

TIPOLOGIA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

7.1 CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO DEL ECUADOR ENTRE 1982-1999 Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICAS DE SUBSIDIOS.

Para comprender el proceso de toma de decisiones en materia de políticas de subsidios sociales básicos, es preciso conocer, por un lado, el proceso político, la voluntad y habilidad de los gobiernos para implementar estas políticas y por otro, las presiones y habilidad de los grupos sociales interesados para negociar cambios en estas políticas. Más aún, el impacto de las mismas sobre el bienestar de la población involucrada, así como los esfuerzos compensatorios y la creación de condiciones para continuar a futuro. En otras palabras es necesario analizar el contexto social y político en el cual se diseñaron y ejecutaron estas políticas.

7.1.1 La organización del estado, y las políticas sociales en el período 82-99

El análisis del proceso de toma de decisiones de materia de política social implica conocer como se relacionan el Estado y la Sociedad Civil, en los diferentes contextos políticos y económicos de la vida nacional.

El surgimiento del Estado en Ecuador y en América Latina tuvo un origen y desarrollo particular. A diferencia de Europa, aquí no se logró consolidar un estado nacional basado en una integración territorial y una regulación social fuertes, sino que surgió de la relación entre los intereses coloniales y la metrópoli española, generando una marcada autonomía de los poderes regionales y locales. Luego de las guerras de independencia, la organización del Estado quedó en las manos de las oligarquías costeñas y de los criollos quiteños, excluyendo al resto de la sociedad de la participación en este proceso. Exclusión que inicialmente fue étnica y social y más tarde se convirtió en económica.

Desde la década de los sesenta, con el inicio del proceso modernizador vía industrialización sustitutiva, se observa una mayor participación del estado. Interviene en la economía y regula lo social. Establece un pacto con la sociedad civil, a través de políticas sociales que cubren las demandas de la sociedad y a la vez lo legitima. Pacto que se mantuvo, aun durante las dictaduras militares de los años 70s.

El sistema político que se inicia con el proceso de retorno democrático, a partir de 1978, significó instaurar un nuevo orden jurídico y político. Para ello se plantea el proyecto de una nueva Constitución Política. La cual, reformaría la de 1945 que reguló la organización de la sociedad y la formulación de políticas sociales. Para algunos analistas, la Constitución

del 78 legitimaba el programa económico de la dictadura militar pero con elementos nuevos.¹

En lo social, de acuerdo con el mandato constitucional, el Estado debe garantizar la vigencia de algunos derechos humanos fundamentales, como son la igualdad de las personas ante la ley y la igualdad jurídica de los sexos (Art. 22). También garantiza el derecho a la educación oficial laica gratuita, la seguridad social y la salud para todos los ecuatorianos (Art. 40 y 42). Se considera una obligación del Estado contribuir a la organización y promoción de los sectores populares y de la mujer. En el Art.43 se declara que el Estado: “Promoverá el servicio social y civil de la mujer, estimulará la formación de agrupaciones femeninas para su integración a la vida activa y al desarrollo del país; y a la capacitación de la mujer campesina y la de los sectores marginados”.²

El gran objetivo de la reforma política de 1979 fue modernizar el sistema de representación en el país y superar las practicas del populismo³ y de los partidos tradicionales. Pero fundamentalmente, pretendía establecer un nuevo régimen político, es decir, un nuevo sistema de intermediación institucional entre sociedad y estado, que no existió en el régimen oligárquico. Esto suponía “...definir y crear nuevos mecanismos de intermediación política entre una sociedad con nuevos actores y un estado interesado en ampliar sus propias bases de legitimación”⁴.

Con este fin, paralelamente a la reforma constitucional, se formula la Ley de Elecciones y Partidos. En este proceso jugaron un papel muy importante los nuevos actores sociales de la escena política: los partidos políticos y las organizaciones sociales que emergieron en el período.

Los Partidos en el marco de esta ley se convierten en intermediarios de la relación entre el Estado y la sociedad civil, otorgándole un alcance liberal-democrático a la reforma política. “Lo que hace la ley de partidos es regular la participación política que acceder al sistema de decisiones. El sistema político actúa a través de la ley de partidos como el filtro selectivo con capacidad de organizar la demanda social, concebida como heterogénea, desarticulada y diferenciada (...) impide que las demandas rebasen el orden institucional establecido”⁵.

Además, la presencia de los partidos políticos pone a prueba la naturaleza del *liderazgo político* en Ecuador. Con el retorno democrático,

¹ CORDES. 1999. “Antecedentes del retorno a la democracia” en La ruta de la gobernabilidad. Informe final del Proyecto “CORDES-Gobernabilidad”, CORDES-Cooperación Española, Ecuador. Pág. 56

² Constitución Política de la República del Ecuador de 1978. Sección V, Pág.16.

³ El populismo según Falleto era la más importante experiencia de participación política de los sectores populares. Ídem. Pág. 57.

⁴ Op. Cit. Pág. 57

⁵ CORDES 1999. Op. Cit. Pág. 58

un nuevo liderazgo político surgió y se consolidó en 1979 con la victoria del binomio Roldós - Hurtado.

Con este marco jurídico y político se inicia un nuevo periodo de la vida política del país. La nueva organización y estructura del Estado le permitió al poder Ejecutivo una cierta autonomía en la toma de decisiones sobre el poder Legislativo y Judicial, para dirigir la vida política, económica y social.

Esta práctica política es característica de un estilo de *presidencialismo* que se basa en la división de poderes Ejecutivo y Legislativo, más que en la identificación de poderes y la cooperación inmediata. Esto conlleva el riesgo de la pugna de poderes o los bloqueos institucionales que muchas veces amenazó la estabilidad del régimen político ecuatoriano, generando problemas de gobernabilidad.

El presidencialismo también influye en el proceso de toma de decisiones, en función de la correlación de fuerzas políticas y partidarias en el congreso. Cuando la unidad de decisión pasa del Presidente al Congreso y hace necesario buscar mecanismos que compensatorios para que las decisiones sean fluidas y equitativas. Más aun cuando nuevos actores sociales emergen en la escena política: clases medias, tecnocracia intelectual, nuevos partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales a nivel interno; y, a nivel externo, los acreedores de la deuda organizados en el FMI, BM, BID los cuales cumplen un papel fundamental en este proceso de cambio.

Precisamente, esta ha sido la tónica que ha caracterizado el período de estudio, en materia de políticas sociales y subsidio. El Ejecutivo, a través de sus funcionarios y guiado por las recomendaciones de organismos crediticios internacionales toma las decisiones con una limitada participación de la sociedad civil.

El pacto social entre sociedad y estado, tiende a desaparecer en el marco de las reformas fiscales. El Estado, se ve impelido a buscar nuevos mecanismos de interrelación con la sociedad civil que le de legitimidad.

La sociedad civil adquiere aparentemente, mas autonomía y tiende a desaparecer el paternalismo estatal. Pero, ¿qué posibilidades reales tiene el Estado, y la sociedad civil para asumir estos cambios?

7.1.2 Las políticas sociales, ciudadanía y democracia.

El derecho ciudadano, en la concepción democrático liberal, hace referencia a sujetos universales con derechos civiles, políticos y sociales. En Europa la ciudadanía, se consolidó en un período de más de tres siglos, primero, los derechos civiles de ciudadanía, luego los derechos

políticos; y, por último, luego de la Segunda Guerra Mundial, los derechos sociales de ciudadanía”⁶.

En América Latina, el proceso de consolidación de la ciudadanía ha sido limitado y débil, dado que la mayoría de las sociedades políticas no han logrado construir espacios públicos independientes del ámbito de acción y control del Estado.

La ciudadanía, por lo tanto, es el resultado de la capacidad desarrollada, a través del tiempo, por algunos sectores de la sociedad que logran crearse un espacio dentro del ámbito de acción y control estatal. Solo aquellos que son reconocidos o legitimados por el Estado y tienen el poder de condicionar su acción.

Los derechos y privilegios de estos grupos, constituyen una extensión del principio de ciudadanía estatal que se origina en los procesos de independencia y continua durante el período de dominación oligárquica.

Entonces, lo que ha existido en estos países es una política social que se enmarca dentro del concepto de “ciudadanía regulada” por el Estado o “ciudadanía estatal”. Políticas que se formulan y ejecutan en ausencia de derechos sociales, en donde subsisten variadas formas de control social de tipo oligárquico y donde la coerción estatal ha impedido la formación de espacios públicos capaces de generar sociedades civiles con la capacidad de “domesticar” la acción del Estado.⁷

Sólo algunos países latinoamericanos, consolidaron las políticas sociales como derechos de ciudadanía. Por ejemplo, el seguro social, la educación, salud, fueron inicialmente, privilegio relativo a ciertas categorías ocupacionales y finalmente se consolidaron como derechos ciudadanos.

Las políticas sociales en Europa son expresión del desarrollo de los derechos económicos y sociales que constituyen la etapa final en el proceso de construcción de la ciudadanía y del Estado Nación.

En consecuencia, en nuestros países, la política social no posee una orientación universal, a pesar de que se articula a los derechos sociales. De allí que el alcance y el impacto de la política social como el medio para superar la exclusión y marginalidad social, también es limitado. Más aun cuando el Estado tiene un alto nivel de autonomía en relación con la sociedad civil, y de un alto grado de dependencia en relación con la dinámica de la economía mundial.

⁶ Papadopolus Jorge. “Pensamiento social e intervención pública: pobreza, políticas sociales y democracia”. Revista interamericana de planificación, volumen XXVIII, Número 109, Enero-Marzo de 1995. Pág. 54

⁷ Pérez Baltodano, Andrés. 1997 “Estado, ciudadanía y políticas públicas: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y Sociedad en América Latina” en Globalización, ciudadanía y política social en América Latina. Editorial nueva sociedad, Venezuela.

Pero la tendencia actual es a implementar una política social como “alternativa a la ciudadanía”, es decir, las demandas de la sociedad civil no son consideradas como derechos ciudadanos sino como alternativas a esos derechos, cayendo en una política asistencialista.

La toma de decisiones para formular y ejecutar estas políticas no surgen precisamente de las presiones de la sociedad civil organizada sino de la influencia y presiones de organismos internacionales, y el interés por parte de los grupos dominantes por preservar un orden social mínimo que haga viable operacionalizar proyectos económicos social y económicamente excluyentes ⁸.

En democracia, el espacio público, es el espacio de intermediación política y donde adquiere existencia la noción de igualdad ciudadana.

En Ecuador, bajo el gobierno de Roldós - Hurtado, se sostenía que la democracia debía ser la creación de una comunidad política participativa y menos excluyente. Lo cual, implicaba una ampliación de la ciudadanía, que se concretó con la concesión de votos a analfabetos e indígenas. La ciudadanía, en este caso, cuestionaba al corporativismo de los grupos oligárquicos y a la noción de pueblo del populismo.

Pero la ciudadanía debe ser entendida como “el vínculo en el Estado y la sociedad para la intervención estatal y para la expresión de la voluntad política. Este vínculo es una mediación que debe permitir la constitución de la igualdad formal, en la que se expresa libremente la voluntad, consenso o disenso reglamentado por el compromiso constitutivo del Estado”⁹.

Pérez Baltodano sostiene, que las nuevas democracias latinoamericanas, lo son en cuanto a la selección de personal, pero no en cuanto a los procesos decisionales en políticas públicas, allí son “democracias delegativas”.

En efecto, las nuevas democracias, para tomar decisiones que significan un alto costo social, han debido practicar un estilo exclusionista en la elaboración de políticas sociales.

7.1.3 Pobreza y políticas sociales.

La institucionalidad de las políticas sociales es un indicador de la forma en que una sociedad en un momento determinado conceptualiza la pobreza.

En EE.UU. la pobreza se concibe como un problema individual y no social. Es decir, los beneficiarios individualmente deben probar que son

⁸ Perez Baltodano, Op. Cit.

⁹ Papadopoulos. Op. Cit. Pág. 60.

pobres para tener derecho a la asistencia social. Mientras que en Gran Bretaña, los individuos son sujetos de derecho universal.¹⁰

En América latina las políticas sociales surgen primero en los países más prósperos y, por consiguiente, no se formulan para combatir la pobreza. La pobreza se concebía como parte del desarrollo o dependencia pero no como política social.

En el contexto de la reforma estructural, de la aplicación de las PAE, se produce una reconceptualización de la pobreza y los instrumentos utilizados para combatirla.

La conceptualización emergente producida en el marco de los organismos crediticios internacionales sostiene que la pobreza será resuelta por una eficiente asignación de recursos producida por un mercado sin obstrucciones. Además, la eficiencia en la utilización del gasto público vía privatización de instituciones que brindan servicios sociales. Las políticas sociales adquieren un rol secundario

Pero el funcionamiento eficiente del mercado requiere de la incorporación sin exclusiones y la pobreza no permite la incorporación plena de todos los agentes potenciales de la sociedad, porque los pobres no tienen capacidad de procesar las señales del mercado.¹¹

Según el BID (1991) sin una reducción sustancial de la pobreza que permita lograr la equidad social, la economía de libre mercado no será lograda. Las tres palabras claves para reducir la pobreza son:

- Auto-organización de los pobres
- Descentralización
- Empoderamiento vía organización.

La pobreza, en el nuevo sentido común de las PAE, que se considera un problema social cuya solución depende de la intervención política, ahora es un problema económico. Esta conceptualización tiene impacto sobre la conceptualización de políticas sociales.

7.1.3 Las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) y la política social.

Para algunos analistas, el sistema político ecuatoriano bajo el control de las dictaduras militares desde 1972 a 1979, constituye un período de

¹⁰ Idem. Op. Cit. Pág. 54

¹¹ Idem, Op. Cit. Pag. 64

transición del régimen político hacia la conformación de un nuevo Estado que articulado a las necesidades de la globalización¹²

El retorno a la democracia en la década de los años 80, representó la vinculación del país a la economía mundial globalizada y la redefinición de una forma de Estado y un régimen democrático acorde esta realidad.

En lo interno, el país enfrentaba una serie de obstáculos para esta articulación. La crisis económica producto de los desequilibrios macroeconómicos, del endeudamiento externo, del agotamiento del modelo desarrollista de sustitución de importaciones, de la presencia la burocracia estatal, un gasto publico abultado que en parte financiaba el desarrollo de políticas sociales en materia de salud, educación y seguridad social, demandaba un reordenamiento económico y político.

A nivel internacional, también se presentan nuevos actores sociales: el FMI, el Banco Mundial y el BID. La crisis de la deuda externa que afectó a varios países de América Latina, llevó a las instituciones financieras acreedoras a presionar por el pago de la deuda, renegociar y financiar proyectos de desarrollo regional y nacionales.

Estos organismos tienen una incidencia directa sobre los cambios en la política económica de nuestro país, a través de la firma de cartas de intención y de recomendaciones y asesorías a los gobiernos para que apliquen medidas correctivas y de ajuste a sus economías, como condición para negociar nuevos préstamos. El estado interventor debe, por lotanto, dar paso a un Estado regulador y dejar en el centro al mercado.

Según Muñoz, la política económica es diseñada por los organismos internacionales. El manejo de la macroeconomía, de la política cambiaria y fiscal, tendiente a estabilizar la economía. Mientras el Estado se limita a regular las distorsiones del mercado y a la gestión macroeconómica.

En los 90s, se da paso a la política de modernización. Se consolida grandes grupos nacionales y multinacionales con eliminación de barreras estatal. Se resuelve ajustando el papel del Estado.

Se privilegian aparatos de control y gestión de política monetaria, cambiaria y fiscal. En este contexto se plantea la centralización y concentración política vs. la descentralización técnico administrativa y financiera

La centralización política permite al Ejecutivo la toma de decisiones económicas y administrativas. Es una expresión de gobernabilidad o de democracia representativa.

¹² Muñoz J. Francisco. 1996 " La forma de estado y el régimen democrático en el Ecuador del 90" en El mito de la gobernabilidad, Yáñez Q. Hernán (compilador). Editorial Trama, Quito.

La característica del nuevo Estado es que al mismo tiempo que incrementa su poder también propicia la autonomía de la sociedad civil.

Las políticas de estabilización y ajuste incluyen:

- Cortes en los salarios y beneficios del sector público
- Cortes en los servicios sociales, seguridad social educación, salud y su privatización

Las consecuencias inmediatas del ajuste requieren de políticas compensatorias, las que deben ser selectivas y dirigidas a los sectores afectados por el ajuste. Las políticas deben ser focalizadas, y no universales.

7.1.4 Las políticas de ajuste estructural (PAE) y las políticas sociales de género.

Aparentemente no existe una incidencia directa entre la implementación de políticas de ajuste estructural y el género. Existe la tendencia a pensar que las políticas económicas son de aplicación general, y neutrales. Varios estudios han demostrado que ésta es una apreciación errónea, pues los impactos de su aplicación son diferentes en hombres y mujeres, con desventaja para las mujeres de bajos ingreso.

Esta diferencia se visualiza más a nivel de lo cotidiano y en sectores populares. En efecto, se ha encontrado que el éxito de las políticas de ajuste estructural se basa en aquella división sexual del trabajo que asigna roles diferenciados a las mujeres tanto en la esfera de la reproducción y de la producción, orientadas a sostener la vida de la familia. Son ellas las encargadas de “estirar” el ingreso insuficiente que proviene del fondo de trabajo de toda la familia, y, sobre su doble jornada de trabajo en el mercado y en el hogar recae con mayor dureza el peso del ajuste y de la estabilización macroeconómica.

Las PAE traen implícitos los sesgos del género masculino. Según Caroline Moser ¹³ estos son:

- La división sexual del trabajo que ignora los problemas de movilidad laboral desde empleos remunerados a no remunerados en los hombres y, a la inversa, en las mujeres, lo cual implica generalmente trabajo extra para ellas;
- El trabajo doméstico no remunerado de las mujeres se mantiene independientemente de la distribución de recursos;

¹³ MOSER, s/f: Caroline, Ajuste desde la base: mujeres de bajos ingresos, tiempo y triple rol en Guayaquil, fotocopia.

- El hogar en donde impactan las PAE afectarían a todos los miembros por igual.

Se piensa que las PAE son neutrales con relación al género pero tiene múltiples impactos sobre las mujeres.¹⁴ :

- La macroeconomía no reconoce como actividades económicas y tampoco en sus políticas, las actividades no remuneradas de las mujeres: cuidado de los niños, atención de enfermos, preparación de alimentos, limpieza de casa etc.
- La aplicación de las PAE, orientadas a reducir subsidios de alimentos, medicinas, servicios básicos, etc., tiene efectos negativos sobre las mujeres, quienes toman el relevo incrementado su trabajo no remunerado.
- Agregan nuevas tareas, especialmente no remuneradas, a las que las mujeres y jóvenes se encuentran ya realizando.
- Las personas son percibidas por la política económica como instrumentos para incrementar el crecimiento económico
- Las PAE tienen impactos de largo alcance en las mujeres como personas: salud, educación, ingreso y empleo, acceso a tierra, salud mental, autoestima, uso de tiempo, limitan oportunidad de vida, etc.
- No reconocen, de que el poder basado en las relaciones de género dentro del hogar, filtran los efectos de las políticas macroeconómicas en detrimento de las mujeres y las jóvenes.
- Las mujeres tienen menos poder de negociación y menos control sobre los recursos.

La participación en determinados programas estatales también influye en las mujeres:

- Tienden a reforzar los roles tradicionales de la mujer o crear estereotipos y no se ofrece alternativas.
- Las mujeres se vuelven más dependientes del Estado.
- Las políticas estatales llegan a la esfera cotidiana y reproducen las desigualdades de género, expresadas en actividades reproductivas.

¹⁴ Woestmann, Lois. Chauvinismo masculino, políticas de ajuste estructural y políticas de género. EURODAD y WIDE. s.f.

Cuadro No. 7.1
Participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones del Estado.

Fecha	Organización	Participación	Actividades
Finales de 70s	la Declaración del "Decenio de las Naciones Unidas para el Avance la Mujer" 1975-1985	No existe atención del Estado por la ausencia de presión de los grupos de interés	
1970	Departamento Nacional de la Mujer en Ministerio de Trabajo y Bienestar Social	Presión del Comisión Interamericana de La Mujer de la OEA	Existencia formal
Dictadura Militar	Oficina Nacional de la Mujer		
Gobierno Roldós. 1980-81	Oficina Nacional de la Mujer	Plan de Desarrollo Nacional: Política de integración de la Mujer al desarrollo	Proyectos de Promoción Popular y Proyectos de mujeres.
Hurtado 1981-84		Programa de estabilización con FMI.	Pago de Deuda Externa
Febres Cordero 1984-88	DINAMU	Política de "participación social similar a la promoción popular". "...el trabajo productivo de las mujeres había sido subutilizado y que solamente cuando las mujeres participaran mas en el desarrollo del país (vale decir, cuando la capacidad productiva de las mujeres fuera utilizada mas eficientemente), el sistema dejaría de ser injusto y las mujeres dejarían de ocupar una posición subordinada con respecto de los hombres" ¹⁵	En el documento del CONADE: La Estrategia de Desarrollo
Rodrigo Borja 1988-92		Presión de CONADE y DINAMU	Incluyó en Plan un apéndice sobre la integración de la mujer al desarrollo similar al 84
A futuro	Mujeres que participaron en políticas estatales	Crearon sus propias Organizaciones autónomas de Estado	

Fuente: Conger Lind, Amy. 1992. Poder, género y Desarrollo. Op. Cit.: Pág. 215
Elaboración: Consultores de la Universidad de Cuenca

¹⁵ Conger Lind, Amy. 1992. Poder, género y Desarrollo: las organizaciones populares de mujeres y la política de necesidades en Ecuador, Pág. 216. Publicado originalmente en inglés en Escobar, Arturo y Álvarez, Sonia (eds), The Making of social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy, EU, Westview Press, 1992. traducido al español por Patricia Prieto.

7.2 TIPOLOGIA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LOS ACTORES SOCIALES

7.2.1 Organismos Internacionales y el proceso de Toma de Decisiones en PSSB.

De acuerdo con el análisis anterior, el retorno democrático de los 80s estuvo conformado por nuevos actores sociales. En la toma de decisiones sobre políticas económicas y sociales, intervienen ahora, no solo el gobierno oligárquico o populista que representaba a ciertos sectores sociales de la sociedad, sino que también la clase media representada en nuevos partidos políticos. Además, tenemos la presencia de los organismos internacionales como el FMI y el BM que tienen una influencia total en las decisiones de los gobiernos en materia de políticas.

Estos organismos comienzan a incidir directamente en los países de América Latina, cuando hace crisis el endeudamiento externo, y se requiere de nuevos préstamos para financiar los presupuestos. Estos préstamos vienen condicionados a reformas y recortes de gastos sociales que los gobiernos de turno se comprometen a ejecutar.

El Consenso de Washington, expresa esta condicionalidad, planteando una redefinición del gasto público en materia de políticas sociales y pobreza. Desde esta perspectiva, el gasto público debe ser orientado al crecimiento económico y no a la redistribución, por lo tanto, debe ser sujeto a disciplina fiscal.

Estos organismos son los responsables de formular y velar por la ejecución de las políticas de estabilización y ajuste estructural en los países deudores.

En Ecuador, es el FMI, a través de las Cartas de Intención, que interviene en la regulación y ajuste de la política económica. Mientras que el BM, mediante préstamos para inversiones en proyectos de desarrollo busca reducir la pobreza y elevar el nivel de vida de los países deudores.

Hacia finales de los 80s se asumió que las deudas debían ser pagadas totalmente por los países deudores y para obtener el pago, los organismos acreedores se vieron obligados a realizar nuevos préstamos involuntarios a cambio de ciertas condiciones impuestas por el FMI y el BM y aceptadas por el gobierno.

Desde la perspectiva del proceso de toma de decisiones, tanto las políticas y recomendaciones de los organismos internacionales han sido delegativas hacia el Estado y autoritarias hacia la sociedad civil. Es delegativa, porque encargan a los gobiernos la ejecución de los programas y proyectos que respaldan la negociación de nuevos préstamos con los representantes de los organismos crediticios. Pero es autoritaria hacia la sociedad civil porque esta no han tenido la oportunidad de participar

directamente en ellas, sobre todo, en las negociaciones con el FMI que se realizan solo con el Gobierno. Sin embargo, la sociedad civil es la directamente afectada por el impacto producto de la ejecución de estas políticas. También hay que anotar que la política del BM hacia los países deudores, en los últimos años, es de un mayor acercamiento, mas participatoria, involucrando a nuevos actores, además del gobierno, en el proceso de concesión de préstamos para financiar proyectos desarrollo social. Los involucrados son el sector privado, las ONGs, las organizaciones, las comunidades, etc.

En síntesis el papel de los organismos internacionales, entre los principales el FMI, el BM y el BID, ha sido promover la implementación de las Políticas de Ajuste Estructural, con la modernización del Estado la privatización de empresas estatales, la desregulación de las relaciones laborales, la reducción de los gastos sociales y subsidios que signifiquen incremento del gasto publico, la focalización hacia los sectores más pobres y el apoyo al desarrollo sostenible de estos países. En todo este proceso, el mercado se convierte en el único y más eficiente asignador de recursos.

7.2.2 El Estado y el Proceso de Toma de Decisiones.

El Estado de los 70s, canalizó el proceso de toma de decisiones formular y ejecutar una política social orientada a los servicios de salud, educación, subsidios a los bienes y servicios públicos, seguridad social. Esta política constituía el pacto social entre Estado y sociedad civil. La toma de decisión ponía énfasis en la creación de condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo. La reducción de pobreza no es el objetivo de las políticas sociales del período.

En los 80s, la democracia representativa basada en la satisfacción de las demandas sociales, se agota y hace imprescindible la redefinición del Estado y la democracia vinculado al mercado globalizado. Se modifica el carácter de la función social del Estado desde una participación organizativa de gestión y presión democrática hacia una forma asistencialista con mecanismos paliativos para la población, impulsada por la política económica impuesta desde fuera por organismos internacionales, que entre otros políticas, recomiendan disminuir el gasto fiscal social.

7.2.2.1 Primer período: Ajuste correctivo tradicional: 1982-85

El proceso de toma de decisiones en política de subsidios a partir del Gobierno de Hurtado, se desarrolló en el marco de una consolidación social y política del proceso de retorno a la democracia que tuvo las siguientes características:

El poder Ejecutivo se convierte en la unidad de decisión en materia de políticas incluyendo las sociales y los subsidios. Para conseguirlo propuso reformas constitucionales que incrementaron el poder de decisión del

Ejecutivo por encima del Legislativo. Convirtiéndose en un sistema político Presidencialista ¹⁶, el cual predomina hasta hoy en el país.

La estrategia de toma de decisión que opta el gobierno de Hurtado es la búsqueda de la mayoría parlamentaria adscrita al Ejecutivo. Estrategia de juicio mayoritario¹⁷. Así también, el mecanismo de mediación social entre el Estado y la Sociedad Civil, son los nuevos partidos políticos, representantes de la clase media emergente.

En consecuencia, la formulación de las leyes y las políticas corresponden a la iniciativa del ejecutivo. Incluso las leyes del ejecutivo que promulga el parlamento adquieren sentido a través de la reglamentación que dicta el ejecutivo.¹⁸

En ese sentido “ El ejecutivo transita entre el abuso de poder cuando tiene mayoría legislativa o la falta de poder con minoría. Es decir, el autoritarismo del ejecutivo o la crisis institucional”¹⁹.

Entonces, la toma de decisiones por el Estado, a nivel interno, asume una forma autoritaria la cual, se relativiza en lo externo, en su relación con los organismos crediticios internacionales, tornándose consultiva.

La crisis financiera internacional de 1982, afectó la economía del país sostenida hasta entonces con el endeudamiento externo, que bajo en 523 millones de dólares, provocando desequilibrios internos, además de la guerra con Perú y los desastres naturales.

Esta situación afectó necesariamente, el proceso de toma de decisiones del Estado, por que, internamente, es de tipo autoritario y exclusionista; y hacia fuera se relativiza, tornándose en consultiva, por la condicionalidad que imponen para la renegociación de la deuda externa.

Se considera insostenible mantener un modelo proteccionista y de subsidios vigente hasta el momento. Se dejó de lado las políticas sectoriales para dar paso a esquemas globales de ajuste, donde se vuelve imprescindible el control del desequilibrio fiscal.

En este contexto se firmó la primera Carta de Intención con el FMI en 1982, que recomendaba:

- Disminuir los subsidios sociales y
- Elevar los precios de combustibles

¹⁶ Según Sartori, el sistema político es presidencial cuando se cumple tres condiciones: Elección popular directa del Presidente. El presidente nombra a su gabinete con autonomía del Congreso. Existe una línea de autoridad clara desde el Presidente hacia abajo, es decir, él dirige al Ejecutivo. Citado en CORDES. 1999. “Pugna de Poderes” en La ruta de la gobernabilidad. Informe final del Proyecto “CORDES-Gobernabilidad”, Cáp. III, CORDES-Cooperación Española, Ecuador.

¹⁷ Thompson y Tuden. Op. Cit.

¹⁸ Muñoz J. Francisco. 1996 “ La forma de estado y el régimen democrático en el Ecuador del 90” en El mito de la gobernabilidad, Yáñez Q. Hernán (compilador). Editorial Trama, Pág. 178

¹⁹ CORDES, 1999. La pugna de Poderes, Op. Cit. Pág. 143

- Elevar tarifas eléctricas cuyos precios habían permanecido congelados.
- Eliminar el subsidio al trigo
- Eliminación de los controles de precios a varios productos de lista de bienes
- Se mantuvo ventajas financieras para la industria y la agro exportación hasta 1986.²⁰

En síntesis, el gobierno de Hurtado comenzó a aplicar las políticas de Ajuste Estructural (PAE) y para superar el déficit del sector fiscal, se aplicó una política de austeridad del gasto publico con el incremento de la base tributaria y la reducción y eliminación de subsidios, esto es un alto costo social (Ver Anexos).

En respuesta a estas medidas económicas, reaccionan las organizaciones de trabajadores representados en el FUT con una Huelga Nacional.

En 1985, durante el gobierno de Febres Cordero se firma la segunda carta de intención, en la cual, entre otras cosas se compromete a continuar con los ajustes en las tasas de servicios públicos y ajustar posteriormente los precios de los derivados del petróleo, las mismas que fueron aplicadas entre el 85 y 86, obteniendo un crédito de 100 millones de dólares.²¹ En este período, la política social transita desde la universalización hacia la focalización de subsidios sociales.

7.2.2.2 Segundo Período: Ajuste Con Liberalización Parcial: 1986-1989

El gobierno de Febres Cordero continua con la política autoritaria en la toma de decisiones En materia económica opta por una política dura y excluyente. En lo social, se buscan nuevos mecanismos de consenso con la Sociedad Civil, y la política social asistencialista comienza a imponerse con la focalización de las políticas de subsidios sociales hacia la salud y los niños menores de 5 años, a través del Programa de medicinas gratuitas (Megrame5) y de varios programas sociales de apoyo a la salud de población de sectores populares. Estos programas fueron eliminados posteriormente por causa de una deficiente planificación y la corrupción (Ve Anexos).

Los problemas económicos generados por la disminución de precios internacionales del barril de petróleo, el terremoto y el oleoducto, obligaron a tomar medidas de ajuste más drásticas.

²⁰ Carta de Intención, 1982.

²¹ Carta de Intención, 1985.

En 1987 se firma otra Carta de Intención, por 75.4 millones de dólares con puntos similares a la carta de intención anterior, sobre todo, de liberalización de precios de bienes y servicios públicos.

En agosto de 1989 el gobierno de Rodrigo Borja firma una Carta de intención por 109.9 millones de dólares (puesto que no se cumplieron los objetivos de la carta anterior, y el déficit fiscal se incrementó) en la que se impusieron nuevos correctivos, como:

- La duplicación del precio de los derivados del petróleo de consumo doméstico,
- La eliminación del subsidio al trigo importado
- Eliminación del subsidio a las medicinas.
- El aumento en las tarifas eléctricas y de teléfonos,
- Sistema de ajustes mensuales de los precios domésticos de los derivados del petróleo.²²

Durante su periodo se tomaron en cuenta para las decisiones, los precios internos del combustible y los servicios públicos, y que luego permitieron comparar con precios internacionales y obtener nuevos subsidios que debían eliminar (Ver Anexos).

7.2.2.3 Tercer Período: Liberalización Económica 1990-94

Se profundiza la crisis de la función social del Estado y el proceso de toma de decisiones en lo social, continua siendo autoritaria y se restringe la participación de la sociedad civil organizada políticamente, los sindicatos y el FUT, para potenciar la participación ciudadana. Sin embargo, esta se ha vuelto pasiva y apática frente a un estado autoritario que ha relegado la función social a un segundo plano, o más bien al mercado.

El consenso y la legitimidad se consiguen por mecanismos asistenciales y clientelares ligados a un control coactivo del movimiento popular.

La toma de decisiones en política de subsidios del período afecta a toda la población porque se incrementan precios de combustibles y de los servicios públicos, en particular el de la energía eléctrica.(Ver Anexos)

Con el Gobierno de Sixto Durán Ballén, en 1992, continua el proceso de crear políticas asistencialistas y subsidios focalizados.

El proceso de toma de decisiones de este gobierno se caracteriza entre otros por:

²² Carta de Intención, 1989.

- La presión de los organismos internacionales para completar el período de liberalización de la economía y la reforma estructural.
- Privatización de empresas estatales y conflicto social de grupos a favor y en contra de la privatización indiscriminada.
- Reducción del tamaño del Estado en lo administrativo e institucional.
- Aumento de la resistencia social de las organizaciones sociales ante estas decisiones.
- Plantean procesos democráticos de desconcentración del poder y descentralización política del estado

En materia de subsidios:

- Continuó con el proceso de reducción de subsidios de precios de combustibles, restableciendo el régimen de alzas graduales mensuales.
- Se justifica esta decisión, con la vigencia de un sistema de determinación de precios internos de combustibles en función de los movimientos mensuales del tipo de cambio y con ello una nueva conceptualización de subsidio del mismo bien. Los combustibles, en todos los gobiernos son objeto de reducción y eliminación subsidios
- Se revisaron los subsidios a las tarifas de energía eléctrica, elevando las del sector industrial y se mantuvieron para los otros sectores el alza gradual del 3% acordado en 1990.
- Se eliminó el subsidio a las medicinas de uso humano y se congelaron temporalmente los precios.
- Se estableció el subsidio para los transportistas de buses y busetas para compensar el alza al precio del combustible, luego de varias negociaciones (Ver Anexos)

7.2.2.4 Cuarto período: 1995-1999. Estancamiento de la reforma, ausencia de orientación e inconsistencia de la política económica.

Se establece por parte del Estado una política de subsidios focalizados de carácter compensatorio a la reducción de otros subsidios y servicios sociales.

En 1994, mediante otra Carta de Intención por 130 millones hasta 1996 se recomienda:

- incremento de precios de combustibles en 115 por ciento. Incremento de precios de gasolina, y un sistema de ajuste mensual de precios, y
- se decreta la reducción del gasto publico de acuerdo con el programa macroeconómico.
- Apoyo a indígenas, salud infantil y de la madre.

- Asistencia al proyecto de Modernización del BM y el BID.
- Privatizar actividades del Estado: telecomunicaciones, hidrocarburos y sector eléctrico.²³

No obstante, desde 1995 en adelante, en medio de la crisis fiscal, corrupción e inestabilidad política, el problema fronterizo con Perú, los avances en el proceso de reforma estructural fueron mínimos y en política de subsidios los gobiernos de turno continuaron con los ajustes a precios de combustibles y el gas de uso doméstico, y servicios públicos.

En septiembre del 1998, bajo el gobierno Jamil Mahuad, aprovechó de su credibilidad, y hábilmente logró eliminar la mayor parte de los subsidios sobre los precios del gas doméstico y de la electricidad y de precios de combustibles, con política compensatoria inmediata, la creación de subsidios en efectivo, el bono solidario para 1,3 millones de hogares.

Posteriores decisiones de eliminar subsidios generaron la paralización del país con importante participación de los movimientos sociales y el sector del transporte, logrando que se revisen las medidas y se congelen los precios hasta el 2000.

Finalmente, la Carta de Intención del 2000 por 300 millones de dólares: adopción de un nuevo sistema de determinación de precios internos de los combustibles, sobre la base de la ley de hidrocarburos, se incrementa los precios de la gasolina.

Ello ha puesto al gobierno actual contra la pared, por lo tanto, se ha visto presionado por el FMI y por una parte de la sociedad civil organizada y ha prolongado tomar decisiones de incrementar los precios y reducir subsidios. Existe la voluntad política para buscar nuevas alternativas a los subsidios con la participación de otros sectores de la sociedad, para generar políticas de empleo en diversas áreas de la economía.

7.2.2.5 Conclusiones.

- El Estado ha perdido autonomía para tomar decisiones por la presión de los organismos internacionales.
- Es un estado autoritario hacia dentro que ha logrado concentrar el poder de decisión en el ejecutivo, y delegativo desde fuera en el PTD.
- Los nuevos mecanismos de consenso y legitimación son las políticas sociales focalizadas y asistencialistas.
- Es un Estado excluyente a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en respuesta ha orientado a la organización y

²³ Carta de Intención, 1994.

movilización de importantes sectores de la sociedad civil excluida: indígenas, mujeres, campesinos.

7.2.3 La Sociedad Civil y el Proceso de Toma de Decisiones.

La Sociedad civil es entendida en términos generales como la contraparte del Estado; "...la sociedad civil es también un espacio diverso, expuesto a relaciones de poder y desigualdad"²⁴. Está conformada actualmente por un conjunto de actores sociales organizados y no organizados. Precisamente SAPRI representa, a nivel nacional, a la Red de la Sociedad Civil organizada. Sin embargo, la mayoría de la población no esta organizada y los denominamos pobladores.

Desde el enfoque de la PAE, la sociedad civil es la beneficiaria de la política social asistencialista del Estado, en materia de subsidios sociales básicos. Para algunos analistas de políticas sociales ésta es la *alternativa a la ciudadanía* de las sociedades civiles débiles, que no lograron consolidar los derechos ciudadanos, como en Europa por ejemplo²⁵.

En el Ecuador, a igual que en varios países de América Latina, la constitución de la sociedad civil no logró constituirse como una unidad integral para consolidar sus derechos ciudadanos, para exigir del Estado la vigencia de sus derechos políticos y sociales fundamentales. Más bien, su desarrollo es parcial, y la ciudadanía también ha sido limitada.

Esto se explica al analizar el contexto histórico particular que caracteriza el surgimiento del Estado ecuatoriano hasta la actualidad, que limitó la participación social y política de la población, generando una amplia exclusión social y étnica. De hecho los indígenas, las mujeres y los sectores populares fueron excluidos. En consecuencia la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas fue muy débil y en mejor de los casos, se desarrollaron formas de democracia representativa y delegativa.

Para algunos autores esta seria la causa de la gran inestabilidad política, de la presencia de dictaduras militares temporales, del populismo que logró captar a las masas, con un discurso del Estado de Bienestar, y para algunos autores, quizá fue el único espacio donde la sociedad civil sintió que tuvo mas participación. Sin embargo, se cuestionó la utilización de esta sociedad con fines electorales y el saqueo de los fondos del Estado. Pero la sociedad ecuatoriana se desarrolló ligada a los vaivenes del

²⁴ CORDES. 1999. "Antecedentes del retorno a la democracia" en La ruta de la gobernabilidad. Informe final del Proyecto "CORDES - Gobernabilidad", CORDES - Cooperación Española, Ecuador. Pág. 56.

²⁵ Pérez Baltodano, Andrés. 1997 "Estado, ciudadanía y políticas públicas: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y Sociedad en América Latina" en Globalización, ciudadanía y política social en América Latina. Editorial nueva sociedad, Venezuela.

mercado internacional de productos, de capitales, y las principales crisis económicas se explican por las contracciones en el mercado mundial.

Durante la década de los setenta, la sociedad ecuatoriana, fue beneficiaria de algunas políticas sociales y subsidios del Estado desarrollista, y sus políticas redistributivas, incluso bajo un régimen de dictadura militar.

Para algunos, fue un derroche de recursos, para otros las políticas sociales fueron el principal vínculo o pacto social entre el Estado y la sociedad civil, que contaba con nuevos actores, las clases medias. Esto malacostumbró a la sociedad civil al paternalismo estatal, a recibir sin exigir, sin considerar que son sus derechos. Las políticas sociales son de tipo universal. Se apoyó el acceso a servicios sociales básicos, al consumo con el subsidio del trigo, a la educación, a la salud, a la vivienda entre otras. Se hablaba de redistribución igualitaria hacia los sectores populares. La pobreza no era considerada un problema social en sí mismo. Además, existía resistencia a analizar este problema dentro de los grupos intelectuales.

En la década de los 80s, con el agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva, y la crisis económica y fiscal que comienza a sentirse a finales de los setenta, condujo a la dictadura y a los representantes de los sectores medios e intelectuales a plantear nuevos modelos de desarrollo económico y de organización del estado. Se plantea el retorno a la democracia. Además, se busca el apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales crediticios FMI y BM. Todo esto se produce en el contexto de la globalización económica, política y cultural del mundo. El estado Ecuatoriano tiene que enfrentar ese reto.

La solución es, entonces, entrar en un proceso de Reforma Estructural del Estado y de la Economía, con la implementación de las PAE (Políticas de Ajuste Estructural) que ya se venía aplicando en otros países de A. L. Entre otras cosas, se recomendaba reducir el gasto público, disminuyendo el gasto social a través de focalizar las políticas sociales y los subsidios sociales hacia los sectores más pobres. La universalización de los subsidios debe desaparecer. Con ello el Estado lograría importantes ahorros para corregir el déficit fiscal y encauzar el crecimiento económico.

En este contexto el papel del Estado debe cambiar y el de la sociedad civil también. La aplicación de estas políticas según autores, ha sido más fácil en los países con gobierno autoritarios y una sociedad civil débilmente organizada y participativa. No así en Europa, que ha costado más trabajo negociar con la sociedad civil estas limitaciones. Es su gran contradicción.

Es precisamente esta situación, la que se refleja en el estudio de la toma de decisiones. La sociedad civil tiene una organización débil, un limitado ejercicio de su ciudadanía. Sólo algunos sectores de esta sociedad han logrado negociar e incidir en decisiones de políticas de subsidios, dependiendo de la voluntad política de los gobiernos de turno y de la

fuerza de las movilizaciones sociales como huelgas y paros de los grupos interesados en el cambio de la política: los transportistas y eventualmente el FUT, el Seguro Campesino, la CONAIE, apoyados por otras organizaciones sociales.

7.2.3.1 Tipología de Participación de los grupos meta de la Sociedad Civil en la Toma de Decisiones en PSSB.

Desde la perspectiva de los subsidios, la sociedad civil ha tenido un tratamiento todavía universal, pero la tendencia es a focalizar en función de los ingresos más bajos o por ausencia de ellos, como una compensación por la disminución o la eliminación de los subsidios universales.

Pero cual es el punto de vista de la sociedad civil, tanto organizada como no organizada sobre su participación en este proceso? Para ello, se identifican a los beneficiarios y se tipifican en función de los grupos metas recomendados en el proyecto: actividad socio-económica, género, generación y etnia.

- a) Por actividad socio-económica: Campesinos, productores agrícolas, floricultores, artesanos, obreros, profesionales.
- b) Por género: Hombres en las diversas actividades y Mujeres campesinas y urbanas y beneficiarias del bono solidario.
- c) Por generación: Tercera edad (jubilados), adultos y niños.
- d) Por etnia: indígenas y blanco-mestizos.

a) El Proceso De Toma De Decisiones Por Tipo De Actividad Económica De Los Actores.

- La mayoría de ellos no están organizados. En el mejor de los casos la organización es de carácter económico.
- La participación en la toma de decisiones de las políticas de subsidios sociales es prácticamente nula, la mayoría está consciente que no existe participación de la sociedad civil, comunidad o grupo al que pertenecen.
- Sin embargo, las razones de la no participación varían: algunos campesinos consideran que existe una participación indirecta delegada a las autoridades locales y políticas para que los representen en el Gobierno. Es decir, existiría una participación delegativa.
- Otros consideran que no tienen oportunidad de participar porque les imponen las políticas, por la dependencia que mantienen con el Estado o por falta de información de las actividades del gobierno. Por tanto, existe ausencia de participación.

- Todos están de acuerdo que la toma de decisiones sobre subsidios está en manos del gobierno: Ejecutivo y Congreso. Es una toma de decisión es *autoritaria y coercitiva*²⁶ hacia la sociedad civil.
- A su vez, el gobierno estaría presionado por los organismos internacionales, principalmente por el FMI a través de las cartas de intención para que disminuya o elimine los subsidios sociales. Por lo tanto, esta claro para el grupo que existe una toma de decisión autoritaria, aunque podría aparecer como delegativa desde los organismos crediticios hacia el Estado, confiando en que cumpla con los términos acordados por los organismos.
- Entre las alternativas para una mayor participación plantean:
 - La organización de campesinos productores, artesanos
 - Presión a diputados y al gobierno para mantener o mejorar subsidios.
 - Llevar propuestas de subsidios al gobierno desde las bases.
- Entre las propuestas de subsidios plantean:
 - Mantener los subsidios para los pobres, mujeres, tercera edad y discapacitados.
 - Mantener los subsidios para la producción: energía, agua
 - Optimizar la distribución del bono solidario mediante censos de ingresos u otros mecanismos de control.
 - Subsidios focalizados por tipo de actividad económica.
 - Apoyar la producción con créditos de ONGs e internacionales.
 - Crear más fuentes de trabajo.
 - La eliminación de subsidios traería más pobreza, desempleo, analfabetismo, delincuencia, emigración, hambre.

²⁶ Ver Vroom, Op. Cit. Y Thompson y Tuden, Op, cit. Capitulo III del Informe 3

Impacto social de la política de subsidios sociales básicos (1982-1999)
Universidad de Cuenca

Cuadro No. 7.2
Tipología De La Percepción Del Proceso De Toma De Decisiones En
PSSB De La Sociedad Civil, Clasificados Por Actividad Socio-
Económica

TIPO DE ACTIVIDAD	Organización	Participación de actores de Sociedad Civil en TD	Participación de otros actores en TD	Propuesta de participación de Sociedad Civil	Propuesta de Subsidios
Campesinos Floricultores de Cayambe (2M y 3H)	No se menciona	No participan, les imponen las políticas de subsidios Se benefician de subsidios de Educación, electricidad, gas y bono solidario.	Los gobiernos de turno y el FMI nos imponen como si fueran nuestros padres, dependemos de organismos internacionales y de E. U.	No se menciona	Mantener subsidios para pobres, discapacitados y tercera edad Créditos a través de IEDECA Créditos internacionales para pequeños productores Eliminar subsidio incrementa la pobreza
Campesinos colonos Agricultores de Fátima-Puyo (6 M y 14 H)	Una líder, algunos están organizados, la mayoría no.	No participa porque no entiende lo que hace el gobierno. Olvidados por autoridades elegidas. Subsidios que reciben: Educación, salud, electricidad, gas, transporte y bono solidario.	Presión de organismos internacionales, FMI al gobierno.	Unidad de provincias Organización y diálogos entre líderes campesinos. Presionar a diputados al gobierno para mantener subsidios Consultas con otros campesinos Llevar ideas desde abajo al gobierno. Informarnos de actividades del gobierno	Mantener el bono las que reciben o eliminar el bono las que no reciben. Menos centralismo de recursos. Devolver al Oriente los recursos del petróleo. Apoyar proyectos productivos Subvencionar agricultura Crear fuentes de trabajo. Eliminar subsidio afecta a todos. Garantizar servicios de salud, educación de calidad y vivienda todos.
Campesino Agricultores de Salitre - Guayas. (12 H)	No se menciona	No participa pero puede y debe hacerlo Subsidios que reciben:	El gobierno con el FMI	Necesita conciencia y madurez política para evitar la	Subsidio a insumos agrícolas Censo pobres por ONGs.

Impacto social de la política de subsidios sociales básicos (1982-1999)
Universidad de Cuenca

		Educación, electricidad, salud gas y bono solidario y vivienda		corrupción	Mantener subsidios de educación. Pagar impuestos para apoyo a agricultura BNF créditos Investigación semillas. Si elimina subsidios: Explosión social Protestas Cambio de gobierno Propuestas
Artesanos de Tagua de Sosote - Manabí (2M y 10H)	Están organizados como artesanos pero también son agricultores	Ninguna	Ejecutivo y Congreso	Consulta Popular Trabajar mas y no esperar del gobierno Sistema paternalista	Subsidios sin intermediarios Subsidios a insumos agrícolas Mayor información del BM y otros Organismos. Apoyo al producción agrícola y artesanal
Obreros de Machala (6 H)	No se menciona	No se menciona Subsidios que reciben: Gasolina para transporte de productos y gas	Gobierno que va a eliminar subsidios	No se menciona	Mejorar entrega de bono Bono debe cubrir gastos básicos Mantener subsidio de gasolina Subsidios para materia prima Suben precios Disminuyen ventas Desempleo
Profesionales y Empresarios de Portoviejo - Manabí (3M y 4H)	Algunos lideres de organizaciones	No participación de la comunidad. Se benefician de subsidios de electricidad, agua, gas y combustibles	Estado con la partidocracia y Ministerios	Consulta popular Organización de productores	Rechazan bono de pobreza por dignidad. No es obligación del Estado los subsidios. Mantener los subsidios para la producción en la crisis. Crear fuentes de trabajo Fondo Agrícola

Impacto social de la política de subsidios sociales básicos (1982-1999)

Universidad de Cuenca

Educadores Bilingües (2M y 3H)	No se menciona	Existe dependencia de organismos internacionales	El FMI impone las políticas con cada préstamo.	No se menciona	Mantener subsidios para pobres. Levantar un censo de ingresos. Crear Fuentes de trabajo. Dar otras alternativas económicas. Si eliminan los subsidios los pobres comprarán menos bienes y servicios básicos
Madres y padres de Familia de Santa Ana-Guayaquil. (13M y 1H)	No se menciona	No participa Subsidios que reciben: Bono Solidario Becas estudiantiles y gas	Presidente, políticos, el FMI	Organización para TD	Mantener bono solidario. Si se elimina habrá: Mas pobreza Delincuencia analfabetismo Morir de hambre

Fuente: Grupos Focales

Elaboración: Consultores de la Universidad de Cuenca.

b) El Proceso de Toma de Decisiones por Género de los Actores.

- Las mujeres han sido consideradas sujetos de subsidio directo focalizado por parte del gobierno, en 1998, como parte de las políticas de compensación recomendadas por los organismos internacionales para que cubra la disminución del subsidio al gas doméstico. Sin embargo, desde el enfoque de género se debe estar consciente que los “programas estatales legitiman la desigualdad existente y frenan a las mujeres en su construcción de alternativas respecto a sus condiciones de vida actual y a las posibilidades de organizarse para promover el cambio social”²⁷
- En todos los grupos existen mujeres que opinan que este subsidio es un engaño del gobierno, que debería eliminarse si no se viviera en el país la crisis económica; otras lo aceptan como una ayuda mínima a los gastos del hogar y lo distribuyen en alimentos, ropa y zapatos para los hijos.
- El nivel de organización de las mujeres del estudio es muy limitado, incluso por debajo del nivel de organización de los hombres en los otros grupos.

²⁷ Conger Lind, Amy. 1992. Poder, género y Desarrollo: las organizaciones populares de mujeres y la política de necesidades en Ecuador, Pág. 216.

- Están de acuerdo en que la participación es nula pero deben hacerlo.
- Algunas mujeres reconocen que los gobernantes no las toman en cuenta sino sólo para obtener votos. Esta reflexión no está presente en los grupos de los hombres.
- Otras mujeres reivindican el derecho de reclamar, pero no de decidir sobre estas políticas.
- La mayoría está consciente que los tomadores de decisiones en políticas de subsidios son el Gobierno y los organismos internacionales.

Como alternativas de participación plantean:

- La organización y la unión como una de las formas de participar en la TD y *para ser escuchadas*.
- Buscar la intermediación de la Red SAPRI o la CONAIE para tener acceso a la participación en la TD. Esto no está presente en el grupo de hombres blancos mestizos, pero sí de los indígenas y minusválidos.

Entre alternativas de subsidios:

- No pagar la deuda externa para financiar subsidios
- Disminuir sueldos de burócratas.
- Mantener el bono solidario porque es una ayuda. Otras consideran que es un derecho por ser ecuatorianas, y se debe recibir con dignidad.
- Crear adicionalmente fuentes de trabajo para las mujeres .
- Pagar mejor salarios por sus trabajos.
- Crear subsidios focalizados para mujeres jefes de hogar divorciadas, separadas, viudas que tienen que ver por sus hijos.
- Crear una cuenta de ahorro personal para facilitar la entrega del bono y no perder tiempo en las “colas”.
- Reemplazar algunos subsidios con créditos para invertir en la producción.
- La eliminación total de subsidios las llevará a las calles a protestar, cambiar el gobierno, emigrar o morir de hambre.

En conclusión, las propuestas de las mujeres están más focalizadas hacia las actividades productivas ¿como una reivindicación frente a los roles reproductivos? ¿a la necesidad de generar sus propios ingresos?

Cuadro No. 7.3
Tipología de la percepción del proceso de toma de decisiones en PSSB
de la sociedad civil, clasificados por género.

Tipología por Genero	Organización	Participación del este actor en TD	Participación de otros actores en TD	Propuesta de participación	Propuesta de Subsidios
Mujeres de comunidad de Caspigasi - Quito Beneficiarias del bono	Red SAPRI	Nos las toman en cuenta. Solo para obtener el voto Subsidios que reciben: Bono solidario, gas, electricidad	El gobierno y el congreso	A través de la Red SAPRI Organizarnos mejor para que nos escuchen	Pagar mas por el trabajo y no limosnas Bono es un derecho, y ayuda . Fuente de trabajo para las mujeres Reducir sueldo de burócratas No pago a la deuda externa Si eliminan subsidio Protestar. Sacar al gobierno Migrar Morir de hambre, robar para comida de los hijos.
Mujeres con Bono Solidario - Guayaquil (8M)	No se menciona	No participan Subsidios que reciben: electricidad, gas, desayuno escolar y bono solidario	Estado con organismos internacionales	A través de la organización	Mantener el bono Optimizar la entrega actual Para no perder tiempo Revisión de beneficiarias No se debería eliminar en las circunstancias actuales
Mujeres con Bono Solidario Morales - El Oro (14M)	No se menciona	No ha participado ni participan. Subsidios que reciben: Bono solidario, Luz y gas	El gobierno a través de los ministros Exigencia de FMI para eliminar subsidios gradualmente	Consulta popular Por medio de la CONAIE	Bono es engaño si no cubre gastos Sustituir bono por créditos para producir Subsidio para mujeres jefes de hogar. Abrir cuenta de ahorro para Bono Acceso desde 50 años para tercera edad. Eliminación gradual para

Impacto social de la política de subsidios sociales básicos (1982-1999)

Universidad de Cuenca

					evitar guerra civil Mantener o reemplazar por otros
Mujeres con bono solidario Tarqui - Cuenca	No se menciona	Pueblo tiene derecho a reclamar pero no a decidir. Las organizaciones sociales tampoco participan Subsidios que reciben: Bono solidario, Luz, becas estudiantiles	Presidente, congreso, Políticos y organismos internacionales como el FMI	Unión y organización para ser escuchadas por el gobierno	Mantener los actuales y subsidios para útiles escolares. Subsidio a la Salud. Mejorar bono de vivienda para campesinos. Si eliminan subsidios habrá más pobreza
Hombres (Ver los otros grupos metas)	Organizados y no organizados	No participan	Gobierno y organismos internacionales	Organización.	Diversas alternativas.

Fuente: Grupos Focales

Elaboración: Consultores de la Universidad de Cuenca.

c) El proceso de toma de decisiones por generación de los actores.

El proceso de toma de decisiones políticas es más común en los adultos y personas de la tercera edad, pero niños y jóvenes no son sujetos de decisiones. La ciudadanía se adquiere a partir de los 18 años y los derechos universales de los niños son administrados por adultos que dirigen las instituciones sociales: Estado, Familia, Escuela, etc. Por eso es importante conocer cual es opinión sobre estas decisiones que les afecta directamente.

Los niños reconocen que son beneficiarios de algunos subsidios como desayuno escolar y mochila y saben de la existencia de otros subsidios.

Están conscientes que estos subsidios dependen de la decisión de los gobiernos y proponen que se mantengan los subsidios que les benefician a ellos y a sus madres.

Las personas de la tercera edad y jubilados, están limitadamente organizados, pero no participan en la toma de decisiones de políticas, porque consideran que el pueblo nunca lo ha hecho.

Abogan porque se mantengan los subsidios y se focalicen, así como la gratuidad de los servicios sociales para las personas de bajos ingresos.

Por lo tanto, los adultos son sujetos de decisiones y consideran que aunque no participan ahora, deben ser consultados y elevar propuestas para que el gobierno tome las decisiones en esta materia de acuerdo con sus necesidades.

Cuadro No. 7.4
Tipología de la percepción del proceso de toma de decisiones en PSSB de la sociedad civil, clasificados por grupo generacional

Tipología por grupo generacional	Organización	Participación de estos actores en TD	Participación de otros actores en TD	Propuesta de Subsidios	Opinión sobre decisión de eliminar subsidio
Jubilados del Seguro Social-Quito (1M y 7 H)	Están organizados	El pueblo no tiene participación en la política de estado. Se benefician directamente de subsidios de transporte y bono solidario	No se menciona	Escala de subsidios. Servicios públicos gratuitos para ingresos bajos Focalización de subsidios	Mantener subsidios actuales para compensar el alto costo de vida
Adultos (Clasificados por actividad y genero)	Organizados y no organizados	No existe participación.	El gobierno y organismos internacionales	Mantener algunos subsidios, eliminar y reemplazar otros	Explosión social, mas pobreza, desempleo, migración, muerte.
Niños de Racar - Cuenca (6M y 6 H)	No se menciona	No se menciona. Se benefician directamente de subsidios : desayuno escolar y mochila, Indirectamente de: Bono solidario, de Vivienda y otros.	Reconocen los subsidios que ha entregado los últimos gobiernos	Mantener bono solidario ayuda a las madres. Subsidios que apoyen a niños: alimentos, transporte.	Ruina del pueblo. Paros escolares, caos

Fuente: Grupos Focales

Elaboración: Consultores de la Universidad de Cuenca.

d) El proceso de toma de decisiones por grupo étnico de los actores.

La exclusión social y política ha sido parte de la vida cotidiana de las minorías étnicas del país bajo las diferentes formas de Estado: colonial, oligárquico, liberal, populista o democrático. Sin embargo, en la década de los 90 han emergido como un movimiento social y político, a través de la CONAIE, que ha logrado desestabilizar la estructura política actual.

Sin embargo, ellos consideran que no tienen una participación directa en el PT sobre las políticas de subsidios. Por lo tanto, la toma de decisión esta en manos del Estado y la posibilidad de acceder a una mayor participación es mediante la organización y la movilización.

Recomiendan mecanismos para una distribución óptima del bono solidario a las comunidades, a través de autoridades locales.

Es el único grupo que pide un incremento sustancial del bono, a diferencia de los otros grupos que se limitan a pedir que se mantengan y no se eliminen. Piden revisar los programas de vivienda que tome en cuenta el entorno y su cultura.

Del otro lado, estarían los colonos en su mayoría blanco-mestizos y los demás grupos sociales investigados que como ya se menciona han delegado la participación a autoridades y políticos o no participan en este proceso.

Cuadro No. 7.5

Tipología de la percepción del proceso de toma de decisiones en PSSB de la sociedad civil, clasificados por grupo étnico

Tipología étnica	por	Organización	Participación del este actor en TD	Participación de otros actores en TD	Propuesta de participación	Propuesta de Subsidios
Indígenas quichuas Pastaza (5H)	de	Están organizados en la OPIP	No tienen una participación directa Se benefician del bono solidario y Combustibles para transporte en canoa. Subsidios, no llegan a toda la comunidad indígena	Es el Estado el que decide.	Con la organización y movilización permanente.	Incrementar el bono solidario Enviar a juntas parroquiales. Coordinar bono de vivienda con CONAIE. No eliminar subsidios. Mas pobreza y Protestas de gobierno.
Blanco- Mestizos (Ver Colonos y pobladores de Puyo)		Organizados y no organizados	No participan en toma de decisiones	Gobierno y organismos internacionales	Organización de provincias y de campesinos	Mantener algunos subsidios y eliminar otros. Mantener servicios de educación y salud.

Fuente: Grupos Focales

Elaboración: Consultores de la Universidad de Cuenca.

7.2.3.2 Tipología de participación de los beneficiarios de subsidios focalizados y de subsidios universales en la toma de decisiones en PSSB.

Como es de todos conocido, los subsidios focalizados son parte de las recomendaciones de los organismos internacionales para implementar las políticas de ajuste (PAE) y reducir el gasto público social. El déficit fiscal

no permitiría mantener subsidios universales, ni un gasto social abultado; en consecuencia corresponde reducir o eliminar subsidios.

Los subsidios focalizados tienen como beneficiarios prioritarios los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad: mujeres, tercera edad, discapacitados, con bajos ingresos para adquirir una vivienda o para educar a los hijos. De hecho los bonos solidario, de la vivienda y escolar, son selectivos e individuales. Cada beneficiario potencial debe demostrar que tienen derecho a él.

Para esta investigación consideramos dos tipos de beneficiarios:

- a) Beneficiarios del bono solidario: mujeres, tercera edad y discapacitados.
- b) Beneficiarios de los otros subsidios sociales inclusive los no focalizados: pobladores

a) *El Proceso de Toma de Decisiones por Grupo de Actores Beneficiarios del Bono Solidario.*

- Los beneficiarios/as del bono solidario, no tienen una organización estructurada, y su participación en la toma de decisiones de este subsidio en particular no fue necesaria porque fue una decisión tomada desde el Estado, como política compensatoria a la reducción del subsidio al gas de uso doméstico.
- Si bien conocemos la opinión de las mujeres beneficiarias del bono y de los jubilados que son beneficiarios del bono.
- Existe otro grupo social, los discapacitados que están relativamente organizados, pero no participan en toma de decisiones y la propuesta es hacerlo a través de sus representantes y del CONADIS con el Gobierno.
- Sin embargo, en casi todos los grupos investigados de beneficiarias del bono solidario se manifiesta que existen problemas de acceso, de distribución, de información y selección.
- Se plantean en cada caso mantener el subsidio y crear otros de acuerdo con sus necesidades específicas.
- El bono de solidaridad es cuestionado y defendido al mismo tiempo, por quienes lo reciben. Mientras que es atacado duramente por los otros grupos que no se benefician de él, sobre todo de mujeres profesionales, que lo consideran una humillación, que atenta a la dignidad de los ecuatorianos.

Cuadro No. 7.6

Tipología de la percepción del proceso de toma de decisiones en PSSB de la sociedad civil, clasificados por beneficiarios del bono solidario.

Beneficiarias/os Del Bono Solidario	Organización	Participación del este actor en TD	Participación de otros actores en TD	Propuesta de participación	Propuesta de Subsidios
Mujeres Beneficiarias del bono	No menciona	Nos las toman en cuenta. No participan	El gobierno y el congreso	Organización/intermediación de otras organizaciones Ser escuchadas	Pagar mas por el trabajo Fuentes de Trabajo Crédito para producción No pago de duda externa Mantener el bono Crear subsidio otros subsidios focalizados. Si eliminan subsidios Protestar. Sacar al gobierno Migrar Morir de hambre, robar para comer.
Minusválidos con Bono de Solidaridad - Guayaquil (1M Y 4H)	No se menciona	No participan En CONADIS no hay discapacitados Subsidios que reciben: electricidad, gas, transporte, combustibles y bono solidario	El gobierno y el ministerio de Bienestar Social	Reuniones de representantes de discapacitados con CONADIS y Ministerio de Bienestar Social	Crear fuentes de trabajo para este sector. Subsidios directos para compra de sillas de ruedas Si eliminan subsidio: Mas dinero para el Estado Pedir caridad para ellos.
Jubilados del Seguro Social- Quito (1M y 7 H)	Están organizados	El pueblo no tiene participación en la política de estado. Se benefician directamente de subsidios de transporte y bono solidario	No se menciona	Escala de subsidios. Servicios públicos gratuitos para ingresos bajos Focalización de subsidios	Mantener subsidios actuales para compensar el alto costo de vida

Fuente: Grupos Focales

Elaboración: Consultores de la Universidad de Cuenca.

b) *El proceso de Toma de Decisiones por Grupo de Pobladores Beneficiarios de otros subsidios sociales.*

- Estos grupos presentan la situación general de los beneficiarios de los subsidios con representantes de diversos sectores sociales de cada comunidad.
- Una buena parte son representantes de organizaciones sociales, partidos políticos, líderes, autoridades, profesionales, pequeños productores y amas de casa.
- Es opinión generalizada la no participación de la comunidad en la toma de decisiones del gobierno. Incluso representantes de sector de transportes consideran que su participación es delega a dirigentes nacionales y solo acatan las resoluciones que vienen desde arriba.
- Según algunos falta capacitación, información y organización y la comunidad no se siente involucrada para acceder al proceso de toma de decisiones.
- La mayoría conoce que la decisión en políticas de subsidio las toma el Ejecutivo, Congreso y los organismos internacionales y no se consulta a la población sobre la misma.
- Como propuesta de participación se señala:
 - La participación conjunta de representantes de las organizaciones sociales, autoridades locales con el Gobierno.
 - La consulta popular dirigida por movimientos sociales
 - Acceso a información y participación en debates, foros, talleres.
 - También se plantean un conjunto de alternativas al subsidio: Censo de necesidades y necesitados, presentar propuestas de sectores sociales al gobierno, a las ONGs, recoger criterios de sectores populares.

Cuadro No. 7.7
Tipología de la percepción del proceso de toma de decisiones en PSSB de la sociedad civil, clasificados por pobladores.

Toma De Decisiones De Los Pobladores	Organización	Participación del este actor en TD	Participación de otros actores en TD	Propuesta de participación	Propuesta de Subsidios
Pobladores de Caspigasí - Quito	No se menciona	No escuchan, no están preparados ni informados.	Grupo de poderosos políticos deciden eliminar subsidios y privatizar	Prepararse y tener acceso a información. Buscar que nos escuchen. Medios de comunicación comunitarios Red SAPRI	No pago de deuda externa. Financia subsidios. Disminuir número y sueldos de diputados
Pobladores del Puyo	Mayoría son Representantes de organizaciones sociales y productivas	La SC no participa en TD de subsidios solo nos informan de su creación o eliminación	Gobierno, ministros, congreso y organismos internacionales	Tomar decisiones conjuntas el gobierno congreso y representantes de grupos sociales	Decisiones justas y equitativas. Recoger criterios de sectores sociales y populares.
Pobladores Guayaquil	No se menciona	No participa, no es consultada	Ejecutivo con asesoría de Ministros, y presión del FMI	T D por población organizadas: gremios, representantes de mujeres, jóvenes, profesionales, campesinos. Consultas populares manejadas por movimientos sociales	Propuestas alternativas para el gobierno. Recoger criterios de organizaciones populares
Pobladores de Machala	No se menciona	No participa pero debería hacerlo.	El gobierno	Participación conjunta entre el Gobierno, las autoridades locales y comunidad. Asambleas, talleres	Censo de necesidades y necesitados.
Pobladores de Portoviejo	Representantes de organizaciones sociales	La comunidad no participa directa ni indirectamente en la TD, no se siente involucrada.	Es competencia del Estado y gobiernos de turno.	la unión de organizaciones populares, consulta popular, debates, foros. Integración del Estado y la sociedad civil. Comité pro - subsidio para negociar con gobierno.	Presentar alternativas al Estado y a las ONGS
Pobladores de		No existe	Gobierno TD	Crear	

Impacto social de la política de subsidios sociales básicos (1982-1999)

Universidad de Cuenca

Cuenca-San Roque.		participación de las bases.	de subsidios bajo presión del FMI, BID y BM, a través de condiciones para negociar prestamos.	mecanismos de participación. Falta más organización de la sociedad civil.	
-------------------	--	-----------------------------	---	---	--

Fuente: Talleres de Pobladores

Elaboración: Consultores de la Universidad de Cuenca.

7.3.2.3 Conclusiones

Es evidente la debilidad de la organización social que limita la participación ciudadana y política en la toma de decisiones de las políticas de subsidios.

La mayoría de los grupos sociales aceptan que existen 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 por presión de los organismos internacionales, en especial, el FMI como condición para renegociar los préstamos.

Se elevan propuestas para ampliar la participación de la sociedad civil como una mayor organización, la consulta popular controlada por el movimiento social, presionar al gobierno para tomar decisiones conjuntas con autoridades locales y representantes de organizaciones sociales, presión a diputados para que ejerzan la representación de la sociedad civil en el Congreso, entre otras.

Cuadro No 7.8
Tipología de la percepción del proceso de toma de decisiones en PSSB del sector público

Tipología Por Sector Publico	Organización	Participación del este actor en TD	Participación de otros actores en TD	Propuesta de participación	Propuesta de Subsidios
Salud	Dirección de Salud - Manabí	Reconoce fallas en la institución para garantizar el acceso a la salud	Comunidad no esta incentivada. Falta concientización para valorar los servicios y equipos que reciben.	Organización de comunidad en comités para mejorar atención médica Organizaciones de gestión no de autogestión	No se menciona
Educación	Dirección de Educación- Manabí	Los gastos de educación es una obligación del Estado no es subsidio El Estado no cumple su responsabilidad ni la comunidad	La comunidad no debe esperar solo del Estado, sino colaborar con profesores	El estado apoya a la comunidad y viceversa.	
Combustibles	Distribuidores de Derivados		La petición de la CONAIE de congelar los precios de combustibles fue perjudicial: desfinanciamiento por alza drástica.		

Fuente: Entrevistas a autoridades y representantes del Estado.

Elaboración: Consultores de la Universidad de Cuenca.

7.4.1 La interacción entre el Estado, la Sociedad Civil y el Banco Mundial en el proceso de toma de decisiones.

En el período de estudio, 1982-99, la aplicación de las PAE a la economía ecuatoriana ha tenido determinados impactos en cada uno de los actores. Vemos al Estado redistributivo del periodo anterior transformarse en un Estado Autoritario y restrictivo en las políticas económica y social, pero al mismo tiempo más vulnerable a las exigencias de los organismos crediticios internacionales.

Un estado que busca nuevas formas de consenso y legitimación con la Sociedad Civil, por un lado, orientando su función social hacia el asistencialismo y el mercado, con políticas y subsidios sociales focalizadas y compensatorios; y con los organismos internacionales, por otro, acatando las condiciones de la renegociación de la deuda.

La sociedad civil en su mayoría no organizada y despolitizada, ha sido excluida históricamente de una mayor participación en la toma de decisiones políticas, está dispuesta a organizarse y plantear alternativas a las políticas de subsidios al Estado y a los organismos internacionales,

creando ingresos vía producción, que llevaría a revisar las políticas asistencialistas actuales.

De parte de los sectores de servicios públicos del Estado, se exige a su vez la participación de la Sociedad Civil para organizarse y exigir mejoras en la calidad de la atención de la salud, para cuidar la infraestructura existente, y apoyar la gestión de las autoridades para mejorar el servicio. Existe la voluntad política de algunas instituciones del Estado para establecer cambios contando con el apoyo de los otros actores sociales.

Cuadro No. 7.9
Tipología de la percepción del proceso de toma de decisiones en PSSB del sector público .

Tipología Por Sector Publico	Organización	Participación del este actor en TD	Participación de otros actores en TD	Propuesta de participación	Propuesta de Subsidios
Salud	Dirección de Salud - Manabí	Reconoce fallas en la institución para garantizar el acceso a la salud	Comunidad no esta incentivada. Falta concientización para valorar los servicios y equipos que reciben.	Organización de comunidad en comités para mejorar atención médica Organizaciones de gestión no de autogestión	No se menciona
Educación	Dirección de Educación- Manabí	Los gastos de educación es una obligación del Estado no es subsidio El Estado no cumple su responsabilidad ni la comunidad	La comunidad no debe esperar solo del Estado, sino colaborar con profesores	El estado apoya a la comunidad y viceversa.	
Combustibles	Distribuidores de Derivados		La petición de la CONAIE de congelar los precios de combustibles fue perjudicial: desfinanciamiento por alza drástica.		

Fuente: Entrevistas a autoridades y representantes del Estado.

Elaboración: Consultores de la Universidad de Cuenca.

7.5. CONCLUSIONES

Las políticas de Ajuste Estructural de las dos décadas pasadas han trastocado el proceso de toma de decisiones de las políticas de subsidios sociales de periodos anteriores en el Ecuador y los efectos sobre la sociedad civil beneficiaria.

La presencia de los organismos crediticios que limitan la acción del Estado a sus intereses, la emergencia de nuevos sectores sociales, y la participación diferenciada y limitada de la sociedad civil, así como el empobrecimiento masivo de la población en el contexto de crisis, caracterizan al periodo de Ajuste.