

## **10. CONCLUSIONES**

1. Desde la década de los ochenta el Ecuador ha experimentado lentamente una serie de transformaciones de índole económica, social, cultural y política que han implicado un cambio de paradigma. Por la fuerza de su alcance filosófico e ideológico, esta modificación ha dejado un reducido espacio apenas para discutir cuáles son las “fallas” del modelo neoliberal, y no para cuestionarlo íntegramente. La velocidad en la implementación de las medidas, inclusive, ha llevado a que sus defensores arguyan que en el sentido estricto no existe fracaso de las políticas de ajuste estructural (asociadas ideológicamente al neoliberalismo), pues éstas no habrían sido implementadas a cabalidad. En opinión de los autores del presente estudio, el mero análisis de la evolución del presupuesto general del Estado (caída de la inversión social en salud y educación, y elevación drástica del pago del servicio de la deuda) desechan el criterio anterior. Existen además otros indicadores de esta hipótesis, especialmente en el campo de la política fiscal y monetaria.
2. El argumento central del neoliberalismo, es que los mecanismos del mercado para lograr el equilibrio y crecimiento económico, son siempre preferibles a los del Estado. Éste debe solamente garantizar el marco apropiado de una economía libre para asegurar el uso óptimo de los recursos. Para lograr este objetivo, se han diseñado los programas de ajuste estructural, a pesar que la última Constitución Política garantiza un Estado con funciones importantes en la provisión de servicios de educación y salud, más que un Estado clásico liberal. Los resultados del ajuste en el campo económico han sido magros desde la perspectiva de los indicadores macroeconómicos, y de indicadores de las condiciones de reproducción de la mayoría de familias (un 70 % de la cual es pobre). La reactivación no se vislumbra, por lo menos en el corto y mediano plazo.
3. El ajuste estructural en el Ecuador es un proceso muy lento y tortuoso, especialmente para la mayoría de los hogares ecuatorianos. Estos soportan permanentes mini-shocks a sus economías, cuyo mayor impacto negativo se concentra más marcadamente en las mujeres, los ancianos y ancianas, los niños y las niñas. En este sentido, es importante resaltar que el ajuste no es neutro social o políticamente, y tiene un impacto diferenciado según estrato social, género, grupo étnico y etnia. El desempleo, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, las enfermedades, el hacinamiento, es decir, la pobreza tiene nombres y apellidos, sexo, edad, etnia y ubicación espacial. La pobreza y la miseria son cada vez más intensas y afectan a más población. Mientras tanto, las medidas de subsidios focalizados hasta ahora sólo incorporan

pequeños grupos poblacionales, los cuales en algunos casos están sobre los niveles de pobreza.

4. Conceptualmente esta investigación asume que un subsidio es el gasto o la exoneración que realiza un gobierno, en dinero o en especie, en beneficio de empresarios o consumidores, sin que paralelamente el gobierno reciba una compensación equivalente. Desde una perspectiva crítica de la economía política, el Estado, a través de los subsidios, asume parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, mejorando las condiciones de la apropiación de la plusvalía.
5. Los subsidios han estado presentes en toda la historia reciente del Ecuador. Existen subsidios de cobertura universal dirigidos a toda la población ecuatoriana; actualmente éstos se están eliminando. Por otra parte, existen subsidios dirigidos a determinados estratos de la sociedad, son los llamados subsidios focalizados.
6. Desde el punto de vista de los actores sociales existe una conceptualización mayoritaria de los subsidios, considerándolos como un aporte del Estado para cubrir la diferencia entre el costo de producción de un bien o servicio, y el precio pagado por consumidores o productores. Pero, por otro lado, los últimos gobiernos y los organismos internacionales lo ven como una diferencia entre el precio local y el costo de oportunidad (precios internacionales); es más, este enfoque fundamenta un discurso a través del cual cada nuevo gobierno llega “eliminando” los subsidios a la gasolina y a la energía eléctrica, para que dos años más tarde se prepare un nuevo discurso justificativo de (una vez más), eliminar los subsidios.
7. Los actores sociales de la sociedad civil distinguen empíricamente entre la noción de subsidio y la de gasto o inversión social. En todos los casos, aceptan que es función del Estado asumir la responsabilidad de la inversión social en áreas como salud, educación y seguridad social. Al contrario, gobiernos, organismos internacionales y empresarios tienden a ampliar la noción de subsidio, incluyendo en ellos muchos rubros que tradicionalmente fueron parte de la inversión social del Estado.
8. Para la mayoría de la población los subsidios se justifican en tanto el Estado y la economía en su conjunto, no generen suficiente fuentes de trabajo. Si hubiese más empleo, apoyo a la producción y altos ingresos, no serían necesarios los subsidios. En las actuales condiciones, los subsidios a la gasolina, la electricidad y el gas (en ese orden) son considerados como inamovibles para la mayoría de actores de la sociedad civil.
9. En el imaginario social existe una hipótesis apocalíptica sobre el futuro socio-político del país en caso de eliminarse los subsidios. Por

tanto, el grado de rechazo potencial al incremento de precios de bienes y servicios subsidiados, es muy elevado.

10. El análisis del proceso de toma de decisiones en materia de políticas sociales y específicamente de subsidios, muestra una participación inequitativa y desarticulada de los actores sociales: Estado, Sociedad Civil y Banco Mundial. La inequidad se presenta en los diferentes niveles de control y acceso al poder que tiene cada actor, en su capacidad de organización y negociación, y en la influencia del contexto internacional.
11. En el Ecuador, la sociedad civil no logra constituirse como una unidad integral para consolidar sus derechos ciudadanos, y para exigir del Estado la vigencia de sus derechos políticos y sociales fundamentales. Más bien su desarrollo es parcial, y el ejercicio de la ciudadanía también ha sido limitado.
12. El Estado busca nuevas formas de consenso y legitimación con la Sociedad Civil, orientando su función social hacia el asistencialismo y el mercado, con políticas y subsidios sociales focalizados y compensatorios. La sociedad civil, por su parte, “aparentemente” adquiere más autonomía y tiende a independizarse del paternalismo estatal.
13. En el marco de las reformas fiscales, las políticas sociales que legitimaban del papel del Estado, y el pacto entre Sociedad Civil y Estado, tienden a desaparecer. Se reconceptualiza la pobreza, bajo la concepción de las PAE, transformándolas de problema social que requería la intervención del Estado, en problema económico que sería resuelto en el mercado con una eficiente asignación de recursos.
14. El estilo de toma de decisiones adoptado por el Estado en el ámbito interno (con relación a la Sociedad Civil), es de tipo autoritario, concentrando el poder de decisión en el ejecutivo. En el nivel externo (en relación con los organismos crediticios) se relativiza, transformándose en consultivo. Desde la posición del Banco Mundial y los organismos internacionales, su estilo es autoritario hacia la Sociedad Civil, y delegativo hacia el Estado.
15. La mayoría de los grupos sociales investigados reconoce la existencia de problemas de diversa índole que limitan su participación política: información, organización, mecanismos de participación. Todos están de acuerdo que las decisiones son tomadas por el Gobierno bajo la presión de los organismos internacionales (en especial el FMI) como condición para renegociar los préstamos.
16. Estos grupos elevan propuestas para ampliar la participación de la Sociedad Civil a través de una mayor organización, la consulta popular controlada por el movimiento social, la presión al gobierno

para tomar decisiones conjuntas con autoridades locales y representantes de organizaciones sociales, y la presión a diputados para que ejerzan efectivamente la representación de la Sociedad Civil en el Congreso, entre otras.

17. El ingreso familiar y su incidencia directa en el presupuesto del hogar, es un indicador del nivel de vida de los ecuatorianos, y sobre éste las políticas gubernamentales han tenido un elevado impacto. Los subsidios, teóricamente, son una compensación en el ingreso familiar, siempre y cuando lleguen a la población objetivo y den los efectos que se espera. Entonces, se plantea como interrogante central quiénes son los que se benefician realmente de los subsidios.
18. Para el presente estudio se han construido cuatro escenarios para determinar los impactos de los subsidios en el presupuesto familiar. Para el efecto se definieron tramos de ingresos totales del hogar, por área de residencia y por jefatura del hogar.
19. El primer escenario consideró que el Estado no realiza adecuadamente el gasto social en salud y educación, el cual debe ser asumido por el bolsillo de las familias; al mismo tiempo en este escenario o suposición se mantienen los subsidios actuales. Bajo esta consideración, únicamente en el primer tramo de ingresos (el de más bajos ingresos) se observa un impacto total positivo; el resto de la población ve disminuido sus ingresos familiares. En el área urbana se observa un mayor porcentaje de beneficios a través de los subsidios que en el área rural. Así mismo, en los hogares donde el jefe de hogar es hombre (jefatura de hogar masculina) los impactos positivos de estas políticas son mayores que en los hogares donde el jefe de hogar es mujer (jefatura de hogar femenina).
20. En el segundo escenario se ha supuesto que el Estado cumpla con sus obligaciones de gasto social en salud y educación, lo cual tiene un impacto positivo en el presupuesto familiar que no debe asumir este gasto. Al mismo tiempo, se mantiene el impacto positivo de los subsidios de los diferentes bienes. En este caso existiría un beneficio en todos los tramos de ingresos de los hogares, tanto en el sector urbano y rural, como en la jefatura masculina y femenina.
21. En el tercer escenario se ha considerado que el gasto social en salud y educación no es asumido por el Estado (sino por las propias familias), y que se eliminan los subsidios de cobertura universal, a la vez que se da prioridad a los subsidios focalizados. La eliminación del gasto social y de todos los subsidios sugiere un impacto negativo sobre toda la población. Este impacto negativo es mucho mayor en las familias más pobres, es decir, en las de los tramos de ingresos económicos más bajos, y también es mayor en el sector rural y en la jefatura femenina. Se observa que existen familias que se empobrecerían mucho bajando hasta dos tramos de ingresos.

22. En el cuarto escenario se han considerado los siguientes elementos: la eliminación de los subsidios de cobertura universal, la focalización de los subsidios; y además, se considera que el gobierno mantenga el gasto social (sobre todo en salud y educación). De acuerdo a los resultados, los únicos tramos de ingresos que soportarían un impacto negativo son los más altos (cuarto y quinto). La eliminación de los subsidios de cobertura universal desfavorece en mayor medida a las familias de mayores ingresos, que tienen un elevado nivel de consumo.
23. En opinión del equipo responsable de este estudio, la preservación y mejoramiento de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, y de la calidad de vida de la población no se resuelve en el área de la política de subsidios sociales básicos, sino en el de la política macroeconómica y social global. Empero, la política de subsidios es un componente importante de este diseño global. Así, es impensable que la eliminación de los subsidios universales no afecte drásticamente a la calidad de vida de la población más pobre, si no se reactiva la producción económica, se incrementan las fuentes de empleo y se mejoran substantivamente los ingresos económicos de las clases medias y los sectores más pobres. La focalización de los subsidios sociales es inviable si se mantienen las tendencias de empobrecimiento poblacional: no podrían focalizarse subsidios en una mayoría absoluta de la población que se incrementa cada vez más. El impacto social de las políticas macroeconómicas está condenado a ser negativo en tanto se siga dando énfasis al pago del servicio de la deuda (del 18,62 % al 46,76 % entre 1982 y 1999), y disminuyendo la inversión social, sobre todo en educación.
24. De ahí que el presente estudio recomiende la búsqueda de acuerdos y alianzas en torno al fortalecimiento de la viabilidad del escenario cuatro: a) debe seguirse focalizando subsidios a la población más pobre y vulnerable lo cual está en el área de interés de dicha población (mientras no salga de esa condición), y bajo el principio de focalización del Banco Mundial y el Gobierno; b) pero sobre todo, debe recuperarse el nivel de inversión social del Estado, especialmente en salud y educación (elemento que elimina la necesidad de algunos subsidios en esas áreas), lo cual sólo es posible reorientando la política macroeconómica gubernamental y sus prioridades, reactivando y dinamizando la producción, generando fuentes de empleo e incrementando los ingresos: ese es el interés de la mayoría de la población, guarda correspondencia con los principios de la Constitución Ecuatoriana, y con el nuevo enfoque social del Banco Mundial. Sólo en ese marco c) es posible eliminar la universalidad de ciertos subsidios, sin afectar drásticamente a la población más vulnerables (sólo entonces y no antes).

25. De modo global, la aplicación de las PAE influye en las relaciones de género y generacionales, con mayores desventajas para las mujeres, niños/as, y ancianos/as pobres. La reducción o eliminación de los subsidios sociales de alimentos, medicinas y servicios básicos, afecta negativamente a las mujeres en su actividad reproductiva y productiva, obligándolas a incrementar el trabajo doméstico no remunerado. E impacta negativamente sobre niños/as y ancianos/as pobres, obligándolos a ingresar tempranamente en el mercado de trabajo, o prolongar su permanencia en él.