómo se distribuye la información localmente. Asimismo, la manera en la que los factores socioeconómicos moldean desde afuera la noción del espacio resulta de extrema importancia para determinar los tipos de factores externos (sociales y/o políticos) que determinan la relación entre individuos y economía.

La noción de espacio como una construcción social también conlleva a entender la conducta humana en términos de agregados sociales. Esto implica, en concordancia con el análisis político, comprender a la acción de votar desde un punto de vista sociológico, es decir, como una experiencia de grupo que depende, además, del resultado combinado de factores sociales: la clase, la renta, la profesión, la religión y el hábitat. Según Jácome (2011), quienes viven en condiciones semejantes tienden a mostrar conductas electorales semejantes. Por lo tanto, para comprender cuál es el efecto espacial en la relación entre las variables variación del gasto social y variación de los resultados electorales se analizará la interacción espacial (autocorrelación espacial) y la estructura espacial (heterogeneidad espacial) de las variables mencionadas.

El Modelo Espacial de Durbin -SDM, por sus siglas en inglés- forma parte de los modelos autorregresivos espaciales que se utilizan para modelar muestras de datos espaciales de corte transversal (Le Sage, 1999) y ofrecen un tratamiento relativamente completo desde una perspectiva de máxima verosimilitud. Para poder realizar el modelo se ha tomado en consideración que la información presupuestaria del Ministerio de Finanzas de Ecuador carece de desagregación provincial y cantonal, por lo que la base de datos de esta investigación se construyó utilizando la información desagregada de los planes anuales de inversión del período 2008-2012⁴, publicada por el Sistema Nacional de Información (SNI) de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)⁵.

⁴Para la información del año 2007 se utilizaron datos publicados por el Ministerio de Finanzas y se construyó el nivel de desagregación con la misma metodología utilizada por la SENPLADES para el caso de la desagregación territorial del gasto de inversión.

⁵ Esta información considera las siguientes variables:

- Sectorial: que hace referencia al sector de análisis que para el caso de esta investigación son los sectores de salud, educación e inclusión social.
- Entidad: hace referencia a las instituciones relacionadas con el sector.
- Entidad operativa desconcentrada: hace referencia a las unidades administrativas de las instituciones que efectúan el gasto a nivel territorial y que serán parte del análisis.
- Cantón: unidad de análisis territorial en la que se efectúa el gasto.
- Presupuesto devengado: el presupuesto efectivamente gastado.

Adicionalmente, se utilizó la información publicada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) relacionada con los resultados electorales presidenciales de 2009 y 2013, así como de los resultados de las consultas populares y referéndums de 2008 y 2011. Sin embargo, la información de la consulta popular y el referéndum no se utiliza para el cálculo del modelo debido a que no es comparable por tratarse de procesos electorales de contenido y objetivos muy diferentes. Del mismo modo, con el propósito de verificar si la ejecución del gasto social se realiza bajo consideraciones técnicas⁶, se utilizó información sociodemográfica del Censo de 2010⁷. Con esta recopilación se construyó una base de datos de panel con 1547 observaciones.

Finalmente, para verificar la autocorrelación espacial de las variables consideradas en la base de datos anterior se realizó el cálculo de la I de Morán para cada una de ellas (ver anexo 1). Los resultados obtenidos en esta prueba muestran la existencia de correlación espacial en la gran mayoría de las variables, sobre todo aquellas relacionadas con los indicadores sociales. Esto indica que existe un patrón espacial entre variables y que estas pueden explicarse en relación a la multidimensionalidad y la multidireccionalidad del espacio.

Se modelan dos tipos de ecuaciones: la primera relaciona la variación del gasto social per cápita de los años posteriores al resultado electoral de 2009 y a las condiciones socioeconómicas mencionadas anteriormente. Esta ecuación se establece para comprobar la hipótesis de que las variaciones en el gasto social por habitante ejecutado por el Gobierno en el período 2010-2012 tienen relación con los resultados electorales obtenidos por el mismo en el 2009. De este modo, se determina la siguiente función:

$$\Delta \text{Gasto}_{pc_{it+1}} = f(\text{VotoCorrea}_{i09}, Z_i) \quad (1)$$

Donde $\Delta \text{Gasto}_{pc_{it+1}}$ es la variación del gasto social per cápita en el cantón i para el período $t + 1$, VotoCorrea_{i09} representa los resultados electorales del Gobierno en el cantón i para el período 2009; mientras que Z_i es un vector de variables exógenas que pueden influir en el gasto social por habitante a nivel local, es decir los indicadores sociales del cantón i . La interpretación que puede darse a esta función es que si la variable VotoCorrea_{i09} es significativa, la variación en el gasto social per cápita dependerá de los resultados electorales siempre que el gasto social tenga un objetivo político para el Gobierno. Mientras que si la variación del gasto social per cápita tiene el objetivo de mejorar las condiciones socioeconómicas a nivel local, entonces este tipo de gasto se ejecutará tomando en cuenta solamente los indicadores sociales de las localidades.

Una segunda función se establece dentro del modelo para verificar si la variación en los resultados electorales del año 2013 respecto a los del 2009 ($\Delta \text{Elecc}_{i2013}$) está relacionada con

⁶Es decir, el gasto social se ejecuta para mejorar condiciones socioeconómicas independientemente de la tendencia del voto en el cantón.

⁷Los indicadores socioeconómicos utilizados son: incidencia de pobreza por NBI, presencia de analfabetismo, tasa de asistencia neta básica, tasa de asistencia neta de bachillerato, bachillerato completo, educación básica completa en personas de 16 años, secundaria completa en personas mayores de 19 años, incidencia del trabajo infantil y porcentaje de hogares hacinados.

la manera en la que el Gobierno ejecutó variaciones en el gasto social per cápita en años anteriores ($\Delta\text{Gasto}_{pc_{it-1}}$), la influencia que tiene sobre los resultados electorales obtenidos por el Gobierno a nivel local en la elección anterior (VotoCorrea_{i09}), así como los indicadores socioeconómicos a nivel local (Z_i). Esta función busca comprobar la hipótesis de que las variaciones en el gasto social por habitante en el período 2010-2012 le permitió al Gobierno obtener mejores resultados políticos a nivel local en el 2013; de este modo, se establece la siguiente función:

$$\Delta\text{Elecc}_{i2013} = f(\Delta\text{Gasto}_{pc_{it-1}}, \text{VotoCorrea}_{i09}, Z_i) \quad (2)$$

Como se ha explicado en líneas anteriores, la formulación del modelo econométrico utilizó como variable dependiente para la primera función a la variación del gasto del social per cápita para los sectores de salud, educación e inclusión social entre los años 2010-2012, esta variable se la relaciona con los resultados electorales obtenidos por el Gobierno en el 2009. En el caso de la segunda función, se determinó como variable dependiente a la variación de los resultados electorales al 2013, la misma que se la relaciona con la variación del gasto social por habitante en años anteriores, así como los resultados electorales obtenidos a nivel local por el Gobierno de Correa en el 2009. Las variables explicativas de los modelos son las siguientes:

1. Indicadores socioeconómicos, con el objeto de determinar si el nivel de gasto social fue dirigido con mayor énfasis a aquellos cantones donde estas variables representaban un menor desempeño y por tanto, la variación del gasto por habitante responde a consideraciones técnicas (ver nota al pie No. 6).
2. La matriz espacial W , que determina el nivel de influencia del espacio geográfico sobre las variables de variación del gasto per cápita y resultados electorales en el 2009. Esta matriz se construyó utilizando información de las distancias lineales entre los cantones para determinar si el espacio influye en la obtención de resultados; es decir, cuánto puede influir la distancia (o cercanía) de un cantón con otro sobre los resultados electorales, considerando si los efectos del gasto social per cápita pueden ser percibidos en uno o varias localidades al mismo tiempo. Se considera que, así calculada, esta matriz permite estudiar la influencia del espacio en el fenómeno en análisis, sin que esto impida futuras mejores estimaciones de la matriz espacial tomando en cuenta, por ejemplo, la infraestructura de comunicaciones entre cantones.

De este modo, las ecuaciones están definida por:

$$\Delta\text{GastoSocial}_{pc_{it+1}} = \rho W \Delta\text{GastoSocial}_{pc_{it+1}} + \beta_1 \text{Indicadores}_i + \rho W \text{VotoCorrea}_{i09} \beta_2 + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

$$\Delta\text{Elecc}_{13} = \rho W \Delta\text{Elecc}_{13} + \beta_1 \Delta\text{GastoSocial}_{pcit-1} + \beta_2 \text{Indicadores}_i + \rho W \text{VotoCorrea}_{i09} \beta_3 + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

Aplicando para el cálculo de resultados la metodología del modelo de Durbin con efectos fijos, se obtuvo la siguiente información para la primera ecuación:

Tabla 1: Estimaciones Durbin-varias especificaciones. Variable dependiente: Variación gasto social per cápita 2010-2012^a.

	(1) Gasto Salud	(2) Gasto Educación	(3) Gasto Inclusión
Main			
Voto Correa 2009	0.345* [0.113]	0.129* [0.456]	0.356* [0.242]
Pobreza por NBI	0.189* [0.123]	0.156 [0.245]	0.231* [0.324]
Bachillerato completo	0.870** [0.235]	0.623* [0.212]	0.357 [0.439]
Educación básica completa	0.058* [0.018]	0.013** [0.023]	0.121** [0.272]
Hacinamiento	0.432* [0.542]	0.182 [0.311]	0.263* [0.227]
Wx			
Voto Correa 2009	2.167** [1.302]	0.741** [0.215]	3.022* [1.037]
Pobreza por NBI	0.216* [0.582]	0.782* [0.372]	0.579* [0.134]
Bachillerato completo	0.316* [0.154]	0.577* [0.461]	1.675 [0.618]
Educación básica completa	2.754* [1.214]	0.351* [0.512]	0.766 [0.641]
Hacinamiento	0.017* [0.712]	0.242** [0.569]	0.457* [0.486]
Spatial			
rho	0.132* [0.319]	0.568*** [0.203]	0.824*** [0.357]
Observations	663	663	663

Efectos marginales; Errores Estándar en corchetes

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Fuente: SNI, CNE, INEC.

Elaboración: Verónica Legarda.

^a: La interpretación de resultados de la Tabla 1 se realiza observando la información *Main* de la tabla, que muestra la principal interpretación entre variable dependiente e independiente. La información *WX* es la relación obtenida entre las variables dependientes e independientes con la matriz de pesos espaciales.

Analizando la información de la Tabla 1 podemos verificar la hipótesis de que las variaciones en el gasto social per cápita durante el período 2010-2012 estuvieron influenciadas por los resultados electorales obtenidos por el Gobierno en 2009, aunque no de manera exclusiva, ya que variables como *pobreza por NBI* y *hacinamiento* son significativas en el gasto en salud y educación. Esto quiere decir que es probable que, con las variaciones del gasto social per

cápita en los años posteriores a las elecciones del 2009, el Gobierno buscó también consolidar su base electoral en aquellas localidades en donde más votos recibió. Por supuesto, esta retribución a sus electores también sirvió para mejorar las condiciones socioeconómicas en esos cantones; adicionalmente, localidades con mayor nivel de pobreza por NBI y condiciones de hacinamiento, recibieron mayores recursos en términos de gasto per cápita en salud, educación e inclusión económica. En cuanto a localidades con mayores niveles educativos (educación básica y bachillerato completos) tuvieron (en términos positivos y estadísticamente significativos) mayores variaciones de gasto social per cápita. Es decir, el régimen habría tomado en consideración tanto las necesidades de cada cantón como los resultados electorales a la hora de asignar el gasto social per cápita.

En la Tabla 1 podemos observar también que la variación del gasto social per cápita tiene una relación significativa con los indicadores sociales. Los tres tipos de gasto tienen relación significativa y positiva con los indicadores de *pobreza por NBI y hacinamiento*. Así también, los resultados relacionados a las variables vinculadas a la educación, *Bachillerato Completo y Educación Básica Completa*, muestran una relación significativa y positiva con el gasto social, lo que quiere decir que el gasto fue asignado en aquellos cantones donde existe bachillerato y educación básica completos. Esto lleva a inferir que la política del gasto ha priorizado suplir las necesidades de la población en cuanto a educación, lo que también podría verse reflejado en los resultados electorales.

En el caso de la segunda ecuación que muestra la relación entre la variación de los resultados electorales del 2013 y el gasto social del período 2010-2012, se observan los siguientes resultados, en la Tabla 2:

Tabla 2: Estimaciones Durbin-varias especificaciones. Variable dependiente: variación del resultado electoral 2013 ^a.

	Resultado Electoral 2013
Main	
Voto Correa 2009	0.556* [0.622]
Gasto salud	0.213* [0.571]
Gasto educación	0.325* [0.397]
Gasto inclusión	0.531 [0.225]
Pobreza por NBI	0.158** [0.121]
Bachillerato completo	0.584*** [0.353]
Educación básica completa	0.041* [0.019]
Hacinamiento	0.213 [0.152]
Wx	
Voto Correa 2009	0.257** [0.551]
Gasto salud	0.814* [0.670]
Gasto educación	0.078*** [0.022]
Gasto inclusión	0.571 [0.230]
Pobreza por NBI	0.893* [0.951]
Bachillerato completo	0.684** [0.972]
Educación básica completa	0.765*** [0.217]
Hacinamiento	0.108* [0.433]
Spatial	
rho	0.167** [0.322]
Observations	1768

Efectos marginales; Errores estándar en corchetes

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Fuente: SNI, CNE, INEC.**Elaboración:** Verónica Legarda.

^a: La interpretación de resultados de la Tabla 2 se realiza observando la información Main de la tabla, que muestra la principal interpretación entre variable dependiente e independiente. La información WX es la relación obtenida entre las variables dependientes e independientes con la matriz de pesos espaciales.

Los resultados recogidos en la Tabla 2 muestran que existe una relación positiva y significativa entre la variación de los resultados electorales del 2013 respecto de los del 2009 y la variación del gasto social por habitante para el período 2010-2012. Estos resultados nos permiten inferir que la manera cómo el Gobierno ejecutó el gasto social en el período inter-elecciones influyó en los resultados electorales del 2013. En este sentido, se puede ver que las

variaciones del gasto per cápita en educación y en salud tienen estimadores significativos y positivos al 10 % con la variación de los resultados electorales en el 2013. Situación que no se comprueba con la variación del gasto social por habitante en inclusión económica, ya que su estimador no es significativo.

Del mismo modo, se puede distinguir que la relación entre la variable $VotoCorrea_{2009}$, que muestra los resultados electorales obtenidos por el Gobierno en el 2009, tiene una influencia positiva y significativa con la variación de los resultados electorales en el 2013. Esto indica que los electores que votaron a favor del Gobierno en las elecciones del 2009, confirmaron sus preferencias electorales y también lo hicieron en el 2013.

Si analizamos la relación entre los indicadores sociales y la variación de los resultados electorales en el 2013 podemos ver que indicadores como el nivel de pobreza por NBI y las variables relacionadas con la educación tienen una relación positiva y significativa con la variable dependiente. Esto puede significar que también que existe una *retribución* por parte de los votantes hacia el Gobierno por haber mejorado sus condiciones socioeconómicas (a excepción de la variable hacinamiento) a nivel local, a través de la ejecución del gasto social por habitante.

Si verificamos la distribución espacial del gasto social por cantón (ver Figura 3), podemos ver que este se ha ido ejecutando en mayor escala en las regiones de la Amazonía y de la Sierra centro, no obstante estas localidades son las que han votado en contra del Gobierno de Rafael Correa. En este sentido se puede ver que el Gobierno, a pesar de que ha invertido de manera recurrente en estos cantones, no ha podido cambiar el patrón electoral de las mismas. Considerando los resultados obtenidos en las regresiones, se puede argumentar que es probable que este fenómeno haya ocurrido debido a que en estos cantones no se haya mejorado de manera significativa las condiciones socioeconómicas y, por lo tanto, los electores prefieren *castigar* al Gobierno con su voto.

La relación entre las variables dependientes y explicativas con la matriz de pesos espaciales y el parámetro rho (ρ)⁸ en ambos modelos muestra estimadores significativos; por lo que se puede concluir, adicionalmente, que el espacio juega un papel importante en la toma de decisiones del Gobierno sobre cómo ejecutar el gasto social a nivel local para consolidar su base electoral y cómo el espacio influye sobre los resultados electorales.

4 Conclusiones

En el Ecuador existen pocas evidencias empíricas que expliquen la existencia de ciclos políticos en los manejos presupuestarios gubernamentales. Por este motivo es necesario que, desde

⁸El parámetro rho es significativo para ambas regresiones, esto indica que en los dos modelos existe correlación espacial. Lo que significa que existe un patrón de distribución espacial en las variables de gasto social y resultados electorales.

la academia, se pueda evidenciar el hecho de que los ciclos presupuestarios inducidos por las elecciones han contribuido a la volatilidad de las condiciones económicas de América Latina. Por ejemplo, si la política fiscal es cíclica y no busca compensar el ciclo económico y por el contrario, está relacionada con la coyuntura electoral tendrá un efecto negativo en la asignación de recursos y será altamente ineficiente (Penfold, 2007).

Del mismo modo cuando el sector público enfrenta un efecto de consolidación en el que el retiro de las asignaciones presupuestarias se vuelve problemático, el comportamiento cíclico del presupuesto conducirá a un incremento del tamaño del Estado “porque el gasto oportunista de antes de las elecciones no puede eliminarse por completo después” (Kraemer, 1999). No obstante, a pesar de que el tamaño de los Gobiernos no está relacionado con una mala gestión gubernamental, no existe probabilidad de que el gasto, con fines electorales, sea eficiente.

En este sentido, el debate sobre la existencia de una manipulación del gasto público, su característica y magnitud no ha sido resuelto. Analizando las evidencias teóricas y empíricas en esta discusión existen varias inconsistencias sobre la afirmación de que el gasto público crece en períodos preelectorales. Esta conclusión se debe a que la evidencia empírica no ha sido contundente en sus resultados, pues no ha logrado explicar, a ciencia cierta, la relación entre el comportamiento del gasto electoral y el de los votantes.

A partir de esto, es imprescindible destacar que en el caso ecuatoriano si bien el gasto social ha jugado un papel importante en la reducción de la pobreza por ingresos, que pasó del 37% en el 2007 a casi el 29% en 2011 (CEPAL, 2012), este ha sido fundamental para sostener la estabilidad política del actual Gobierno que se ha caracterizado además por la alta aceptación electoral. Esta situación lleva a considerar que en el Ecuador el manejo gubernamental del gasto social está influido por los ciclos políticos.

Tomando en cuenta los resultados obtenidos en esta investigación se determina que la estrategia del Gobierno para sostener su base electoral está relacionada al cuestionamiento de cómo ejecuta a nivel local el gasto social. Según Schady (1999), un gobierno sin contrincantes políticos fuertes deberá basar su estrategia política en consolidar su base electoral. Así, en el Gobierno de Rafael Correa, los resultados muestran que el gasto de educación, salud e inclusión social ha servido para sostener su base política en los votantes que se encuentran fuertemente a favor del Gobierno, factor que le ha ayudado a ganar las elecciones presidenciales en el 2009 y el 2013.

En conclusión, considerando que la hipótesis de la investigación plantea que el comportamiento político del elector y su orientación del voto dependen directamente de su percepción sobre la cantidad de transferencias que por concepto de gasto social están recibiendo⁹ (Schady, 1999), los resultados de este trabajo muestran que las variaciones del gasto social por habitante en el Ecuador durante el período 2010-2012 responden a imperativos políticos. La noción detrás de estos resultados nos permiten concluir que es probable que el gasto social le haya servido al Gobierno para sostener sus resultados políticos y mantenerse en el

⁹Lo que implicaría además que el Gobierno tenga más votos mientras mayor sea el gasto a nivel local.

poder con un amplio margen de votos a favor, tal como lo plantea Nordhaus (1975) en su definición sobre la teoría de los ciclos políticos de la economía. Esto se comprueba al ver que aquellos cantones que votaron a favor del Gobierno en el 2009 obtuvieron una *compensación* por parte del mismo recibiendo mayores recursos en términos de gasto social. A su vez, esta *compensación* también influyó para que los electores *retribuyan* con su voto a favor al Presidente, ya que la inversión local también tuvo impactos positivos en la mejora de sus condiciones socioeconómicas.

Por lo tanto, tal como plantean Schady (1999) y Dion (2000) en sus estudios empíricos, el uso discrecional del gasto oficial por parte de los políticos está reflejado en la manera en la que este tipo de gasto se distribuye para generar apoyo electoral de manera directa, en lugar de confiar en que los cambios de la economía general influyan sobre los votantes de manera indirecta. Según los resultados obtenidos para el caso ecuatoriano, se evidencia la estrategia que ha tenido el Gobierno para consolidar su base de apoyo electoral en los cantones que mayor gasto social recibieron; sin embargo, esta ejecución del gasto también tuvo impactos positivos en la economía y se logró que los votantes vean de manera *positiva* la gestión gubernamental y, por lo tanto, retribuyan al Gobierno con votos en los períodos electorales siguientes.

Asimismo es importante concluir que el espacio juega un papel significativo en la explicación sobre cómo se ejecuta el gasto social, pues la naturaleza del territorio incide directamente en la distribución del mismo. Esto podría estar relacionado justamente a la necesidad que tiene el Gobierno de consolidar su base electoral en aquellos cantones donde tiene mayores adeptos.

En cuanto a las recomendaciones para estudios futuros, sería útil poder contar con mayor nivel de desagregación a nivel territorial y por entidad ejecutora desconcentrada, en cuanto al gasto social. Del mismo modo, se debería incorporar una variable relacionada a la afiliación política de las autoridades locales a nivel cantonal para poder determinar si esta variable estaría relacionada con la votación a favor o en contra de Correa y, al mismo tiempo, con decisiones sobre el gasto. Esto ayudaría a determinar con mayor certeza la correlación entre el comportamiento político y el gasto social, dado que existe la noción de que los municipios que son afines al Gobierno realizan acciones que permiten tener mejores resultados electorales presidenciales, seccionales y/o locales. Sin embargo, la escasez de información sobre este aspecto ha dificultado la construcción de esta variable, pues resulta complejo determinar efectivamente cómo un Gobierno local está relacionado políticamente con el Gobierno nacional, conociendo que a pesar de que existen cantones con autoridades que fueron candidatos de Alianza País, existen muchos otros que ganaron elecciones haciendo alianzas políticas y otros tantos que han ido perdiendo la *cercanía política* con el partido de Gobierno.

Asimismo, dado que la matriz de pesos espaciales fue construida con información de distancia cartográfica entre cantones, en futuras investigaciones sería interesante incorporar al modelo una matriz con mayor información sobre distancias en carretera entre cantones, por ejemplo, lo que daría una mejor caracterización a la influencia del espacio en los resultados

del modelo presentado.

Por último, como recomendación final, para esta investigación es importante incorporar otro tipo de indicadores variables en el tiempo que permitan medir el nivel de eficiencia en la ejecución del gasto para saber si tiene los efectos redistributivos y de alivio a la pobreza esperados; y de este modo tener mejores controles sobre el manejo gubernamental del gasto social.

Referencias

- Anselin, L. (1999). *Spatial Econometrics*. United States: Bruton Center, University of Texas.
- Assael, P. y Larraín, F. (1994). El Ciclo Político-Económico: Teoría, Evidencia y Extensión para una Economía Abierta. *Cuadernos de Economía, Año 31.*, No. 92, Banco Central de Chile.
- Campos, R. y Ana, M. H. (2013). *Aprobación de Mandatarios de América y el Mundo*. Disponible en: http://www.opinamexico.org/opinion/Evaluacion_Mandatarios.pdf, visitada el 12 de febrero de 2014.
- Comisión Económica para América Latina (2012). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Las Políticas ante las adversidades de la economía internacional*. Chile: CEPAL.
- Consejo Nacional Electoral (2014). Base de datos de Información de Resultados Electorales 2006-2013. *Dirección de Planificación y Estadísticas*.
- Dion, M. (2000). La Economía Política del Gasto Social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994. *Estudios Sociológicos*, Vol. 18, No. 53.
- Jácome, J. (2011). *Patrones espaciales sobre ideología y comportamiento electoral en Bogotá*. Tesis de investigación presentada para la obtención del grado de Magíster en Geomática, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en <http://www.bdigital.unal.edu.co/6492/1/javiermauriciojacomemolina.2011.pdf>, visitada el 27 de enero de 2015.
- Kraemer, M. (1999). ¿Qué está causando los ciclos presupuestarios electorales en América Latina y el Caribe? *El Trimestre Económico*, Vol. 66, No. 261(1).
- Le Sage, P. J. (1999). *The Theory and Practice of Spatial Econometrics*. España: University of Toledo, Department of Economics.
- Mac Rae, D. (1977). A Political Model of Business Cycle. *Journal of Political Economy*, Vol. 85.

- Nordhaus, W. (1975). The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, No. 42, No. 2.
- Oviedo, S. (2015). *Análisis de la Situación de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Ecuador*. Quito: Aldeas Infantiles SOS Ecuador.
- Penfold, M. (2007). Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones. *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 4.
- Pérez, Oviedo, W. (1995). *Modelo de Ciclos Políticos para una Economía Abierta*. Tesis de investigación presentada para la obtención del grado de Maestría en Economía, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/252/3/TFLACSO-1995WPO.pdf>, visitada el 9 de agosto de 2014.
- Schady, R. N. (1999). Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95. *The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division, Policy Research Working Paper*, No. 2166.
- Schuldt, J. (1994). *Elecciones y Política Económica en el Ecuador: 1983-1994*. Quito: ILDIS.
- Secretaría de Planificación y Desarrollo (2013). *Atlas de las Desigualdades Socioeconómicas*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría de Planificación y Desarrollo (2014). *Sistema Nacional de Información: Información territorializada del Plan Anual de Inversiones*. Disponible en: <http://app.sni.gob.ec/web/menu/>, visitada el 14 de enero de 2014.
- Zovatto, D. (2001). La reforma Político Electoral en América Latina: Evolución, Situación Actual y Tendencias 1978-2000. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 1.

ANEXO 1

Tabla 3: Resultados test I de Morán.

Hipótesis nula: autocorrelación espacial = 0					
		Matriz no estandarizada (A)	Matriz estandarizada (B)	Rechazo hipótesis (A)	Rechazo hipótesis (B)
1	Incidencia de la pobreza por NBI	0,162	0,286	No	No
2	Incidencia de la extrema pobreza por NBI	0,162	0,286	No	No
3	Educación básica completa	0,000	0,000	Si	Si
4	Bachillerato completo	0,000	0,000	Si	Si
5	Hacinamiento	0,002	0,000	Si	Si
6	Gasto salud 2007	0,197	0,283	No	No
7	Gasto salud 2008	0,197	0,283	No	No
8	Gasto salud 2009	0,197	0,283	No	No
9	Gasto salud 2010	0,452	0,498	No	No
10	Gasto salud 2011	0,493	0,416	No	No
11	Gasto salud 2012	0,349	0,437	No	No
12	Gasto educación 2007	0,263	0,358	No	No
13	Gasto educación 2008	0,263	0,358	No	No
14	Gasto educación 2009	0,263	0,358	No	No
15	Gasto educación 2010	.	.	No	No
16	Gasto educación 2011	0,386	0,473	No	No
17	Gasto educación 2012	0,498	0,485	No	No
18	Gasto inclusión 2007	0,348	0,440	No	No
19	Gasto inclusión 2008	0,348	0,440	No	No
20	Gasto inclusión 2009	0,348	0,440	No	No
21	Gasto inclusión 2010	0,361	0,324	No	No
22	Gasto inclusión 2011	0,347	0,331	No	No
23	Gasto inclusión 2012	0,363	0,336	No	No
24	Votación Correa 2009	0,000	0,000	Si	Si

Elaboración: Verónica Legarda.