

El impacto social de los subsidios sociales básicos en Ecuador 1982-1999

UNA NOTA METODOLOGICA

Nuestra definición de subsidio incluye tanto el pago efectuado por el Estado a los agentes privados, cuanto otras exoneraciones que benefician a productores o consumidores. Esta transferencia puede suceder a través de transacciones monetarias o no monetarias. En cualquiera de los casos, el rasgo definitorio de un subsidio es que el Estado no recibe del beneficiario una cantidad equivalente por la transferencia efectuada. Mediante la provisión de subsidios, el Estado absorbe parte del costo de reproducir la fuerza de trabajo, mejorando así las condiciones por medio de las cuales los grupos sociales más ricos pueden apropiarse de la riqueza y acumular capital.

Diversos criterios puede ser utilizados para determinar cuáles gastos públicos podrían ser considerados como subsidios. La forma más obvia e inmediata es identificar aquellos subsidios que aparecen como "gasto social" en el presupuesto fiscal. Esta método, sin embargo, puede generar problemas. Por un lado, existen algunos subsidios que no aparecen incluidos en el presupuesto y, por el otro lado, existen algunas prácticas públicas que generan subsidios pero no son contabilizadas en el presupuesto fiscal. Por ejemplo, según los procedimientos contables actualmente utilizados por el gobierno ecuatoriano, no se identifican como subsidios a prácticas tales como el control de los precios al consumidor, las exoneraciones tributarias a las empresas y las transferencias diseñadas para cubrir las responsabilidades de deuda del sector privado.

Al analizar los principales cambios en las políticas de subsidios implementadas desde 1982 hasta 1999 en Ecuador, nuestros objetivos de investigación fueron los siguientes:

- (a) Identificar y cuantificar los subsidios más importantes, tanto aquellos que existieron en pasado como aquellos son implementados actualmente.
- (b) Aprender los mecanismos a través de los cuales se proporcionan los subsidios.
- (c) Ubicar las percepciones y las preocupaciones de los tres actores involucrados en el diseño e implementación de subsidios, a saber, el gobierno ecuatoriano, el Banco Mundial y la sociedad civil.
- (d) Identificar los principales rasgos del proceso de formulación de políticas relacionado con los subsidios, así como ubicar a los actores involucrados.
- (e) Proponer algunas políticas alternativas factibles para el corto y mediano plazo; y

- (f) Desarrollar un proceso de revisión participativa y formulación consensual de la política de subsidios.

A efectos de recopilar información y datos, el equipo de investigación tuvo en cuenta toda la literatura disponible relacionada con subsidios, dígame libros, revistas y estadísticas oficiales. También nuestra metodología de investigación contempló entrevistas con informantes calificados, trabajo con grupos focales, talleres participativos con los actores sociales y una muestra compuesta por más de 1,000 familias localizadas en 7 provincias. Para mejorar la calidad de los datos, incorporar las percepciones de la sociedad civil y comprometer a todos con la naturaleza participativa del estudio, los grupos muestrales participaron tanto en la recopilación de la información como en la definición del curso de la investigación. Adoptando esta metodología, esperamos incentivar un proceso en el cual la sociedad civil pueda, en primer lugar, participar en la definición de las políticas de subsidios y, posteriormente, en su monitoreo e implementación.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICOS

Desde 1980 Ecuador ha atravesado por una serie de transformaciones económicas, sociales y políticas que han conducido a la consolidación de un modelo de crecimiento centrado en la promoción de las exportaciones. Todas estas transformaciones han estado inspiradas por el paradigma neoliberal, el cual no permite a la sociedad civil cuestionar el actual modelo de crecimiento. Los ecuatorianos estamos limitados a discutir las formas en las cuales este modelo puede ser mejorado.

Según el pensamiento neoliberal, a efectos de lograr el equilibrio económico y estimular el bienestar social, una economía conducida solamente por las fuerzas del mercado tendrá un mejor desempeño que una economía en la cual el sector público tiene un papel activo. Desde esta perspectiva, el deber del Estado es, principal y básicamente, garantizar las condiciones de mercado necesarias para alcanzar un uso óptimo de recursos. Este marco teórico ha inspirado los procesos de toma de decisiones en Ecuador. Así, y a pesar de que la Constitución ecuatoriana afirma que el Estado debe proporcionar servicios de educación y salud, se han aplicado políticas de ajuste estructural que incitan a reducir los gastos en servicios sociales.

Diversos tipos de medidas de ajuste han sido aplicadas a la economía ecuatoriana. Las políticas monetarias basadas en el ajuste estructural devaluaron a la moneda nacional y la condujeron a su desaparecimiento y reemplazo con el dólar estadounidense. La flexibilización laboral ha colocado a los trabajadores en una situación caracterizada por una mayor vulnerabilidad económica y menores

salarios reales. Las medidas de ajuste aplicadas a los sectores agrícola, industrial y energético ocasionaron incrementos tan altos en el precio de bienes y servicios que muchos consumidores no pudieron ser capaces de adquirir estos bienes y servicios.

Evaluados desde una perspectiva macroeconómica, los resultados de las políticas de ajuste estructural son bastante cuestionables. La economía ecuatoriana no ha crecido a tasas considerables durante muchos años. A pesar de la dolarización oficial, la tasa de inflación permanece alta y el desempleo sigue creciendo, aunque matemáticamente esta circunstancia aparece encubierta por el número de migrantes en aumento.

El ingreso está drásticamente concentrado en las clases altas. El sistema financiero nacional es todavía débil y no existen mecanismos legales reales para hacer responsables a los banqueros por sus actos. La inversión interna no es suficiente para permitir el crecimiento de la economía y los

ECUADOR: gastos del gobierno central por sector									
millones de dólares									
	TOTAL	Servicios	Educación	Salud	Desarrollo agrícola	Comunicación & transporte	Otros	Deuda pública	PIB
1980	1,537	366	508	107	104	134	182	136	11,733
1981	2,016	433	563	157	152	163	303	245	13,946
1982	1,883	416	500	145	133	153	185	350	13,354
1983	893	192	232	67	49	62	102	190	11,114
1984	1,153	252	294	87	45	108	110	256	11,510
1985	1,739	424	424	127	76	210	106	372	11,890
1986	1,925	471	453	128	61	188	162	462	10,515
1987	2,157	392	412	150	54	164	240	745	9,450
1988	1,540	375	318	131	44	105	131	436	9,129
1989	1,602	371	289	112	47	94	148	543	9,714
1990	1,820	386	288	127	62	95	191	670	10,569
1991	1,845	409	337	104	72	89	231	603	11,525
1992	1,968	467	384	127	56	80	201	652	12,430
1993	2,178	575	375	102	73	165	350	538	14,540
1994	2,882	766	486	146	105	204	407	769	16,880
1995	4,308	927	590	201	246	295	242	1,806	18,006
1996	4,451	1,086	613	230	256	258	378	1,630	19,157
1997	5,288	1,277	690	191	289	162	288	2,392	19,760
1998	4,385	1,194	636	207	197	183	232	1,736	19,710
1999	4,058	974	519	169	161	149	189	1,897	13,769

Fuente: Banco Central del Ecuador

inversionistas extranjeros continúan percibiendo a Ecuador como un país de alto riesgo. La reactivación económica que, según el Estado debería estar sucediendo, no ha logrado evidenciarse en el corto plazo.

El ajuste estructural ha sido un proceso largo y tortuoso para la mayoría de las familias ecuatorianas. Si bien algunos economistas neoliberales podrían sostener que el Ecuador no ha implementado realmente las políticas de ajuste estructural, la mayoría de las economías familiares han sido permanentemente afectadas por las devaluaciones monetarias, los incrementos en el precio de los bienes y servicios básicos, la eliminación de subsidios, etc. El ajuste estructural no es social o políticamente neutral. Ha tenido diferentes impactos según las clases sociales, el género, los grupos de edad y las etnias. El desempleo, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, la difusión

de enfermedades u otros rasgos de la pobreza tienen rostros, nombres, géneros, edades, identidades étnicas y localizaciones geográficas.

SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y LOS SUBSIDIOS

Durante los setenta, gracias a la extraordinaria masa de recursos financieros obtenida a través de las exportaciones petroleras y el endeudamiento externo, el Estado ecuatoriano logró ampliar la cantidad y cobertura de los subsidios directos e indirectos. El súbito e impresionante boom de la economía nacional, la cual creció a una tasa promedio del 9% durante la década, permitió una política fiscal expansiva que terminó beneficiando a las viejas y nuevas elites. Como resultado, una importante proporción de los subsidios no benefició ni a los segmentos más pobres ni a los agentes productivos. A principios de los ochenta, sin embargo, el boom había desaparecido.

Debido a la imposibilidad de mantener el servicio de la deuda externa, la balanza de pagos ecuatoriana enfrentó una severa crisis. A efectos de poder rescatar a los sectores privados financieros y monopólicos que no habían logrado pagar por sí mismos sus deudas externas, el Estado comenzó a abandonar su papel de proveedor de bienestar y subsidios para los pobres. Simultáneamente, bajo la incidencia de las instituciones

financieras internacionales, se implementaron las políticas de ajuste estructural. Si bien el paquete neoliberal ortodoxo no fue implementado inicialmente en su totalidad, el Estado tomó medidas encaminadas a la liberalización gradual de los mercados financieros y del comercio exterior, reduciendo así las funciones regulatorias y productivas del Estado y privatizando las empresas públicas.

Dado que los programas de ajuste estructural fueron diseñados básicamente para fomentar las condiciones necesarias para una rápida recuperación económica, los hacedores de políticas no tomaron realmente en cuenta los costos sociales y políticos asociados a su implementación. Se pensaba que la estabilización económica era suficiente por sí misma para generar tanto una mejor distribución del ingreso como un fortalecimiento de la democracia. Los objetivos reales subyacentes a este discurso optimista, sin embargo, eran bastante diferentes.

Número de beneficiarios del Bono Solidario por provincia	
Provincia	Beneficiarios
Guayas	420240
Pichincha	276479
Manabí	185564
Los Ríos	92466
El Oro	82799
Azuay	63844
Loja	63038
Imbabura	55753
Tungurahua	55187
Chimborazo	52731
Esmeraldas	49287
Cotopaxi	37536
Bolívar	26760
Cañar	23869
Carchi	18961
Napo	15674
Sucumbios	13591
Zamora Ch.	9717
Morona S.	7917
Pastaza	6942
Galápagos	961

Fuente: CONAM

Mediante el énfasis en la liberalización financiera y comercial, los programas de ajuste estructural han buscado incrementar la disponibilidad de las reservas internacionales necesarias para que Ecuador pueda satisfacer sus obligaciones externas. Los hacedores de políticas se han obsesionado tanto con la estabilización de la economía que no han podido convertir al desarrollo económico y al bienestar social en sus prioridades. El ajuste estructural ha llegado a ser mecanismo permanentemente utilizado para implementar aquellos cambios económicos e institucionales que las instituciones financieras internacionales consideran necesarios. Desde los ochenta, diferentes gobiernos han implementado, una y otra vez, políticas de ajuste estructural, consolidándose así una reducción en el gasto y la inversión social durante los últimos 20 años.

A efectos de enfrentar la crisis económica, el gobierno de Oswaldo Hurtado (1981-1984) anunció el primer paquete de ajuste estructural en el cual se incluía la evaluación de los programas de subsidio previamente implementados en concordancia con el modelo de sustitución de importaciones. Ese paquete contemplaba también la eliminación de subsidios al trigo y otros bienes agrícolas, el incremento a los precios de la gasolina, etc.

La economía nacional creció solo 1.4% en 1982 y el índice de precios al consumidor aumentó a una tasa anual del 24.4%. En este contexto Ecuador firmó su primera Carta de Intención, buscando obtener el aporte financiero del Fondo Monetario Internacional (IMF). De esta manera, el gobierno ecuatoriano se comprometió a la implementación de medidas de ajuste adicionales encaminada a disminuir el presupuesto déficit a través de controles severos a los gastos, elevación de los precios de bienes y servicios públicos y la implementación de incrementos salariales austeros. Esta paquete de ajuste incluyó también un congelamiento en el número de nuevos empleos públicos (exceptuando aquellos en los sectores de salud y seguridad) y la reducción de subsidios a la gasolina y sus derivados. La primera Carta de Intención representó un hito en la historia ecuatoriana en tanto aquella marcó el inicio de la caída del nivel de gasto social del Estado.

Durante el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988), se firmaron dos Cartas de Intención adicionales que, además de proseguir con las mismas políticas de ajuste, arrojaron efectos similares. En enero de 1985, el precio de gas aumentó por 75%. La mayoría de los controles públicos a los precios fueron eliminados, exceptuando un número reducido de bienes tales como azúcar, sal, harina, leche, arroz, medicinas y cajas de cartón para el empaquetamiento de productos exportables. La liberalización de los controles a los precios estaba supuestamente dirigida a incrementar los niveles de producción a través de proporcionarles a las empresas privadas mayores y mejores incentivos para expandir su oferta. El resultado, sin embargo, fue bastante diferente; la inflación creció aceleradamente.

En julio de 1986, después de firmar una nueva Carta de Intención, el Estado se comprometió a: mejorar los ingresos tributarios; incrementar el precio del agua, electricidad y servicio telefónico; reducir gasto público en un 5%; ampliar la liberalización de las tasas de interés; y evitar la creación de una nuevas restricciones a las importaciones. Una vez más, el Estado confirió prioridad a los intereses de los sectores monopólicos y financieros: la Junta Monetaria aumentó por hasta siete años el plazo de vencimiento de los “préstamos de estabilización”, los cuales nacieron a partir de la nacionalización de la deuda externa privada.

Desde 1988 hasta 1992, el gobierno de Rodrigo Borja, que se definía a sí mismo como un gobierno orientado por principios social demócratas, intentó implementar políticas de reactivación supuestamente dirigidas a priorizar el desarrollo económico y no el ajuste estructural. Estas políticas estuvieron también dirigidas hacia “el pago de la deuda social” con los pobres mediante un paquete de medidas sociales. A pesar de sus propósitos e intenciones iniciales, el gobierno no pudo evitar las condicionalidades impuestas por las instituciones financieras internacionales. En 1990 se firmaron una nueva Carta de Intención con el FMI y una Carta de Desarrollo con el Banco Mundial. Esta última cambio el estilo de implementar las políticas de ajuste. En lugar de versar sobre los desembolsos anuales de fondos por parte del Banco Mundial, la Carta de Desarrollo estableció un programa de ajuste estructural de largo plazo que, además de profundizar la liberalización comercial, fijaba ciertas metas económicas como precondition para la implementación de políticas sociales. En concordancia con esta visión, el Estado diseñó nuevos programas sociales focalizados en los grupos más vulnerables.

A efectos de mitigar los impactos del ajuste en las clases medias y en los pobres, el Estado aumentó gradualmente el precio del gas, electricidad, agua y servicio telefónico. A pesar de este estilo gradualista de ajuste, las políticas macroeconómicas del gobierno de Borja contribuyeron a la consolidación del modelo de crecimiento basado en las exportaciones y, más específicamente, al incremento de las ganancias de los sectores empresariales exportadores. Desde 1988 hasta 1992, como consecuencia de 12 episodios de devaluación monetaria, la moneda nacional (sucre) se depreció en 400%.

El gobierno de Sixto Durán Ballen (1992-1996) prosiguió con el ajuste estructural. Las políticas de esta administración, que también fueron implementadas en nombre de lograr la estabilidad macroeconómica y disminuir el fiscal déficit, deterioraron el bienestar de la sociedad civil. El precio del gas aumentó en 115%; los precios de la electricidad subieron en 120% y la moneda nacional se

devaluó en 35%. El efecto combinado de estas medidas produjo un encarecimiento sin precedentes de la canasta de bienes y servicios básicos.

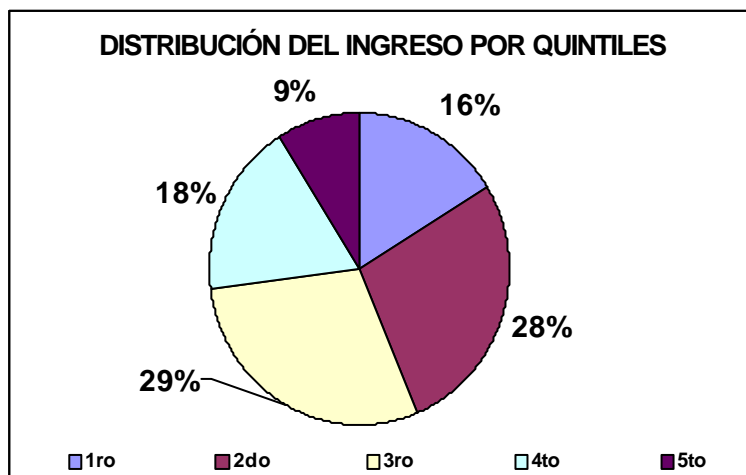
Desde 1996 en adelante, diversos shocks internos e internacionales deterioraron aún más la situación del sistema productivo nacional. En el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000), la crisis económica estructural, ocasionada por las políticas de ajuste estructural, se transformó en una

INGRESOS FAMILIARES MENSUALES POR FUENTE						
fuentes de ingreso	número de familias					
	Primer quintil	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	Quinto quintil	total
	Menos de 100 dólares	De 101 a 200 dólares	De 201 a 400 dólares	De 401 a 800 dólares	801 dólares o más	
Salario	22.722,4	38.224,6	34.939,5	19.513,9	5.952,0	121.352,4
Ing P. Cta Propia	7.531,0	19.213,3	19.757,8	13.846,0	6.097,6	66.445,7
Ing P. V. Consumo	865,4	2.105,6	3.176,2	2.021,0	2.252,0	10.420,3
Ing S. Asalariado	32,0	176,0	340,0	420,0	0,0	968,0
Ing S. Cta Propia	139,8	656,0	850,0	652,0	640,0	2.937,8
Ing S. V. Consumo	83,2	102,4	267,2	514,0	120,0	1.086,8
Jubilación	2.469,1	2.567,2	3.687,8	1.475,2	1.712,0	11.911,3
Interés	192,0	238,0	1.246,0	870,0	300,0	2.846,0
Transferencias	631,3	1.320,0	2.400,0	3.180,0	3.350,0	10.881,3
Bono Solidario	2.585,9	1.721,5	595,0	142,1	81,8	5.126,3
Bono Vivienda	22,5	10,4	120,0	0,0	0,0	152,9
Bono Escolar	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	5,0
TOTAL	37.274,7	66.335,1	67.384,6	42.634,3	20.505,4	234.134,0

Fuente: encuestas socio-económicas CELA & PUCE

profunda recesión que generó niveles de consumo y producción extremadamente bajos. En 1999, el presupuesto fiscal se deterioró agudamente conforme el Estado intentaba infructuosamente contener una crisis bancaria originada en ciertos esquemas de piramidación de la concesión de créditos, una supervisión relajada de las operaciones off-shore y la corrupción pública y privada. Para reducir el déficit del gobierno central, los subsidios universales a la electricidad, gasolina y gas doméstico, que equivalían a más de US\$ 500 millones, fueron completamente eliminados. A pesar de esto, Mahuad no pudo resolver la crisis y fue obligado a renunciar en enero del 2000 después de una revuelta popular.

En el medio de una tormenta social causada por el incontenible deterioro de las condiciones generales de vida, el gobierno de Gustavo Noboa firmó otra Carta de Intención con el FMI. Una vez más, las políticas sugeridas por las instituciones financieras internacionales



incluían incrementos en el precio de los bienes y servicios públicos básicos, reducción de subsidios, liberalización de las tasas de interés, incrementos salariales austeros, disminución de los gastos públicos y reducción de la burocracia pública. Además, el Estado comenzó a implementar un programa de reformas económicas más agresivo y rígido. El último paquete de ajuste estructural contempla medidas encaminadas a facilitar la inversión privada doméstica y extranjera en actividades económicas previamente controladas por el Estado, crear un mercado laboral más flexible y evitar un nuevo colapso del sistema financiero.

En resumen, los gobiernos ecuatorianos, sea por convicción ideológica o por presión externa, han implementado políticas de ajuste estructural. Estas políticas no han resuelto la crisis del sistema productivo nacional ni, tampoco, han fortalecido la sustentabilidad financiera del sector público. Las políticas de ajuste estructural han descuidado la promoción del desarrollo del capital humano.

SOBRE LOS BIENES Y SERVICIOS SUBSIDIADOS

Utilizando diferentes tipos de subsidios, el gobierno ecuatoriano ha transferido recursos públicos no solo a los grupos sociales de ingresos bajos y medios sino, también, a las empresas y corporaciones financieras privadas. Generalmente, con respecto al tema de los subsidios, la opinión pública ecuatoriana suele concentrarse únicamente en los subsidios relacionado el consumo masivo de bienes y servicios, descuidándose así la atención sobre las transferencias públicas efectuadas a favor de los sectores financieros y monopolísticos privados.

Desde 1996 la eliminación de los subsidios al gas, electricidad y transporte ha sido altamente debatida. Actualmente, el subsidio al gas doméstico, que fue implementado por primera vez 40 años atrás, beneficia al 88% de los hogares urbanos. Casi el 50% del consumo nacional de gas doméstico es importado.

Si bien el gas doméstico es producido por empresas públicas, este combustible es actualmente comercializado a través de ocho empresas distribuidoras, cuatro de las cuales son privadas y controlan el 94% de las ventas nacionales. Dado que el Estado les paga a las empresas privadas por transportar y embotellar cada tanque de gas, la mayor proporción del subsidio al gas doméstico beneficia realmente a las compañías privadas. Además, esta estructura de comercialización no está basada en controles públicos adecuados, permitiéndoles así a los empresarios privados incrementar sus niveles de ganancia a través tanto del contrabando del producto en la frontera cuanto la especulación en el mercado interno. De todo lo anterior se desprende que, contrariamente a las

creencias habituales, los grupos sociales de ingresos bajos no son los mayores beneficiarios del subsidio al gas doméstico.

Desde 1996, se han registrado diversos intentos de eliminar el subsidio al gas doméstico, cada uno de los cuales ha propiciado un incremento gradual en el precio al consumidor final. En 1998, por ejemplo, el precio del gas doméstico incremento de 4,900 a 20,000 sucres, es decir, aumentó en 308%. Posteriormente, el gobierno de Jamil Mahuad aumentó el precio de gas doméstico a 25,000 sucres (1 dólar). De manera simultánea el subsidio a la electricidad fue eliminado. Mediante la eliminación de los subsidios al gas doméstico y a la electricidad, el Estado esperaba lograr ahorros anuales por US\$ 390 millones (1.75% del PIB).

A efectos de mitigar el impacto de estas medidas, el Estado creó un programa focalizado de protección social en 1998 que, mediante el Bono Solidario, proporciona transferencias en efectivo a los pobres y ancianos. Según los datos oficiales actualmente disponibles, las transferencias anuales efectuadas a través del Bono Solidario equivalen a US\$ 180 millones, una cifra mucho menor a los US\$ 400 millones previamente asignados para los subsidios a la electricidad y el gas.

El programa del Bono Solidario no estuvo bien diseñado. Los procedimientos iniciales de focalización estuvieron concebidos como medidas concebidas para ser implementadas en el muy corto plazo. Debido a los criterios de elegibilidad solicitados para la recepción del Bono, el gobierno rechazó a una importante proporción de las solicitudes efectuadas por los ciudadanos más pobres. A consecuencia de esto, en la fase de implementación del Bono Solidario, se evidenciaron problemas de inadecuada focalización y deficiente cobertura. Si bien estos problemas fueron tomados en consideración y los criterios de elegibilidad fueron mejorados posteriormente, el descontento social permanece con respecto a las características globales del programa. A los ojos tanto de los beneficiarios como de los no beneficiarios, el Bono Solidario demuestra que el Estado es incapaz de definir e implementar una estrategia para el combate a la pobreza realmente integral y bien focalizada. No obstante, al momento, esta transferencia en efectivo para los pobres es el único programa social disponible. A su vez, el Bono Solidario contribuye a la recuperación económica mediante el incremento de los niveles de consumo. El desembolso anual de US\$ 180 millones para este programa social, sin embargo, representa menos del 9% del servicio de la deuda externa.

Con respecto a los subsidios a la electricidad, si bien se efectuaron diversos ajustes a los precios de la energía. Durante el 1980s, precios al consumidor permanecieron más bajos que los costos de producción. En 1994, por ejemplo, el Estado gastó US\$ 246 millones en subsidios a la electricidad, los cuales benefician a aquellos que consumen menos de 1,000 kilovatios por hora por mes. A partir

de 1998, el subsidio a la electricidad beneficia solo a quienes consumen menos de 100 kilovatios por hora por mes.

Con respecto a los subsidios a las tarifas de transporte, entre 1992 y 1997, el Estado implementó un programa nacional para subsidiar la transportación urbana. Sus beneficiarios fueron los propietarios de buses que recibían mensualmente una transferencia en efectivo desde el presupuesto fiscal.

Durante los últimos años, la eliminación de subsidios no focalizados ha sido gradualmente efectuada por diversos gobiernos, ninguno de los cuales a puesto en funcionamiento mecanismos compensatorios adecuados. A consecuencia de esto, el gasto público social no aumentó a la misma velocidad que la reducción de transferencias a los pobres. Durante los noventa, por ejemplo, el gasto público promedio en los sectores salud y educación fue el 5.3% del PIB. Esta asignación bastante baja contrasta agudamente con aquello que la Constitución ordena, a saber, que el 30% del ingreso fiscal total sea destinado al sector educativo. Durante el mismo periodo, el gasto público promedio en salud aumentó del 6 al 9% del gasto público total. Los insuficientes recursos destinados al sector de la salud no permiten mejorar ni la cantidad ni la calidad de los servicios públicos. La proporción del gasto en salud correspondiente al tratamiento curativo es apenas el 39%. De esto se desprende que los servicios de atención preventiva no son ampliamente disponibles. La mayor parte del gasto público en salud beneficia a los habitantes urbanos pues casi el 46% del gasto total es dirigido hacia 32 hospitales grandes.

El gasto público ha estado directamente relacionado con las fluctuaciones macroeconómicas. En términos generales, el gasto público fue severamente reducido en aquellos años en los cuales el PIB disminuyó. El presupuesto fiscal se contrajo en 52.55% en 1983, en 28.6% en 1988, en 17.09% en 1998 y en 7.45% en 1999. Estas contracciones del gasto relacionadas con la recesión afectaron a todos los elementos del presupuesto. Sin embargo, en años como 1998, el gasto público en salud, desarrollo comunitario y transporte no se contrajo pues el Estado intentó disminuir los impactos de "El Niño".

Además de verse afectado por las fluctuaciones imprevisibles de la actividad agregada, el presupuesto estatal y sus componentes son severamente reducidos por la cantidad creciente destinada al pago de las deudas públicas interna y externa. La implementación de políticas de ajuste estructural, que supuestamente estaba encaminada a mejorar la balanza de pagos, solamente ha reforzado esta tendencia. Así, en lugar de disminuir con el tiempo, la deuda pública externa aumento desde el 49% del PIB en 1982 hasta el 115% del PIB en 1999.

LAS PERCEPCIONES DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE LOS SUBSIDIOS.

La mayoría de los participantes de la sociedad civil consultados en nuestra investigación conciben a los subsidios como una forma en la cual el Estado puede contribuir a reducir la diferencia entre el costo de producción de un bien o servicio y el precio de mercado pagado por los consumidores o productores. A diferencia de la sociedad civil, las instituciones financieras internacionales (IFIs) y el Gobierno ecuatoriano conciben a los subsidios como la diferencia entre el precio doméstico de un bien o servicio y su costo de oportunidad, el cual es implícitamente entendido como el precio internacional. Estas dos percepciones de qué es un subsidio son bastante diferentes.

Los actores sociales distinguen entre subsidio y gasto social. Señalan que, sea o no que el Estado proporcione subsidios, el Estado debe asumir la responsabilidad por incrementar el gasto social en áreas como salud, educación y seguridad social. Las instituciones financieras internacionales, el Estado y los empresarios tienden a concebir que las partes tradicionales del gasto social, las cuales están principalmente relacionadas con salud y educación, son equivalentes a subsidios.

Los sectores sociales más directamente beneficiados por los subsidios son sus más decididos defensores, especialmente en el caso de aquellos subsidios focalizados como el Bono Solidario. A diferencia de los beneficiarios directos de los subsidios, los miembros de las clases altas rechazan las transferencias a los pobres basándose en razones morales o políticas. No obstante, para la mayoría de ecuatorianos, los subsidios al gas, electricidad y gas son importantes por dos razones principales. En primer lugar, dado que los sectores público y privados no generan suficientes nuevos puestos de trabajo, las familias necesitan los subsidios para poder tener mayores posibilidades de acceso a bienes y servicios básicos. Si hubiese mayor generación de empleo, mayor apoyo estatal a los sectores productivos y mayores ingresos, los subsidios no serían necesarios. En segundo lugar, según la experiencia de los sectores populares, los incrementos en los precios de bienes y servicios subsidiados conducen inevitablemente a un mayor costo de la vida, el cual nunca es compensado a través de incrementos salariales. Esta oposición generalizada a la reducción de subsidios le plantea permanentemente al gobierno ecuatoriano el problema de cuándo intentar eliminar o reducir subsidios.

ACTORES Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

El Estado, la sociedad civil y el Banco Mundial participan desigualmente en la definición de los programas sociales y de los programas de subsidios. Cada actor tiene diferentes niveles de control, acceso al poder, habilidades de negociación, capacidades organizativas e influencia en el escenario

internacional. La sociedad civil ecuatoriana no ha podido estructurarse a sí misma como una entidad unificada. A consecuencia de esto, sus derechos sociales, políticos y civiles son ejercidos parcialmente. Desde el nacimiento del Estado ecuatoriano, el ejercicio de los derechos ciudadanos ha sido bastante limitado. Hasta la fecha, los pueblos indígenas, las mujeres y otros sectores populares son sistemáticamente excluidos del proceso de toma de decisiones.

Las políticas de ajuste estructural comenzaron a ser implementadas dentro de un contexto social y político específico. A principios de los ochenta, el sistema político ecuatoriano estaba cambiando desde lo que aparentaba ser un “estado de bienestar” hacia un nuevo diseño institucional menos favorable a la implementación de políticas económicas socialmente sensibles y más propenso a aceptar las rígidas demandas de las instituciones financieras internacionales. Los partidos políticos y las clases medias, que aparecieron como nuevos actores en la escena política, han desempeñado un papel de intermediación. Ciertamente, aquellos han sido capaces de organizar las demandas sociales y comunicarlas al Estado; sin embargo, simultáneamente, aquellos también no han permitido que la constitución de políticas de estado al largo plazo.

Actualmente el Estado ecuatoriano está buscando nuevas formas de obtener legitimidad. A tal efecto se intenta integrar, por un lado, la asistencia social efectuada a través de programas sociales focalizados y, por el otro, las reformas orientadas hacia el mercado realizadas siguiendo la lógica del ajuste estructural. Dentro de este nuevo marco institucional, la sociedad civil parecería estar volviéndose menos dependiente del tradicional paternalismo característico de las políticas públicas previas.

A consecuencia de las políticas de ajuste estructural, el significado de la pobreza ha sido redefinido. En lugar de ser entendido como un problema que demanda la intervención estatal, la pobreza es apreciada actualmente como un asunto económico cuya resolución debería proceder a través de las fuerzas del mercado. En lo relativo a las decisiones que afectan a la sociedad civil, el proceso de formulación de políticas es bastante autoritario dado que es el Poder Ejecutivo quien retiene la potestad de decisión final. Según el discurso de las instituciones financieras internacionales, el proceso de toma de decisiones para las políticas sociales es participativo. Sin embargo, en la práctica, el estilo de toma de decisiones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional tiene un déficit de participación social y delega la responsabilidad de implementar sus “recomendaciones” al gobierno nacional. Como respuesta a la carencia de una participación institucionalizada en el proceso de toma de decisiones, los pueblos indígenas y los campesinos se han visto obligados a organizarse y expresarse a través de acciones políticas. La mayoría de participantes en nuestros talleres y grupos muestrales consideran que el gobierno ecuatoriano toma

decisiones motivado por las presiones provenientes desde las instituciones financiera internacionales, mismas cuyo único interés es asegurarse el pago de la deuda externa.

SOCIAL IMPACTOS DE POLÍTICAS DE SUBSIDIOS

Actualmente se estima que 7 de cada 10 ecuatorianos son pobres. La mayoría de esta pobreza está concentrada en las áreas rurales. En los últimos años, actuando en concordancia con las instituciones financieras internacionales, el Estado ha reducido sistemáticamente los subsidios no focalizados, entre los cuales están aquellos relacionado con el gas y la electricidad. Los subsidios focalizados, como el Bono Solidario, han sido priorizados.

La calidad de vida en Ecuador ha deteriorado. Los ingresos de las familias, mismos que pueden ser usados como un indicador inmediato del bienestar social, han sido severamente impactados por las políticas gubernamentales. Teóricamente, los subsidios están destinados a compensar las brechas en el ingreso familiar solamente si están focalizados en las poblaciones más pobres y si cumplen sus objetivos previstos. La pregunta es, sin embargo, ¿quiénes se benefician actualmente de los subsidios en Ecuador?

A efectos de encontrar una respuesta, nuestro equipo de investigación trabajó con información recolectada a través de una encuesta aplicada en las áreas urbanas y rurales de Azuay, Esmeraldas, Guayas, Loja, Los Ríos, Manabí y Pichincha. Con esta información, construimos tres escenarios para determinar el posible impacto de los subsidios en los presupuestos de los hogares. Tomando en consideración variables como área geográfica y persona a cargo de la familia, definimos los siguientes rangos de niveles de ingreso: (1) las familias que ganan hasta 100 dólares mensuales; (2) las familias que ganan entre 101 y 200 dólares mensuales; (3) las familias que ganan entre 201 y 400 dólares mensuales; (4) las familias que ganan entre 401 y 800 dólares mensuales; y, (5) las familias que ganan mensualmente 800 dólares o más.

En el primer escenario, asumimos que el Estado no destina una adecuada porción de su presupuesto a los sectores de salud y educación y que el costo de estos servicios es absorbido por cada hogar. Asumimos también que el Estado continúa proveyendo subsidios focalizados. En este escenario, las familias que ganan hasta US\$ 100 mensuales se beneficiarán positivamente, mientras aquellas que aquellos que ganan más de US\$ 101 experimentarán un decrecimiento en su ingreso. Si bien lo anterior se aplica tanto a las áreas urbanas como a las rurales, los habitantes urbanos se benefician más que las poblaciones rurales. Los hogares cuya manutención depende de los ingresos del padre experimentarán impactos positivos a diferencia de aquellas mantenidas por las mujeres.

En el segundo escenario, asumimos que el Estado si cumple con sus obligaciones constitucionales en materia de gastos en salud y educación. Esta circunstancia genera un impacto positivo en los presupuestos familiares en tanto cada hogar no tendrá que asumir los costos de tales servicios. A su vez asumimos que los subsidios llegan a sus beneficiarios. En este caso, se benefician todos los rangos de niveles de ingreso, los sectores urbanos y rurales y las familias mantenidas por hombres y por mujeres.

En el tercer escenario, asumimos que el Estado no destina ninguna proporción de su presupuesto a educación y salud, reemplaza los subsidios generales con transferencias focalizadas y obliga a cada hogar a asumir los costos totales de los servicios de educación y salud. Esta situación tendría un impacto negativo en todos los niveles de ingreso. Este impacto sería mucho mayor en aquellas familias con ingresos mensuales no superiores a los US\$ 100, en las familias localizadas en las áreas rurales y en las familias cuya manutención depende de las mujeres. También se observaría un incremento dramático de la pobreza dado que existirían familias cuyo ingreso descendería hasta ubicarse dos niveles de ingreso por debajo de su nivel inicial.

En resumen, usando un modelo econométrico, pudimos determinar que los subsidios a la educación y electricidad, así como el Bono Solidario, son aquellos que proporcionan mayores beneficios al pueblo ecuatoriano. También pudimos establecer que el impacto de subsidios está directamente relacionado tanto con el género del quien ejerce las funciones de cabeza del hogar, cuanto con el área geográfica en la cual las familias habitan.

CONCLUSIONES

Si bien los programas de subsidios son importantes y deben mantenerse, una política de subsidios sociales básicos no es suficiente para mejorar la calidad de vida y el bienestar de los trabajadores ecuatorianos. Lo que se necesita son diferentes tipos de políticas macroeconómicas. Bajo el actual modelo de crecimiento, no se ha producido una reactivación del economía, ni un incremento en las oportunidades de empleo, ni una mejora sustancial en los niveles de ingresos de las clases bajas y medias. Siendo así, la eliminación de los subsidios no focalizados afectará drásticamente la calidad de vida de los más pobres. Si continúan los procesos económicos y las políticas públicas que incrementan la pobreza, la focalización de los subsidios no será factible. Y ello en razón de que, en una situación en la cual la mayoría de la población o bien ya es pobre o bien está empobreciéndose, las dificultades para focalizar las transferencias públicas aumentarán notoriamente. Las políticas macroeconómicas basadas en el ajuste estructural no proporcionarán ningún impacto positivo en la

medida en que tales políticas prioricen el servicio de la deuda externa a expensas de la inversión en capital humano.

Basándonos en los resultados de nuestro estudio, recomendamos enfáticamente la construcción de alianzas y acuerdos sociales encaminados en los siguientes sentidos. Los subsidios deberían focalizarse en los sectores sociales más pobres y vulnerables. El nivel de la inversión pública social debería incrementarse, especialmente en los sectores de salud y educación. Los subsidios en estas áreas operan como medidas preventivas y evitan la necesidad de subsidiar a otros sectores. No existirá un incremento real en la inversión pública social mientras la agenda de la política macroeconómica siga siendo estructurada a partir de sus actuales prioridades. Se necesita urgentemente la reactivación de la producción nacional, la generación de oportunidades de empleo y el incremento de ingresos. Solo si estas necesidades son satisfechas sería posible eliminar algunos subsidios no focalizados sin afectar a los grupos más vulnerables.

La implementación de políticas de ajuste estructural ha influido en las relaciones de género e intergeneracionales. Sus impactos más negativos han sido sentidos por las mujeres, los niños, los ancianos y los pobres. La eliminación o reducción de subsidios a los alimentos, medicinas y servicios básicos obliga a las mujeres a incrementar sus horas de trabajo tanto dentro como fuera del hogar. Esta circunstancia ha deteriorado su salud reproductiva y sus capacidades laborales. La eliminación de estos subsidios ha obligado también a los niños y ancianos a permanecer dentro del mercado laboral.

La mayoría de ecuatorianos están a favor del mantenimiento de los subsidios porque carecen de suficientes oportunidades de trabajo y adecuados niveles de ingreso. El Estado debería tener presente esta situación y cumplir con las obligaciones de inversión social contempladas en la Constitución. Las instituciones financieras internacionales deberían ser más conscientes de la extrema pobreza que afecta a los ecuatorianos y, de esa manera, abstenerse de insistir en la aplicación de rígidas "recetas" económicas cuyo único resultado comprobado ha sido el incremento de la pobreza. Para que la situación social ecuatoriana pueda cambiar hacia un panorama más prometedor, se requiere crear, ampliar y preservar oportunidades para el diálogo y el acuerdo entre la sociedad civil, el Estado y el Banco Mundial. Esta es una razón básica para fortalecer la red SAPRI.