

3. TEORÍAS

3.1. TEORÍAS ECONÓMICAS DE LOS SUBSIDIOS

En el Ecuador, los diferentes gobiernos se han preocupado de la elaboración de programas macroeconómicos que han tenido un éxito relativo en sus metas finales, a través de políticas de ajuste y estabilización, iniciadas en la década de los 80. Estas políticas de Estado, en una primera instancia, buscaban un equilibrio macroeconómico (reducción de la inflación y la brecha fiscal), pero como un efecto adverso han contraído la capacidad de absorción de la mano de obra, sobre todo en las actividades económicas modernas, generando un desajuste en el mercado de trabajo, todo ello, en un contexto económico signado por la recesión, que a su vez, se ha traducido en un aumento del desempleo, del empleo informal y la agudización de la pobreza.

El aumento de la pobreza es, ante todo, consecuencia del deterioro de los ingresos de la mayoría de la población, debido a la concentración del ingreso, la baja participación de las remuneraciones con respecto al PIB, la disminución de la inversión per cápita, entre otras, lo cual ha incrementado la indigencia de la población urbana y rural del país. El estancamiento económico no solo reduce los recursos del gobierno sino que, además, disminuye la capacidad del Estado para fijar metas en el orden social ¹. La crisis que atraviesa el país ha disminuido la capacidad del gobierno para responder a sus múltiples tareas, manejándose con un gasto público más restringido, ampliando la estructura de los ingresos fiscales, y priorizando los sectores de mayor atención.

Pero la distribución de la riqueza puede ser canalizada a través del sector público. Esto implica una gran responsabilidad: esta asignación del ingreso puede tener (y de hecho tiene) un gran impacto sobre el nivel de pobreza y el bienestar social en un país. Establecer recursos y objetivos implica la capacidad de redistribuir el ingreso para incidir en el bienestar social y proveer servicios básicos de una manera equitativa sin condicionantes de ningún tipo. El Estado incurre de manera directa sobre el bienestar colectivo a través de la *política de subsidios* y la asignación del *gasto social*, actividades que tienen impactos redistributivos importantes en el país ².

Pero es importante destacar que la distinción entre estos dos conceptos (gasto social y subsidio), no es absoluta y depende de:

¹ Existe un fuerte debate en el país de las diferentes prioridades del Gobierno, desde el punto de vista de un Estado benefactor la principal meta es el bienestar social. En un Estado privatizador el libre juego de oferta y demanda llevaría al equilibrio económico.

² Véase: Clements B., Hugouneng R., and Schwartz, "Government Subsidies: Concepts, International Trends, and Reform Options," **IMII**, WP/95/91, Washington, 1995.

- La ideología económica del gobierno de turno; así, para sectores radicalmente neoliberales, en la práctica, toda forma de gasto social es un subsidio.
- El marco jurídico, que en parte se encuentra relacionado con el elemento anterior, pero no se reduce exclusivamente a éste. Así, cuando una constitución como la ecuatoriana asigna un porcentaje determinado para el gasto social en educación, en ese marco jurídico el gasto social del Estado en dicha área no puede ser asumido como subsidio.

De acuerdo con el Banco Central los subsidios deberían cumplir dos condiciones para que se justifique su existencia. Desde una perspectiva de eficiencia, en primer lugar, los subsidios deberían inducir solamente cambios mínimos en el consumo de bienes y servicios en la sociedad (salvo que sean introducidos para reflejar la existencia de externalidades positivas de asociados con el consumo del bien subsidiado). Por lo tanto, los bienes subsidiados deberían mostrar muy bajas elasticidades de precios e ingreso. Segundo, desde una perspectiva de equidad, los pobres deberían ser los mayores beneficiarios de los subsidios y el sesgo hacia grupos de alto ingreso debería ser pequeño ³.

Estas dos condiciones que validan la existencia de los subsidios están siendo fuertemente debatidas hoy en día, debido a que en nuestro país algunos subsidios están dirigidos a productos de consumo masivo, *que no tienen sustitutos perfectos*. Ese es el caso de la energía eléctrica: el consumo de este bien se incrementa al disminuir su precio de venta o al aumentar el ingreso familiar, tiene una elasticidad precio e ingreso alto.

Las estadísticas muestran que los subsidios están dirigido a determinados bienes e incluso pueden representar un considerable porcentaje del PIB. En los últimos años, el gobierno del Ecuador ha eliminado importantes subsidios directos e indirectos; los principales fueron los vinculados con productos petroleros: previamente el precio de los productos petroleros era fijado a través de los costos de producción domésticos y no al valor de oportunidad internacional ⁴. Sin embargo, algunos subsidios importantes permanecen, los más representativos son: electricidad, agua, gas doméstico, transporte urbano y vivienda.

3.1.1. Concepto de subsidio

El tema de los subsidios o de las subvenciones siempre ha sido polémico y complejo. Este concepto es utilizado para referirse a diferentes aspectos de la intervención del gobierno en la economía *e incluso se ha confundido con el gasto social* (ver supra). Varias escuelas de pensamiento vierten

³ Véase: Banco Central: Subsidios, gasto social y la pobreza en el Ecuador. Cuestiones económicas N°27, Quito, diciembre de 1995.

⁴ Al integrarse el país, en el concepto de globalización, surge el debate relacionado con las distorsiones que pueden causar, los subsidios, sobre la competitividad y la asignación internacional de recursos.

opiniones divergentes, unas más a favor, otras más en contra de sus bondades, por lo cual distintos autores han definido los subsidios, de acuerdo a sus corrientes de pensamiento, sin llegar a un acuerdo explícito. Cuando los subsidios se llevan al campo de las relaciones comerciales internacional la pugna ha sido frontal, sobre todo entre las principales áreas comerciales del mundo.

Existen tendencias económicas que consideran legítima la intervención del Estado en la producción de bienes y servicios, apoyando y dirigiendo la labor del sector privado. Sobre todo, quienes abogan por una mayor intervención del Estado en el proceso productivo, lo hacen con la premisa de "corrección" en el mercado, en oposición a la creación de distorsiones.

El concepto de subsidio ha variado según la óptica y las circunstancias imperantes en el país, teniendo una realidad multifacética, y existe una serie de dimensiones que resulta importante conocer brevemente, antes de desarrollar un concepto.

En primer lugar, el otorgamiento de un subsidio requiere realizar delicadas ponderaciones, no sólo en términos de eficiencia económica, sino también de impacto político. El peso presupuestario del subsidio limita sus dimensiones y la selección del grupo beneficiado puede tener serias repercusiones domésticas. En segundo lugar, el efecto sobre otros socios comerciales del país que otorga el subsidio puede ser significativo, aspecto que se tiende a ignorar ante la presencia de presiones internas de grupos que claman por el subsidio, especialmente en épocas de recesión. En el orden interno, estas realidades afloran constantemente. Como se puede deducir, existen dos elementos que están presentes dentro de una política de subsidios: los costos y los beneficios.

En términos amplios, subsidio es el gasto o la exoneración que realiza un gobierno, en dinero o en especie en beneficio de empresarios o consumidores, sin que paralelamente el gobierno reciba una compensación equivalente. Aquí el Estado provee un bienestar colectivo y coadyuva al mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos, haciendo posible que la prestación de los servicios públicos esenciales cubra a toda la población de un país. Esta definición contempla mayores rendimientos para los empresarios de lo que recibirían en un mercado competitivo, en tanto que los consumidores obtendrían bienes o servicios por debajo de su costo de producción.

Por otra parte, el marxismo plantea que, a través de los subsidios, el Estado asume parte del costo reproducción de la fuerza de trabajo, con lo cual se mejoran las condiciones para el incremento de la plusvalía apropiada por los capitalistas. Por lo tanto el subsidio es un factor impulsor de la reproducción ampliada del capital (ver Graziani).

Desde la perspectiva de la economía política, los gastos sociales y los subsidios coadyuvan a la reproducción de la fuerza de trabajo, de modo directo e indirecto. De modo directo lo hacen al poner a la fuerza de

trabajo en condiciones de producir adecuadamente, especialmente en términos de tener la calificación técnica necesaria (educación), como de estar en condiciones óptimas de rendimiento psico-biológico (salud). Indirectamente, pues ellos posibilitan el incremento del tiempo de trabajo de las mujeres en el hogar (las llamadas “tareas domésticas”), al “liberarlas” del trabajo remunerado fuera del hogar. Estas tareas “domésticas” (cocinar, criar niños, lavar) coadyuvan a la reproducción “adecuada” de la fuerza de trabajo, especialmente de la masculina.

También desde la perspectiva de la economía política, hay una triada que debe analizarse en su interacción: subsidio, gasto social y gasto privado de reproducción de la fuerza de trabajo. Los tres factores coadyuvan a la reproducción de la fuerza de trabajo y a la acumulación del capital. En situaciones de “Estado benefactor”, el gasto social y los subsidios son dominantes, disminuyendo el gasto privado de reproducción de la fuerza de trabajo. En situaciones de “desregulación” de la economía, de privatizaciones y de “achicamiento del Estado”, el gasto social y los subsidios disminuyen, y tiende a incrementarse el gasto particular para la reproducción de la fuerza de trabajo ⁵. Es más, en estas últimas situaciones los ideólogos del neoliberalismo tienden a minimizar el concepto de gasto social, asumiendo que en realidad éste es una forma de subsidio (necesario muchas veces, afirman, pero subsidio al fin y al cabo).

Teóricamente existen dos elementos que están presentes, dentro de una política de subsidios: El excedente del consumidor (es la diferencia entre la cantidad máxima que los consumidores están dispuestos a pagar y la cantidad que efectivamente pagan por una cantidad dada de bien subsidiado), y el excedente del productor (es la diferencia entre el ingreso del productor y el costo de oportunidad de la producción ⁶. El excedente nacional es la suma del excedente del consumidor y del excedente del productor, que beneficiaría positivamente a toda la economía. Estos conceptos dan lugar a una amplia gama de posibilidades que pueden considerarse como subsidios. Sin embargo, contienen elementos que configuran diferentes maneras de intervención gubernamental.

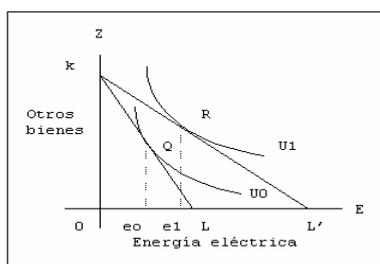
Existen subsidios que están dirigidos a toda la población ecuatoriana, el beneficio estaría en el consumo del bien, puesto que se paga un precio mucho menor del real y está al alcance de toda la población ecuatoriana, es de cobertura universal, por ejemplo: Consumo de gas, luz, teléfonos, etc. (*la educación, salud, seguridad, servicios básicos, entre otros, son gastos sociales que Estado debe realizar para cumplir su función como tal*). Por otra parte existen subsidios que están dirigidos a determinados estratos de la sociedad ecuatoriana y son de determinada cobertura, subsidios focalizados, por ejemplo el Bono de la Pobreza, programas dirigidos a la población pobre y en especial a los niños pobres.

⁵ Este tema está en el sustento del análisis de escenarios que se realiza en el capítulo ocho de este informe.

⁶ El costo de oportunidad de la producción es el precio alterno al cual se podría vender la producción en el mejor de los casos.

3.1.2. Subsidios a los consumidores

Subsidio a productos de consumo: Supongamos que el gobierno quiere que la población consuma mayor cantidad de un bien particular, la energía eléctrica por ejemplo. Una forma de lograrlo sería otorgar un subsidio general a los productores o consumidores del mismo. El Bono de la Solidaridad constituye una técnica un poco distinta.



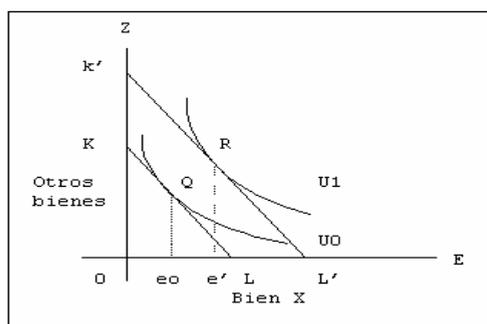
Gráfica 3.1

En la figura 3.1 el eje E representa el consumo en energía eléctrica y el eje Z representa "todos los otros bienes" que se pueden consumir con un ingreso familiar determinado; aquí se muestra (desde un punto de la vista microeconómico) el efecto de un subsidio concedido al consumo de un bien.

La tangencial del óptimo original está en Q sobre la curva del nivel de vida U0. Un subsidio funciona como una reducción del precio: hace que la línea del presupuesto familiar (o ingreso) gire de KL a una nueva posición KL'. El nuevo óptimo se halla en R, sobre la curva de nivel de vida U1 (en este caso se ha mejorado el nivel de vida). Aparte de la escasa probabilidad de que E sea un bien Giffen ⁷ en ese rango, aumentará la demanda de por la educación por parte del consumidor. En el diagrama, el incremento es la distancia $e1 - e0$ sobre el eje horizontal.

Subsidios en dinero: En la gráfica 3.1 un subsidio al consumo (E) actúa como una reducción del precio P e', la línea del presupuesto familiar se desplaza de KL a KL'. En el nuevo consumo óptimo, la cantidad adquirida de E será mayor (a menos que E sea un bien Giffen en este rango, lo cual es poco probable).

⁷ Un bien de Giffen, de acuerdo a la teoría económica, es aquel bien inferior, y su consumo disminuye cuando su precio baja.



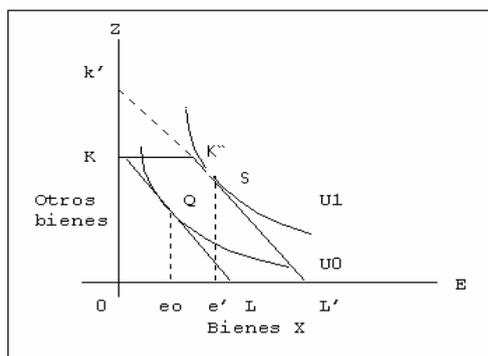
Gráfica 3.2

En la gráfica 3.2, se muestra un subsidio a través de la entrega directa de dinero, lo que actúa como un incremento en la capacidad de compra y la línea del presupuesto familiar se desplaza de KL a K'L'. En el nuevo consumo óptimo, la cantidad adquirida bienes será mayor. El subsidio representado es un obsequio de ingreso en la cantidad KK'. La línea del presupuesto se mueve hacia la derecha, de KL a K'L', salvo que al consumidor no se le permita escoger un óptimo en el intervalo, en otras palabras, salvo el caso que a los consumidores se les prohíba consumir determinados bienes, entre K y K' (pues el ingreso compensado no se gastara entonces en la adquisición de un determinado bien E). El nuevo óptimo en S incluir mayores compras de E, con la condición de que no sea un bien inferior, aumentar ($e' > e_0$) cada vez que E sea un bien superior dándose un efecto del ingreso positivo.

Hasta el momento pudiera parecer que no hay gran diferencia entre el subsidio a bienes de consumo masivo y el subsidio de dinero, que se entrega directamente. El primero funciona mediante lo que es, en realidad, un cambio de precio. El segundo lo hace a través de un cambio en el ingreso. Pero el subsidio a bienes sí tiene un poder especial en el caso de un Consumidor que de lo contrario compraría poco o nada del bien cuyo consumo se pretende incrementar.

La figura 3.2 muestra el efecto del programa de Bono de la Solidaridad, por lo que la familia puede consumir cualesquier bien. La distancia KK' sobre el eje vertical representa la cantidad del regalo en unidades Z, por lo cual la línea del presupuesto del consumidor se desplaza hacia fuera de KL a K'L'. Considerando que el regalo de KK' no tenga restricciones en el consumo de un determinado bien.

Subsidio de consumo y productos restringido: En este caso supongamos que el gobierno quiere que la población consuma mayor cantidad de cualesquier bien a excepción de algunos, los productos de consumo masivo por ejemplo. Una forma de lograrlo sería otorgar un cupón a los consumidores, este cupón se podría canjear únicamente con alimentos.



Gráfica 3.3

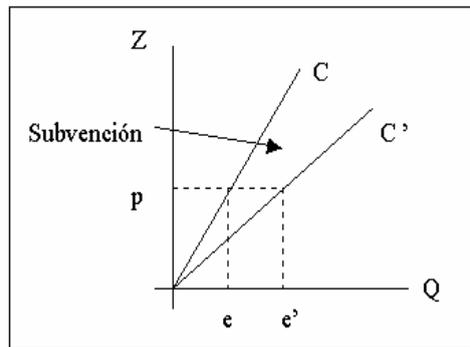
En la figura 3.3 el eje E representa el consumo de alimentos y el eje Z representa "todos los otros bienes" que se pueden consumir con un ingreso determinado, aquí se muestra el efecto de un programa de cupones.

La tangencia del óptimo original está en Q sobre la curva del nivel de vida U0. El cupón es una compensación de ingreso que puede gastarse sólo en determinadas mercaderías. El subsidio en alimentos hace que la línea del presupuesto familiar (o ingreso) gire de KL a una nueva posición KL'. El nuevo óptimo se halla en S, sobre la curva de nivel de vida U1 (en este caso se ha mejorado el nivel de vida). Aumentará la demanda por alimentos por parte del consumidor. En el diagrama, el incremento es la distancia $e1 - e0$ sobre el eje horizontal, en la figura 3.3 la nueva curva de presupuesto familiar $k-k''-l$ muestra la frontera de consumo posible de una determinada familia, la línea interpuntada $k'-k''$ representa aquellos bienes que no es posible intercambiar con los cupones.

Este tipo de programas a través de un cupón no se ha dado en el Ecuador, pero sería una buena opción frente a la crisis que atraviesa nuestro país y al incremento sostenido de la pobreza.

3.1.3. Subsidios a los productores

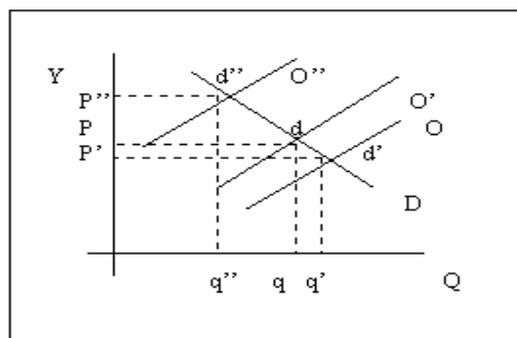
Subsidio de producción: Los subsidios o subvenciones que el gobierno otorga a las empresas son más frecuentes en una economía en vías de desarrollo, como es el Ecuador. En esta política de gobierno existen dos elementos que están presentes: en primera instancia el gobierno busca incrementar el nivel de vida de la población a través de la subvención a la producción de un bien determinado, y en segunda instancia, el gobierno busca incrementar la competitividad de una determinada empresa en el mercado local. A nivel internacional el análisis se torna abstracto y complejo por las reglas de libre mercado internacional establecidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC).



Gráfica 3.4

En la figura 3.4 el eje Q representa la producción de un determinado bien, la producción del gas por ejemplo, y el eje Z representa los costos de producción de la empresa. En el gráfico se muestra el efecto del subsidio a la producción.

La curva C representa todos los costos incurridos en un nivel de producción e; el punto p muestra el presupuesto de la empresa para producir e unidades. Al intervenir el gobierno a través de un subsidio o subvención a la producción la curva de costos se desplaza a C' resultando un incremento de producción $e' - e$, este desplazamiento, se puede lograr de diferentes maneras: No cobrar impuestos, exoneraciones tributarias, bajas tasas de interés, etc., o de una manera más directa transfiriendo al Estado una parte de los costos de producción. Por ejemplo el Estado paga los costos de saneamiento ambiental a través del gasto social (desechos sólidos y líquidos), volviendo más atractiva la producción de bienes en el punto e.



Gráfica 3.5

A nivel de mercado, el gráfico 3.5 nos muestra el efecto que sufre la oferta de un bien subsidiado. El precio inicial p' (igual al costo medio total más impuesto y ganancia media) se encuentra en equilibrio de mercado en el punto d. La curva D representa la demanda, el gobierno al retirar los impuestos o subvencionar la producción la curva de oferta se desplaza a O, teniendo un nuevo precio de equilibrio p' , el excedente del consumidor, O,

más el excedente del productor (que es el beneficio obtenido por la sociedad) se podría calcular a través de la siguiente ecuación $[(p - p') * (q' - q)]$. Pero cuando la economía se abre a nivel internacional, el nuevo precio de equilibrio sería p'' , la curva de oferta se desplaza a O'' . Entonces el subsidio a la producción y consumo se calcularía no a través del costo medio total más ganancia media interna, sino a través del costo medio total más ganancia media internacional, y el beneficio obtenido por la sociedad se podría calcular a través de la siguiente ecuación $[(p'' - p) * (q' - q'')]$.⁸

Cuando la economía se abre, las empresas son beneficiadas de dos maneras. El gobierno subsidia la producción, además, las empresas cuentan con un mercado más amplio para colocar su producto a un precio más atractivo, transfiriéndose el subsidio al consumo no a la población del país, sino al plano internacional.

Desde una perspectiva *macroeconómica*, cuando un país atraviesa por una depresión de su economía⁹, es el Estado el que deberá inyectar *demanda agregada* para corregir el mercado. Uno de los determinantes de la demanda agregada es la expansión fiscal (ver Dornsbunsch-Fisher), la cual dependiendo del gobierno de turno, daría prioridad al sector económico que debería ser subvencionado, del cual depende el “desarrollo económico”, este tipo de intervención puede presentar dos alternativas:

De acuerdo con el gráfico, una expansión Fiscal, en donde la oferta del producto es totalmente elástica, es decir, horizontal, a un nivel dado de precios, una expansión fiscal eleva la renta de equilibrio de Y a Y' , trasladando a la curva de Demanda Agregada a la derecha, representando una mayor producción o gasto, a un mismo nivel de precios.

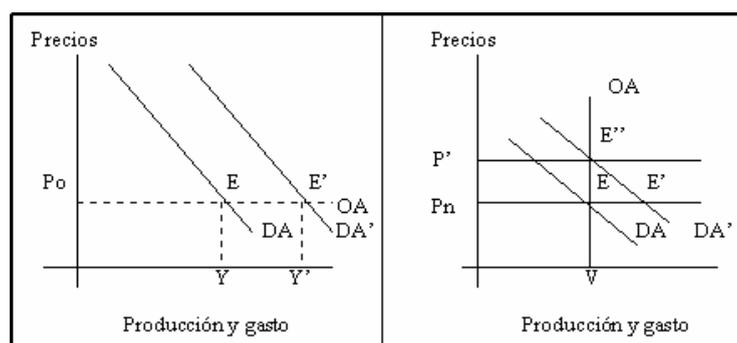


Gráfico 3.6

Por otra parte una expansión Fiscal en donde la oferta de producto es inelástica, es decir, vertical, una expansión fiscal traslada la curva de demanda agregada de E a E' , en primera instancia se esperaría un

⁸ Hoy en día el gobierno calcula el subsidio de determinados bienes a través del costo de oportunidad internacional, trayendo consigo un amplio debate a nivel local.

⁹ Teóricamente la economía de un país atraviesa, en determinados momentos, por las siguientes fases: auge, recesión, depresión y recuperación.

incremento de producción, pero las empresas no desean o no pueden ofrecer tanto producto. Para contrarrestar esto, los precios se incrementan, reduciendo los saldos reales hasta alcanzar el punto E". Al tener los precios elevados el gasto público aumenta conjuntamente los saldos reales disminuyen, provocando el incremento de las tasas de interés y contrayendo el gasto privado, en esta dinámica, el Estado deberá absorber determinados costos de producción.

Existen determinados factores que determinan la demanda agregada y por ende el flujo circular del ingreso, una de ellas son las llamadas "inyecciones" externas de la demanda agregada. Partiendo de nuestro flujo circular que vinculaba a las familias y las empresas, se muestra el origen de esas "inyecciones" y cómo éstas se desenvuelvan dentro del sistema, así tenemos:

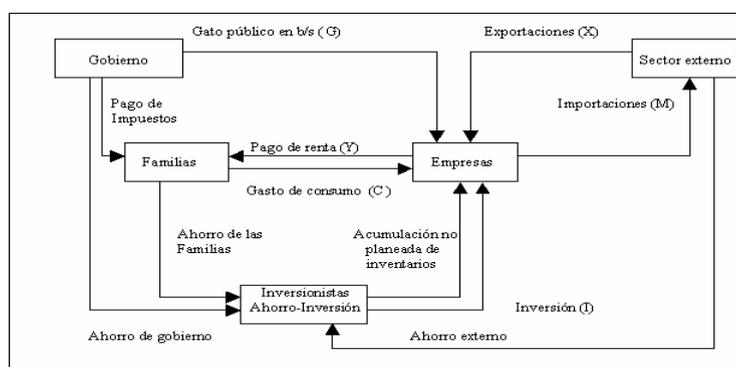


Gráfico 3.7

Alrededor de las familias están: las empresas, el gobierno, sector externo y los inversionistas, los mismos que inyectan demanda a las empresas para iniciar el proceso, así los inversionistas requieren bienes de capital, el sector externo demanda exportaciones y el gobierno obtiene bienes y servicios, es así como se inicia este flujo circular alrededor de las familias y las empresas que son la clave del mismo (ver Eduardo Lora). Las empresas pagan a las familias los sueldos, salarios y rentas a cambio del gasto que realizan estas para la compra de bienes de consumo. Entonces, tenemos, que el tamaño de la demanda agregada va a depender de la magnitud de estas "inyecciones" y de la capacidad de gasto que puedan tener las familias. Todo este proceso está determinado por tres "filtraciones":

- En primer lugar por el ahorro privado, que correspondería a la parte no consumida del ingreso.
- Segundo el pago de impuestos que las familias se ven obligadas a hacer al gobierno, reduciendo con esto la capacidad de adquirir bienes de consumo.

- Una tercera filtración por el lado de las empresas son las importaciones que requiere el aparato productivo de la economía para así atender los requerimientos existentes de bienes y servicios.

Las dos primeras dependen de las filtraciones del proceso multiplicativo del gasto y el ingreso que se pone de manifiesto por el lado de las familias. Con esto podemos manifestar que el tamaño de la demanda agregada depende de unas fuerzas impulsoras que son las “inyecciones” y unos determinantes de retardo que son las “filtraciones”.

La formulación matemática de la demanda agregada y su análisis con respecto a las “inyecciones” y “filtraciones” es:

$$Y = C \pm I \pm G + X - M$$

donde Y es el valor de la demanda agregada, C es el consumo de los hogares, I es la inversión, G es el gasto del gobierno, X es el valor de las exportaciones y M es el valor de las importaciones.

- *Consumo.* - es el mayor componente de la demanda agregada y el que representa un comportamiento más estable a lo largo del tiempo. Los gastos en consumo se pueden dividir en tres categorías: Bienes durables (casas, carros), bienes perecibles (alimentos) y servicios.
- *Gasto público.* - Se ofrece a la comunidad una serie de servicios, tales como salud, electricidad, agua potable, educación, justicia, etc.
- *Inversión.* - En toda economía no solo se producen bienes y servicios para ser consumidos, sino también bienes de capital que contribuyen a la producción para un futuro.
- *Exportaciones.* - Constituyen todos los bienes y servicios ya sean intermedios o finales que se trasladan de un país a otro por medio del comercio exterior.
- *Importaciones.* - Constituyen todas las compras de bienes y servicios que realiza un Estado al exterior.

El Estado a través de una políticas de subsidios a la producción y consumo, inyecta demanda agregada a la economía. Teóricamente, si existe plena utilización de los factores de producción (el país esta en época de auge), esta demanda agregada se traduce en un incremento de costos y por ende en inflación y especulación; contrariamente, cuando un país atraviesa una época económica de depresión, el Estado al inyectar demanda agregada, podrá activar todo el aparato productivo, y por ende salir de la crisis, por el efecto multiplicador que genera esto dentro de la economía.

3.1.4. Formas de subsidio

En el Ecuador, el gobierno ha intervenido de diferentes manera, esto ha dependido de la capacidad del gasto estatal, pudiendo establecer, aunque

una intervención del gobierno puede ser muy amplia, a los subsidios se les puede clasificar sobre la base de los siguientes elementos: ¹⁰

- Subsidios en efectivo, que constituyen erogaciones por parte del gobierno en diferentes partidas del presupuesto. Por ejemplo, créditos concedidos a empresas del sector público se consideran como créditos netos en lugar de subsidios, aun cuando esos recursos estén orientados a cubrir déficit operativos de esas empresas.
- Subsidios al crédito, o sea, la concesión de créditos blandos, a intereses bajos, o garantías extendidas por el gobierno a cero costo;
- Subsidios tributarios o reducciones en los porcentajes de impuestos;
- Subsidios patrimoniales o participación del gobierno en el patrimonio;
- Subsidios en especie o entrega de bienes y servicios a precios menores a los del mercado;
- Subsidios de gestión o la compra de bienes y servicios por parte del gobierno a precios superiores a los de mercado y entregados a los consumidores o empresarios a precios menores; y,
- Subsidios regulatorios o pagos implícitos que se efectúan sobre la base de determinadas regulaciones con el fin de alterar los precios del mercado o su acceso.

Los subsidios pueden otorgarse de diferentes maneras, utilizando la clasificación ante descrita. Por ejemplo, los subsidios tributarios pueden abarcar varios de las formas mencionadas si adquieren la forma de exención de impuestos, créditos tributarios, rebajas tributarias, diferimiento de tributos, etc. Algunos subsidios presentan problemas de interpretación y por ende problemas de estimación, es el caso típico de cambio que efectúa los precios relativos y, eventualmente, puede generar costos o subsidios negativos para los exportadores. Para conocer la naturaleza de un subsidio, se debe primeramente identificar al beneficiario del subsidio.

3.1.5. Valoración de un subsidio

Una manera directa de cálculo sería cuantificar las subvenciones otorgadas a consumidores y productores, el volumen del gasto y el monto de las donaciones. Pero ello implica dos problemas, derivados de su naturaleza y, por ende, la estimación de su monto es diferente (e incluso se podría variar de acuerdo a la corriente de pensamiento).

Una alternativa es identificar los subsidios contenidos en el gasto social, por ejemplo el bono de solidaridad. Estos tipos de subsidio se pueden calcular de manera directa puesto que están presupuestados, pero el concepto de subsidio dentro del presupuesto no contiene, de manera

¹⁰ Ídem 2.

explícita, todos los subsidios presupuestarios. En el presupuesto general del Estado, sólo los subsidios en dinero se catalogan como subsidios, otras clases de subsidio se clasifican en diferentes partidas del presupuesto. Por ejemplo, créditos concedidos a empresas del sector público se consideran como créditos netos en lugar de subsidios, aún cuando esos recursos estén orientados a cubrir déficit operativos de esas empresas.

La otra parte son subsidios que no están dentro del presupuesto del Estado, se omite algunas operaciones que generan subsidios; por tanto, una parte de los subsidios se da por fuera del presupuesto. Por ejemplo, los controles de precios en ciertos bienes de consumo pueden favorecer a los consumidores, la exoneración de impuestos a las empresas, etc., sin que necesariamente ocurra un impacto sobre el presupuesto. Se esconde el impacto económico de ciertos subsidios, es el caso típico de las empresas eléctricas que pueden verse forzadas a vender electricidad a precios subsidiados, pero simultáneamente pueden recibir ciertas compensaciones por parte del gobierno para cubrir sus pérdidas operativas.

3.1.6. La política fiscal

Desde una perspectiva económica al otorgar un subsidio se reasigna recursos, e interfiere en la actividad económica del país, para alcanzar objetivos de mediano plazo. Por ello se tiende a corregir “imperfecciones del mercado”, se amplían las economías de escala en la producción; y, se cumple con objetivos sociales como la creación de redes de protección para los pobres, alterando la distribución del ingreso y ampliando las fuentes de empleo.

Cuando el gobierno otorga subsidios para corregir imperfecciones del mercado, pretende aumentar la eficiencia del sistema económico. Y esto ocurre cuando los mercados no asignan los recursos de manera eficiente. De igual forma, se subsidia a las empresas para ampliar las economías de escala. Por ejemplo, si una empresa extranjera es más competitiva debido a su mayor tamaño, un subsidio a la empresa local puede permitirle ampliar su capacidad y superar, por tanto, su ineficiencia inicial. El cumplimiento de los objetivos sociales proporciona claros argumentos para otorgar subsidios

El impacto fiscal de los subsidios se asocia estrictamente a la forma en que se conceden los mismos. En el corto plazo los subsidios no necesariamente pueden ser asumidos por el presupuesto del Estado, sino que su carga es más bien transferida a los contribuyentes, lo que implica que alguien tiene que pagar por ellos. Los subsidios muchas veces son insuficientes, independientemente de si afectan directamente al gasto público o no, por eso, bien se puede afirmar que los efectos de los subsidios van más allá de su costo explícito. Al examinar el hilo conductor

entre los precios de los consumidores y los costos de producción, los subsidios resultan en una asignación ineficiente de recursos, si se aplican en un mercado competitivo, en donde la posibilidad de conseguir economías de escala no justifican su otorgamiento. Estas ineficiencias en la asignación de recursos también pueden resultar en un menor crecimiento económico, en la medida que algunos factores de la producción, como trabajo y capital se desvíen de sectores en donde su productividad marginal es elevada.

Existen diferentes alternativas de política para alcanzar un objetivo económico, una alternativa son los subsidios, como se ha planteado en este análisis los subsidios buscan favorecer ciertos segmentos de la población aunque la magnitud y eficiencia que se logre, dependerá de la forma en que se concedan y administren los subsidios. Un clásico ejemplo es el subsidio en alimentos, el ingreso compensado recae en los consumidores, pero el subsidio puede favorecer a consumidores y productores. Si se otorga a estos últimos, puede concretarse en insumos más baratos o entregarse en forma de respaldo a sus procesos operativos.

Un gobierno concede subsidios para alcanzar determinados objetivos de política, que incluyen la compensación de las imperfecciones de mercado, la expansión de las economías de escala y el cumplimiento ineludible de algunos objetivos sociales la valoración de los subsidios a menudo es complicada, la manera más evidente y sencilla para conocer su magnitud es cuantificando la erogación presupuestaria, sin embargo, muchos subsidios no son explícitos ni se realizan con asignaciones del presupuesto.

3.2. ACTORES, SUJETOS SOCIALES, Y SUS PERCEPCIONES

En la base de la sociedad, las relaciones entre seres humanos dan lugar a diferentes tipos de agrupamientos, independientemente de que las personas tomen conciencia de su pertenencia a uno de ellos. Esta es la *constitución relacional* de los grupos humanos. Aquí se originan:

- Las clases sociales, sobre la base de las relaciones sociales de producción, es decir, de las relaciones entre productores directos y no trabajadores con los medios de producción, en términos de propiedad, posesión y tenencia.
- Las etnias, sobre la base de relaciones culturales que definen una historia común de un grupo humano, una tradición compartida, un lenguaje y costumbres comunes.
- Los grupos de estatus, definidos en la sociedad contemporánea a través del prestigio social y poder de las ocupaciones y profesiones, así como de la calificación laboral. Antaño, estos grupos se conformaban en la esfera de las relaciones “de sangre”, como resultado de la existencia de linajes y “familias” (con sus respectivos apellidos, genealogías y

heráldica) con diversos grados de prestigio social, o sin ninguno inclusive.

- La dimensión de género: hombres y mujeres que no sólo expresan la diferencia biológica de sexos sino, sobre todo, de un andamiaje cultural construido sobre dicha diferencia, con roles generalmente demarcados y específicos, proceso cruzado por el predominio de los varones en la historia (patriarcalismo), y que en también se expresa en el sesgo “masculino” de las políticas macroeconómicas y el andamiaje de información que utiliza (cfr. Cagatay, Woestmann).
- Los grupos etéreos: los grupos de edades no tienen una demarcación estrictamente biológica sino básicamente social; ser anciano en la Edad Media no tiene el mismo sentido ni alcance que en la Suecia contemporánea. Se dice que la adolescencia es un concepto contemporáneo, pues antes hombres y mujeres pasaban directo de ser niños a adultos, para lo cual inclusive existían ritos que avalaban ese paso.

En este nivel relacional los grupos humanos existen como “grupos en sí”, para parafrasear a Marx, es decir, se constituyen independientemente del grado de conciencia que tengan de su adscripción a dicho grupo. Sólo en el caso de las etnias la antropología cultural considera que la autopercepción o identidad es parte de la definición de la etnia, pero por razones operativas, antes que analíticas, abordamos aquí su constitución en el plano relacional.

Sin embargo, estos “grupos en sí” entran necesariamente en relaciones, lo hacen unos con otros, así como lo hacen sus miembros individuales entre sí. A partir de esta interacción, y del consiguiente juego de “yo” y “otro” (sea individual o colectivo) individuos y grupos construyen percepciones, tanto de sí mismo como de los otros. De hecho, ambas construcciones son parten de un solo y mismo movimiento que da lugar a la identidad. La *constitución perceptual* de los agrupamientos humanos complementa y estructura en un nivel superior la simple constitución relacional.

Empero, un grupo puede tener una clara noción de sí mismo, una percepción nítida de sus intereses en relación a otros grupos, y a la sociedad como un todo, como puede tener una noción distorsionada de los mismos, afectada por la influencia de otros grupos, influida por los intereses y percepción de otros grupos de mayor poder y control de medios de formación de opiniones y creencias. Mas en ambos casos los grupos construyen su dimensión subjetiva y a partir de ella pasan a ser actores, agrupamientos que tienen un ámbito de acción, que realizan un quehacer, que se ajustan a ciertos roles o papeles sociales previamente definidos. El campo de acción de los grupos puede ser, de modo general, social, o también puede estar concentrado en la esfera económica, ideológica e, inclusive, política hasta cierto nivel.

Es en este nivel que surge la problemática de la *representación* de los grupos. Es decir, cada grupo se plantea el cómo y a través de qué/quién su percepción de la realidad e intereses puede ser negociada con otros actores sociales. El grupo requiere estar representado, pues es muy difícil que la totalidad de sus miembros se expresen de modo homogéneo y coherente en cada momento, frente a cada nueva situación que aparezca, y frente a la cual el grupo deba clarificar objetivos y estrategias de acción.

Esta representación se viabiliza a través de sus organizaciones y líderes. Analíticamente ambos conceptos pueden ser separados; de hecho eso hacemos en este trabajo. Pero en la realidad no pueden ser disociados, pues los líderes organizan su liderazgo a través de alguna forma y nivel organizativo, y toda forma organizativa conlleva a la emergencia de algún tipo de liderazgo.

Más allá de lo que presume toda una tradición de análisis social, no existe acción social colectiva sin alguna forma o nivel de organización. La confusión de conceptos se crea, quizá, cuando se identifica organización con organización institucionalizada y formalizada. Claro que otra confusión tan grave como la anterior es la de asociar sólo las expresiones institucionales y formales con la organización que puede asumir un cierto grupo social. En el primer caso se omiten las organicidades no institucionalizadas, como las acciones “espontáneas” de un sector dado en una coyuntura determinada, o cuando se omiten las voces de gente cuya organización no tiene el grado de visibilización y estructuración que les “legitimen” en la escena social. En el segundo caso, se oculta la posibilidad de que las formas organizativas formales de un grupo no expresen adecuadamente las percepciones e intereses del grupo al cual pretende representar.

Esta tema es de crucial importancia en el presente estudio. En efecto: ¿qué organizaciones son representantes no sólo legítimos sino también reconocidos por el grupo de referencia para un proceso de concertación y definición de políticas sociales alternativas? ¿cómo identificar adecuadamente a las voces válidas y propiamente representativas de un sector o grupo social dado? ¿qué estrategia adoptar para evitar la inserción en el proceso de investigación-participativa de organizaciones que no tienen la genuina representatividad de un sector de importancia primordial para el estudio?

Con los líderes podemos hacernos preguntas similares, entendiendo que puede existir no - correspondencia entre el grado de representatividad de una organización y el nivel de representatividad de su líder. Este último es más transitorio y tiene un proceso más dinámico que la organización. En el próximo capítulo se realizarán observaciones adicionales sobre el proceso de liderazgo.

Líderes y organizaciones, en la medida que aporten al encuentro de la representatividad de un grupo social determinado, pueden coadyuvar a

que éste deje de ser un ente aislado y, a través de su alianza o acuerdo con otros grupos o sectores, pase a ser parte integrante de una fuerza o movimiento social. Estos tienen la cualidad de “ensamblar” una diversidad de agrupamientos, percepciones, intereses e identidades, en un conglomerado de mayor alcance. Este “ensamblaje” se produce a partir de los elementos comunes o complementarios, lo que implica un proceso dinámico de encuentro, definición y construcción del campo de intersección de dichos elementos. Pueden emerger entonces (en verdad, deberían emerger) formas organizativas y liderazgos que rebasen las identidades grupales/sectoriales, y que representen este emergente campo de lo intersectorial o intergrupalo que es una fuerza o movimiento social.

Cuando las acciones de las fuerzas sociales se dirigen hacia el espacio del poder político en términos de buscar la modificación de las relaciones de poder en la sociedad, la constitución perceptual de sus integrantes da paso a su *constitución teleológica*, de fuerzas orientadas por fines autónomos, lo cual las configura como *sujetos sociales*.

Todos estos procesos y dinámicas se dan en un marco social e ideológico que modela y crea a los grupos y sus percepciones, a la vez que configura las condiciones de posibilidad para el cambio de ese mismo marco, gracias a la acción de las fuerzas y movimientos sociales. No existe, por tanto, una relación de causalidad lineal entre ambas dimensiones del marco social e ideológico (la de productor, y la de producto), sino “circular”, de causalidad bidireccional, interactiva y con retroalimentación.

Lo que ocurre en un momento dado en la escena social y política es el resultado de una correlación de fuerzas. Esta correlación de fuerzas puede ser expresada a través de una metáfora vectorial: cada grupo o fuerza social ejerce una acción que tiene una intensidad y dirección (vector de grupo o fuerza social); la interacción entre estos vectores produce anulación, merma, adición o multiplicación de intensidades y direcciones, dando lugar a un vector resultante que es la política que se impone en cada momento de la vida socio-política. Esta escena incluye muchos vectores parciales que son dinámicos, que cambian de sentido y fuerza a cada momento, con lo cual el vector resultante también se está modificando, aunque lo hace de un modo más lento. Entre estos vectores, el “vector- gobierno” (resultado de la interacción de los vectores de las fuerzas sociales y políticas que lo sustentan) es decisivo. Esta metáfora es la fundamentación de lo que se hará en un momento posterior de nuestro estudio, la llamada identificación de los escenarios socio-políticos viables para la implementación de las principales alternativas de políticas de subsidios sociales básicos.

3.3. TEORIA SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

El proceso de toma de decisiones está condicionado tanto por el nivel de participación de los actores sociales como por el tipo de liderazgo que existe a nivel de la sociedad, de las organizaciones y grupos. Por lo tanto es necesario iniciar con un análisis de estos elementos de la toma de decisiones.

3.3.1. La participación y la gestión

Cuando se hace referencia al proceso de toma de decisiones se está hablando por un lado de la gestión del gobierno local o nacional, pero también se está tomando en cuenta la influencia de diversas fuerzas políticas y sociales sobre las instancias del poder de decisión.

La intervención de diferentes actores que representan intereses individuales y colectivos, lleva a que establezcan relaciones entre sí, instituyan reglas de juego y desempeñen distintos roles en el proceso de decisión. De allí que la gestión del gobierno no deba entenderse sólo como habilidad gerencial para administrar los recursos sino como la capacidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos.

Otro aspecto vinculado es la gobernabilidad, es decir la capacidad del sistema político para lograr objetivos comunes y tomar las decisiones correctas, de dotarse de legitimidad, de estimular y fomentar canales de participación ciudadana y de acceder a distintos sectores sociales para “hacer uso” de ellos.

El ingrediente fundamental de este proceso es la intervención de la sociedad civil, lo cual implica un proceso de asimilación y uso de mecanismos y canales de participación en actividades orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población.

La participación esta marcada por múltiples factores como la incorporación de sectores de la población excluidos de los beneficios sociales, los proceso de modernidad, la democratización, la transformación institucional del Estado, etc.

La participación alude a “una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos” ¹¹.

3.3.1.1. Tipos de participación

¹¹ González Esperanza. Manual sobre participación y organización para la gestión local. Foro Regional por Colombia, Capitulo Valle del Cauca. 1995

- Participación social: Pertenece a la esfera privada. Agrupación en organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses (Mujeres, jóvenes, etc.)
- Participación comunitaria. De la esfera privada. Acciones realizadas colectivamente por los ciudadanos para soluciones de su vida cotidiana con intervención o no del Estado
- Participación ciudadana: Esfera Pública. Intervención de ciudadanos en esfera pública por intereses sociales y particulares (juntas, usuarios de servicios, etc.)
- Participación política: Intervención de ciudadanos a través de otros instrumentos para lograr intereses compartidos y no particulares. Relación entre sociedad civil y Estado.

3.3.1.2. Niveles de participación.

- **Información.** Hechos, datos, a través de los cuales conocen e interpretan la situación y adquieren elementos de juicio para su conocimiento
- **Consulta.** Los participantes opinan sobre todo o algún problema o situación. La opinión es un elemento de juicio de toma de decisión.
- **Iniciativa:** Formulan sugerencias destinadas a resolver algún problema o transformar la situación.
- **Fiscalización:** Vigilancia de una persona o grupo sobre el cumplimiento de decisiones tomadas.
- **Concertación:** Acuerdo mediante el cual dos o más personas o grupos definen la solución mas conveniente para un problema y los medios para ejecutarlos.
- **Decisión:** Adopción de una idea o de una forma de actuación sobre un problema , seleccionados a partir de dos o mas alternativas.

3.3.2. Liderazgo

Tanto la toma de decisiones como la participación están directamente relacionadas con el liderazgo que existe a nivel de la sociedad y de las organizaciones.

Liderazgo es la capacidad que tiene una persona o grupo de personas de pensar y entender los problemas, presentar propuestas e ideas para lograr mejorar la situación, buscar soluciones, obtener resultados, dirigir, planificar, comunicar, tomar decisiones, escuchar y motivar a los otros ¹².

¹² Ibídem.

El líder es necesario y fundamental para el funcionamiento de las organizaciones, para dinamizar la sociedad y producir el cambio. Es valioso cuando es capaz de hacer todas estas cosas sin buscar beneficios meramente personales, pudiendo fortalecer e influir en su entorno. Pero cuando se aprovecha de su posición para subordinar a los otros y obtener ganancias, está ocasionando problemas a la organización, debilitándola en su credibilidad, en su capacidad de cumplir los objetivos y metas, y puede llevar a su desintegración.

La esencia del liderazgo radica en la posibilidad de transformar una situación o problema para mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Un líder debe desarrollar actitudes, aptitudes, valores y costumbres tanto en el seno de las organizaciones como fuera de ellas, con el objeto de impulsar el desarrollo y reconocimiento de las mismas en la sociedad.

3.3.2.1. Características de Líder

Para determinar las características del líder se debe considerar: el contexto, el ambiente, la situación específica, y la organización a la que pertenece para determinar sus rasgos. Los líderes deben:

- Orientar la organización en el cumplimiento de su misión
- Ayudar al grupo alcanzar las metas propuestas.
- Contribuir a la satisfacción de las necesidades del grupo
- Mantener las normas de la organización
- Dar orientaciones y pautas sobre las acciones que se identifiquen como prioritarias
- Promover la planificación, coordinación y programación de las acciones
- Incentivar la cohesión grupal, la interacción y el sentido de pertenencia
- Realizar acciones que beneficien a los miembros de la comunidad
- Defender y apropiarse de los principios de la organización
- Resolver o contribuir a solucionar los conflictos
- Representar a la organización frente a otras instancias
- Gestionar democráticamente la organización

3.3.2.2. Tipos de líderes

Existen diferentes clases de líderes según como ejerzan la autoridad, manejen las situaciones y su contexto. Pueden encontrarse líderes:

- Coercitivos

- Autocráticos
- Carismáticos
- Democráticos.

Líder coercitivo. Aquel que utiliza la autoridad generando temor a través de medidas de fuerza. Los seguidores deben acatar sus ordenes, porque de lo contrario son amenazados con diversas sanciones.

Líder autocrático. En el ejercicio de la autoridad prima la imposición de la voluntad del líder. Solo su voluntad da contenido a las decisiones.

Líder carismático. Este líder obtiene su poder de ciertas cualidades individuales que para sus seguidores constituye un patrimonio excepcional que los motiva a actuar según las directrices del líder. Allí las acciones están cimentadas en las virtudes encontradas y en la atracción que pueda ejercer un individuo.

Líder democrático. Este tiene en cuenta las ideas opiniones y propuestas de todos los miembros de la organización y facilita la toma de decisiones por vías democráticas.

3.3.3. El proceso de toma de decisiones

Las personas, grupos, organizaciones, los gobiernos, en todo momento se ven enfrentados a la situación de decidir, de resolver problemas o necesidades. La toma de decisión por lo tanto, esta vinculada con una opción final frente a diversas alternativas que le permitan resolver la situación a quien o quienes tengan la responsabilidad de tomarla.

El término *decisión*, de acuerdo con Thompson y Tuden, hace referencia a "aquellas actividades que contribuyen a la opción reconociendo o delimitando y evaluando alternativas así como la elección final" ¹³.

Las decisiones también pueden ser entendidas como "una respuesta a los problemas o necesidades detectadas a través de las cuales se intenta una situación o meta deseada"¹⁴.

En tanto que la *unidad de decisión* es el individuo o el grupo de una organización que tiene el poder, la responsabilidad o la autoridad para optar con respecto algo en particular por toda la organización ¹⁵. Así, un individuo solo o con ayuda de otros puede tener la responsabilidad de la opción final para delimitar o evaluar alternativas por cuenta de una

¹³ Thompson J.D. y Tuden A. "*Estrategias, estructuras y procesos de decisión en las organizaciones*" en Psicología de las organizaciones, (Comp. Kolb. D, Rubin I., Mcintyre J), Prentice-Hall Hispanoamérica S.A, 1997, México.

¹⁴ González Esperanza, op.cit.

¹⁵ Op.cit. pág. 76

organización. Es obvio que las decisiones personales, que tienen sólo consecuencias para un individuo quedan excluidas del estudio.

Cada decisión tomada por la organización es un proceso dinámico, donde intervienen diversos actores, situaciones o soluciones y de acuerdo con la complejidad de los problemas las organizaciones se verán en la necesidad de planificar los pasos para llegar a una situación deseada.

Para el estudio del impacto de las PSSB (Políticas de subsidios sociales básicos) es necesario considerar una diversidad de decisiones y las unidades de decisión involucradas. El gobierno es una de ellas, pero en este caso *el poder de decidir* se visibiliza como asignado a una sola persona: al Presidente de la República, que es una unidad de decisión determinada por la Constitución. Sin embargo, existen otras cuestiones y problemas que son dejados al Congreso como unidad de decisión, a los Ministerios, al poder judicial, según sea el caso.

3.3.3.1. Modelo de toma de decisiones de Vroom

Considerando la variedad de tipos de decisiones que se debe tomar sobre diversas cuestiones, en las organizaciones se requiere de estrategias o enfoques diferentes, los que se corresponden con diversos tipos de estructuras de las organizaciones que facilitan esas estrategias, y, que la conducta resultante define las variaciones de las de los procesos de decisión. Por todo ello, se ha intentado construir tipologías que expresen situaciones generales, modelos, tipos ideales, al estilo de Max Weber. Algunos de ellos permiten generar tipologías particulares y compararlas con la realidad.

En efecto, encontramos varios tipos de modelos de toma de decisiones que responden a necesidades administrativas, analíticas, económicas, de predicción de conductas entre otros.

Víctor Vroom, desde el enfoque del rol del directivo y su eficacia que se refleja en los éxitos obtenidos mediante la toma de decisiones acertadas, plantea la existencia de dos tipos de modelos tradicionales:

a) *Normativos o prescriptivos*, orientados a mejorar la toma de decisiones, como base racional para optar entre varias alternativas. Es más utilizada por las ciencias de la administración. Los modelos normativos se basan en *las consecuencias* de las opciones entre esas alternativas.

b) *Descriptivos o comprensivos*, creados para intentar comprender antes que mejorar las decisiones y opciones de las personas. La comprensión del proceso de toma de decisiones podría ser esencial para una comprensión de la conducta de las organizaciones. Fue desarrollada por la teoría conductista de la empresa, es utilizada por psicólogos, sociólogos y los científicos de la política.

Los dos modelos están convencidos de que el directivo es el solucionador de problemas o tomador de decisiones. Por lo tanto, Vroom plantea un modelo alternativo.

c) *El enfoque alternativo* que define al proceso de toma de decisiones que se da en las organizaciones como un proceso social o interpersonal antes que uno cognoscitivo. Según este modelo, uno de los aspectos del rol del directivo en el proceso de toma de decisiones es "decidir qué persona o personas deben participar en la solución del problema, o más ampliamente, qué proceso social debe ocuparse de la solución del problema o de la toma de la decisión" ¹⁶.

Aquí la tarea del directivo es la determinación de la manera como se solucionará el problema, no de la solución que se aplicará. De la diversidad de procesos posibles que se podrían aplicar, Vroom selecciona cinco:

A1: el directivo toma la decisión por su cuenta y la anuncia a sus subordinados.

AII: obtiene información adicional de los subordinados para después tomar la decisión.

CI: consulta individualmente a los subordinados antes de tomar la decisión.

CII: reúne al grupo de subordinados, obtiene sus ideas, y después toma la decisión.

GII: comparte el problema con el grupo de subordinados, y juntos buscan alcanzar un acuerdo de la solución del problema.

Es un modelo diseñado para regular en forma racional las opciones entre los procesos de decisión, basado en evidencias empíricas sólidas referidas a posibles consecuencias de estilos.

Estos procesos se relacionan directamente con los tipos de liderazgo y las formas de participación de los actores en la toma de decisiones.

3.3.3.2. Modelos de toma de decisiones de Thompson y Tuden

Según Thompson y Tuden existen varios modelos para la toma de decisiones.

No son modelos normativos ni evaluativos, sino más bien generales.

a) *Modelos económicos - lógicos:* que describen procesos de maximización, permiten obtener criterios con los cuales se reflejan la conducta pero no han contribuido a la predicción de la conducta.

b) *Modelos psicológicos "satisfacientes":* destinados a describir y predecir la conducta. Se enfoca esencialmente a los seres humanos. Se aplica tanto

¹⁶ Vroom Víctor, *Op.cit.* pág.

para acciones intencionadas de naturaleza personal como de las organizaciones.

c) *Modelos sociológicos*, que marcan la conducta de toma de decisiones que se han observado en las organizaciones pero no describen ni predicen. Son un apoyo de los modelos psicológicos.

3.3.3.3. Tipología de cuestiones para la toma de decisiones

La tipología de cuestiones nos lleva distinguir entre:

Aspectos de situaciones que enfrentan unidades de decisión.

Las medidas que pueden tomar en estas situaciones las unidades de decisión.

Se trabaja con dos elementos:

a) Causación que incluye estados presentes y futuros y cuestiones de acciones pasadas que explican los estados presentes.

b) Preferencias acerca de resultados:

A esto se añade la idea de acuerdo o consenso y desacuerdo en la unidad de decisión. Se puede elaborar una tipología cuádruple de las cuestiones a decidir.

Cuadro 3.1
Tipología de cuestiones a decidir

| CREENCIAS SOBRE LA CAUSACION | PREFERENCIA ACERCA DE POSIBLES RESULTADOS | |
|------------------------------|---|---------------------|
| | Acuerdo | Desacuerdo |
| Acuerdo | <i>Computación</i> | <i>Avenencia</i> |
| Desacuerdo | <i>Juicio Mayoritario</i> | <i>Inspiración.</i> |

En realidad representan cuatro estrategias para cuatro tipos de cuestiones a decidir: computación, juicio, avenencia e inspiración.

Decisión por computación: La toma de decisiones es una cuestión técnica o mecánica, con acuerdo tanto en la causación como en las preferencias, y se cuenta con conocimientos. La solución es de sentido común.

Estructura que corresponde a la computación: Es propio de una organización de especialistas, uno para cada clase de problemas que podemos prever y existen reglas o limitaciones que prohíben a los especialistas tomar decisiones en cuestiones ajenas a su esfera, obligados a regirse por la escala de preferencias de la organización. Cada especialista recibirá solo la información que le corresponde y cada cuestión se dirigirá solo al especialista apropiado.

Es el tipo ideal de burocracia planteado por Max Weber. Es la expresión formal u oficial de los organismos gubernamentales y militares.

Las unidades de decisión compuestas por un solo individuo y se practica el ejercicio de la delegación.

Decisión por juicio mayoritario. Cuando la causación es incierta, o esta en discusión, aunque las preferencias sean bien conocidas y compartidas. Se debe fijar en el juicio a falta de pruebas aceptables respecto a las alternativas. La triangulación lo explica mejor. Cada uno de los tres miembros se concentra en el mismo problema desde su perspectiva especial.

La estructura: es una organización de individuos sensatos y conocedores que obran con reglas o limitaciones, que exigen fidelidad a las preferencias del grupo, participación en la decisión, que cada uno reciba información pertinente, cada miembro con igual influencia con respecto a la opción final y se designe como la opción final la que apoye la mayoría.

Corresponde a asociaciones voluntarias, universidades, sindicatos, colegiados. No sólo se requieren que se vote sino un quórum para tratar asuntos oficiales.

Decisión por avenencia o negociación. Puede existir acuerdo de las consecuencias pero falta de consenso en las preferencias referidas a esos hechos. Cuando se satisface una preferencia se rechaza otra. La organización puede desmembrarse por cisma o desinterés. Existen bandos dentro de la organización, se trata de lograr al menos un mínimo de satisfacción, sobre todo, el de preferencia común.

La estructura que corresponde requiere de una unidad de decisión de tamaño intermedio. Es una estructura que facilita la negociación. Ello requiere un examen profundo pero sutil de las diversas escalas de preferencia de cada bando. La unidad de decisión debe ser pequeña para permitir un intercambio sostenido y delicado.

Se requiere la participación de todos los bandos importantes, por tanto es necesaria una estructura de representantes.

Cada bando elabora su preferencia prioritaria que es llegar a un acuerdo; asegurar que estén representados todos en la unidad de decisión; dar el derecho de veto a cada bando; proporcionar la información pertinente a cada bando. Ejemplo: el Congreso Nacional, donde el voto es un recurso mecánico para estimar el estado de las negociaciones.

También corresponde la unidad de decisión representativa en sociedades de organización indefinida, en la forma de toma de decisiones por consenso, por parte de jefes de grupo o de tribus; el poder es muy difuso.

Decisión por inspiración o anómica. Existe desacuerdo en la causalidad como en las preferencias. Es probable que el grupo esté por desintegrarse

o que exista la decisión de no encarar la cuestión. Si se ve obligado a optar, es probable que se desintegre o se innove.

Se recurre a la inspiración divina para resolver problemas insolubles, sobre todo cuando no existen antecedentes, y cuyas consecuencias son inciertas. Un recurso es el *líder carismático*. Él tendría soluciones o la sabiduría necesaria para encontrarlas. Puede ofrecer una serie de ideales o preferencias que obtienen unidad de la diversidad trasladando la atención. La amenaza real o imaginaria también da resultado.

La estructura organizativa: Es difícil concebir una estructura para este tipo de decisiones, pues la situación es de azar y desorganización. Es un estado de anomia como describió Durkheim, ausencia de reglas, o desregulación, las metas se vuelven inalcanzables con los medios que se cuenta. Es necesario crear una situación de caos, pero con personas que puedan considerarse que forman un grupo o colectividad.

- Los individuos o grupos serán independientes para tener incentivos de solucionar colectivamente los problemas.
- Existe multiplicidad de escalas de preferencia y bandos
- Se introduce mas información de la que se puede procesar y se orientaría por diversos canales de comunicación
- Cada miembro tendrá acceso a redes de comunicación por si le llega la inspiración.
- Los dirigentes de organizaciones al enfrentar fuerzas que no se comprende, pueden optar por la decisión de inspiración en una de dos formas:

a) imitación de organizaciones más prestigiosos y exitosas

b) importación de consultores con autoridad para que digan qué se debe de hacer y cómo alcanzarlo.

Se trata de convertir la situación anómica en una de computación, y la unidad de decisión compuesta por un individuo.

Unidades de decisión:

Computación: individuo

Juicio: todos

Avenencia: representantes o delegados

Inspiración: individuo.

3.3.3.4. La toma de decisiones en las organizaciones

Según Esperanza González, en un momento dado las organizaciones se enfrentan a la necesidad de resolver problemas o necesidades a través de desarrollar estrategias y acciones. Cada decisión tomada por la organización es un proceso dinámico donde convergen diversos actores, situaciones o soluciones, y donde se estipula planificadamente una serie de pasos a seguir.

La toma de decisión significa identificar y aplicar un conjunto de pasos que conducen a una situación deseada, aunque no siempre se sigue todos los pasos, pues ello depende de la complejidad de los problemas. Los pasos en la toma de decisiones son:

1. Definir los objetivos claramente.
2. Detectar problemas
3. Establecer y evaluar soluciones posibles
4. Seleccionar la alternativa o el camino a seguir.
5. Definir la viabilidad social de la acción.
6. Ejecutar la decisión
7. Aplicar mecanismos de control y evaluación

1. *Objetivos.* Los objetivos deben dar cuenta de los propósitos que los animan. De la definición adecuada de los objetivos es más fácil definir los productos esperados y las alternativas para obtenerlos. Es un requisito fundamental de la toma de decisiones.

Por ejemplo, el gobierno define su filosofía, principios y misión, que dan cuenta del espíritu que le anima en el Plan de Acción. En éste deja explícitas las actividades, políticas y medidas que va a desarrollar dejando abierta la posibilidad de incluir nuevas acciones. Estos objetivos son de diferente tipo: corto, mediano y largo plazo; estratégicos y tácticos. Pero estos objetivos varían con cada gobierno. De allí la necesidad de analizar cada uno de ellos. La sociedad civil, a nivel de sus organizaciones define objetivos en forma particular, según el tipo de organización.

2. *Problemas.* Se trata de detectar la falta de correspondencia entre una situación deseada y una situación real. Identifica un aspecto de la realidad que no funciona como debería hacerlo y genera malestar en la comunidad o grupo.

Existen dos tipos de problemas:

- Los estructurados: aquellos cuyas causas son fáciles de detectar y comprender.
- Los desestructurados: por el contrario no se conoce con certeza sus causas y componentes.

Las organizaciones sociales se enfrentan más a este segundo mientras el gobierno se enfrenta con los primeros.

3. *Estrategias y alternativas de solución.* La resolución de un problema se lo puede hacer de diversas maneras, más aún si se trata de un problema desestructurado, con alto grado de incertidumbre. Para ello es necesario examinar las opciones posibles de acción, analizarlas y evaluarlas para seleccionar una de ellas.

4. *Seleccionar la alternativa.* Aquella que de acuerdo con la misión y objetivos de la organización resulte la más viable y más eficaz. La selección de la mejor alternativa implica la definición de una pauta de comportamiento para la organización y utilización de los recursos.

5. *Definir la viabilidad.* Luego de seleccionada la mejor alternativa se procede a identificar los actores involucrados en esa solución y examinar cuáles de ellos facilitan la acción y cuáles la obstaculizan; frente a cada uno de ellos, la organización debe definir una estrategia de conducta de la manera que se asegure la viabilidad de las acciones escogidas.

6. *Ejecutar la alternativa.* Una vez seleccionada la alternativa y analizado el cuadro de actores para la viabilidad, se procede a ejecutar las acciones correspondientes, determinando medios y mecanismos para llevarla a cabo, y poniendo cuidado que se cumplan los propósitos y metas que la organización ha definido.

7. *Controlar y evaluar.* Se deben aplicar los mecanismos de control y evaluación que son claves para examinar cómo se han desarrollado las actividades programadas (es decir el proceso de toma de decisiones), y qué tanto se cumplieron las metas prefijadas, los productos o resultados, cuál fue el impacto de las acciones para resolver el problema.

3.3.4. Los actores en la toma de decisiones

Los procesos de toma de decisiones implican la intervención de actores, es decir de sujetos portadores de valores, expectativas, intereses, necesidades y actitudes frente a los problemas o situaciones que la organización se propone enfrentar.

Sin embargo, es fundamental que los intereses particulares no se coloquen por encima de los intereses colectivos.

En ese sentido, la organización internamente debe establecer mecanismos democráticos de toma de decisiones, a través de los cuales se expresen las diferencias, pero además, debe atenerse a principios que privilegien el bien común. Generalmente las decisiones de las organizaciones se toman en Asambleas, comités, equipos de trabajo e instancias directivas.

Para una mayor *democratización interna* de las organizaciones es recomendable promover y garantizar la participación de todos los asociados de modo que sea posible presentar la información pertinente y desarrollar la confrontación de ideas, antes de tomar las decisiones. Para ello se debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Brindar a todos los participantes la información requerida y de manera clara y transparente.
- Garantizar la plena participación e intervención de los miembros.
- Facilitar la exposición de ideas sugerencias, opiniones y propuestas diversas.
- Realizar el análisis y examen del problema a partir de la mirada de los diferentes actores.
- Identificar las acciones a partir de consensos unánimes y mayoritarios.
- Planificar las acciones y el trabajo.
- Determinar los procedimientos de evaluaciones.
- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación.

3.4. CLASIFICACIÓN OPERATIVA DE LOS SUBSIDIOS PARA EFECTOS DE LA INVESTIGACION DE CAMPO

Los subsidios, básicamente, pretenden absorber por el gobierno, parte del costo de producción de los bienes, para de esta manera fomentar la demanda interna o volver más competitivas las empresas, sea en un plano nacional o internacional. El gobierno, en cierta medida, planificadamente ha desarrollado tres formas de otorgar los diferentes subsidios:

De manera directa: se entrega el subsidio, sea en especie o en dinero, a la población ecuatoriana, por ejemplo: Bono de la Solidaridad, Bono alimenticio, Bonos de Vivienda, etc.

De manera indirecta: absorbiendo parte del costo de producción de los bienes de primera necesidad y de consumo masivo.

Un subsidio cruzado: el gobierno no desembolsa todo el dinero para la producción de determinados bienes, por ejemplo teléfono, y son los sectores económicamente pudientes, quienes pagan un valor más alto por unidad del costo promedio, mientras los sectores económicamente desfavorecidos pagan un valor más bajo por unidad del costo promedio, subsidiando de esta manera, los sectores altos a los sectores bajos (a este tipo de subsidio también se le conoce como un subsidio de promedio cero, por parte del gobierno).

Gasto social: el gobierno presupuesta todo el de dinero para la producción de determinados bienes, por ejemplo: Agua potable, energía eléctrica, sistemas de alcantarillado, seguridad social, educación, etc.

Como se puede observar existen subsidios que están dirigidos a toda la población ecuatoriana. El beneficio estaría en el consumo del bien, puesto que se paga un precio mucho menor del real y está al alcance de toda la población ecuatoriana, es de cobertura universal. Por otra parte existen subsidios que están dirigidos a determinados estratos de la sociedad

ecuatoriana y son de determinada cobertura, subsidios focalizados, por ejemplo el Bono de la Pobreza, programas dirigidos a la población pobre y en especial a los niños pobres.

El marco de comprensión en la modificación de las políticas de subsidios en el Ecuador y América Latina es el llamado “ajuste estructural”. El agravamiento de la situación social, el aumento de la desigualdad y la exclusión, y en general la grave situación económica en que se encontraba el país permitió la puesta en marcha durante la década de los ochenta y noventa de los programas de ajuste.

La implementación y consecuencias de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) se derivan de las políticas patrocinadas por los Organismos de Financiamiento Internacional (principalmente Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Con relación a este punto es necesario discernir qué es el neoliberalismo, y por qué a partir de su “ascensión” como ideología hegemónica se llevó adelante Programas de Ajuste con tal alto costo social.

La implementación de los PAE propendió a un serio debilitamiento financiero.

A partir de la crisis de la deuda de 1982, la economía comenzó a sufrir grandes dificultades para alcanzar niveles adecuados de financiamiento externo. En los años siguientes y ante la carencia casi completa de financiamiento por parte de los bancos comerciales, debieron llevarse adelante programas de ajuste que permitieran generar una inmensa cantidad de divisas destinadas al pago de los compromisos de las deudas contraídas en los años anteriores. Los organismos de crédito comienzan a recomendar reformas económicas como única salida ante la crisis. En ese contexto las propuestas neoliberales comienzan a tomar forma en especiales recetas de ajuste.

El proceso de Ajuste Estructural tenía como meta lograr un mejoramiento de la variables macroeconómicas, situación que, de acuerdo a la más clásica teoría neoliberal, aumentaría la riqueza que se “derramaría” sobre los más empobrecidos. Ahora, según una infinidad de datos recopilados por otros organismos internacionales, el proceso de ajuste estructural implementado en los últimos diez años en la región, logró un mejoramiento *general* de los indicadores macroeconómicos. La mencionada mejora está completamente correlacionada con los objetivos de los PAE, entre ellos podemos citar:

- Reducción de la protección arancelaria a la industria y a la agricultura
- Liberalización de los precios
- Desregulación del sistema financiero
- Desregulación del comercio internacional
- Racionalización del Estado

Sintéticamente, uno de los objetivos principales de los PAE, es lograr que las decisiones de inversión las determine el sector privado de acuerdo con la rentabilidad que señalan las ventajas comparativas, y no el proteccionismo ni los subsidios.

Si bien se han dado mejoras substanciales en la esfera macroeconómica es claro, por un simple vistazo de los indicadores sociales, que luego de quince años de ajuste macroeconómico, las ventajas de la estabilización no se han “derramado” todavía sobre los más empobrecidos.

Como ya se indicó más arriba, el concepto más amplio y general de subsidio es de que se trata de estímulos financieros o de otra clase otorgados por el Estado para que las empresas o individuos puedan realizar su papel de productores o consumidores de bienes y servicios, que de otra forma les fuera imposible cumplir.

Existe una tendencia empíricamente observable a eliminar los subsidios generales y a focalizarlos en grupos llamados de alto riesgo. En Ecuador existen grupos especialmente vulnerables a los altos niveles de desigualdad y pobreza. Estos grupos requieren programas en el área de protección social, los cuales: a) se focalicen directamente hacia estos grupos con el fin de reducir el riesgo de daño permanente, y, b) aumenten la posibilidad de salir de la pobreza.

Los subsidios identificados en el país a partir de un primer análisis global de la información recogida (durante todo el período de estudio), nos permitió hacer una clasificación de los principales subsidios de impacto social, con la cual fuimos al campo para la construcción de las percepciones sociales que tiene la población sobre el tema. Así, destacamos los siguientes:

El subsidio al transporte: el subsidio al transporte urbano de pasajeros estaba basado en el papel del Estado de proveer el bienestar general y de coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida de todos sus ciudadanos, haciendo posible que la prestación de los servicios públicos esenciales, cubra a toda la población de un país.

Se buscaba, entonces, lograr que los sectores de bajos ingresos, puedan alcanzar este servicio público sin que se afecte la rentabilidad y eficiencia del sector transporte.

Según el estudio de la OLADE, sobre el subsidio en el transporte urbano (la experiencia colombiana), existen dos formas de canalizar estos recursos:

- Una primera que consiste en pagar como subsidio una suma mensual a los transportistas para compensar las pérdidas por bajas tarifas.
- Otra modalidad de operativizar el subsidio es la utilización de boleterías a los usuarios cuyo valor por boleto correspondería al subsidio. Esto facilitaría su pago y control por parte del Estado

El Bono Solidario, el llamado "bono a la pobreza", es el mecanismo que el gobierno ha planteado para dar un subsidio directo a los pobres. Las madres pobres que perciban menos de un millón sucres al mes, sumado el ingreso del hogar, y que tengan en dependencia por lo menos un hijo menor de edad, y las personas de la tercera edad, recibirán S/. 1'200.000 y 600.000 anuales, respectivamente. Se calcula que este bono le costará el Estado alrededor de US \$ 172 millones anuales.

Actualmente es la espina dorsal del programa gubernamental de protección social. Este, que cubre 1,3 millones de hogares ecuatorianos, es el único programa disponible para algunos grupos pobres, como el de los ancianos. Sin embargo, el bajo nivel de beneficios junto a otras dificultades serias de identificación de beneficios restringe el impacto sobre los pobres. Un gran número de individuos que son elegibles para recibir el Bono no lo reciben, y más de la mitad de los actuales beneficiarios no es en realidad elegible. Sin embargo, en este momento no se cuenta con los mecanismos de administración y de focalización adecuados para mejorar la selección e identificación de beneficios.

Existen 230.000 beneficiarios de tercera edad del bono solidario, y como tal reciben actualmente 75.000 sucres mensuales como ayuda gubernamental. El aumento del 50% en el valor del bono eleva la cantidad que recibe mensualmente a 112.500 sucres, que representan 4,5 dólares.

En igual situación están los discapacitados que reciben el bono. Este grupo es inferior que el de la tercera edad; apenas bordea los 5.000 en el ámbito nacional.

Y, ¿qué pasa con las madres, las principales beneficiarias del bono? En la actualidad, alrededor de un millón de mujeres, a nivel nacional, reciben mensualmente seis dólares, que significan 150.000 sucres. El aumento está definido a 225.000 sucres (9 dólares).

La introducción del bono solidario se la hizo a fin de compensar a los pobres por la eliminación de los subsidios que hicieron aumentar los precios del gas y la electricidad.

Bono de la Vivienda: sólo 2.500 personas de las 34 mil que se inscribieron han recibido el bono para vivienda nueva, que entrega el Gobierno Nacional desde el año pasado.

Subsidios en el área educativa: entre los cuales se cuenta el desayuno y almuerzo escolar, canalizado a través del Ministerio de Bienestar social, el sistema de becas escolares del INNFA (450 mil sucres anuales, antes de la dolarización). También han existido subsidios específicos como el de la mochila escolar que tuvo problemas en su gestión administrativa y económica.

Subsidio en el mercado eléctrico: el pago por consumo de energía eléctrica aumenta con los ingresos. Actualmente hay un subsidio generalizado en el servicio que favorece a los que no alcanzan un cierto consumo mensual.

La vigencia de subsidios en el mercado eléctrico ocasiona una descapitalización de las empresas de generación y distribución que, al no tener recursos para mantenerse, pueden paralizar su operación. De ahí que el aumento de las tarifas eléctricas prevea corregir este problema, pero que, además, es clave para la privatización de las 18 empresas de distribución y seis de generación eléctrica.

La tarifa por servicio eléctrico está en 2,5 centavos de dólar, mientras el costo real se dice que supera los 8 centavos.

Este desfase de tarifas implica que las empresas eléctricas no tengan ingresos suficientes para cubrir sus costos, situación que volvería inviable al sector eléctrico a largo plazo.

Subsidio al gas: este subsidio que le costaba al Estado 155 millones de dólares anuales, fue suprimido totalmente, por lo cual un cilindro de gas ahora cuesta 25.000 sucres. Para definir el nuevo precio del gas se calculó un promedio ponderado de los costos de producirlo dentro y fuera del país, puesto que la demanda interna no se cubre sólo con producción nacional sino también con gas importado.

La mayor parte del subsidio beneficia al sector residencial, ya que sólo el gas en envases pequeños está subsidiado. Una vez más quienes tienen más altos ingresos en el Ecuador son los más subsidiados, y sólo el 23% del valor va a los pobres. El promedio de consumo varía muy poco con el nivel de gastos.

Se cree que la eliminación gradual de subsidios universales introduciendo subsidios focalizados puede ser la mejor opción. A esto se antepone la idea de que la debilidad institucional en el país para otorgar subsidios monetarios puede hacer inútil esta actividad.

Subsidios y tarifas de agua: los proyectos públicos de riego en el Ecuador están altamente subsidiados. La ley estipula que estos subsidios serán otorgados a través de la tarifa de agua. Por lo tanto, el agua de riego tiene un precio mucho menor que el costo para abastecerla. El subsidio en el riego es uno de los más grandes que ha proporcionado el gobierno del Ecuador y ha contribuido sustancialmente a crear los déficit presupuestario.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos es legalmente responsable del establecimiento de las tarifas de agua para todos los proyectos públicos de riego. La tarifa de agua tiene dos componentes, la tarifa básica que recupera algunos costos de capital, y la tarifa volumétrica que se supone recupera todos los costos de operación y mantenimiento.

Estos subsidios incrementan el peso de la deuda, contribuyen a la depresión fiscal y a mayores déficit presupuestario, reducen las reservas de divisas, y hacen más difícil contener las presiones inflacionarias. Los grandes subsidios también resultan en el desperdicio de los recursos hídricos.

Cuando el valor del agua es substancialmente bajo, los agricultores consumen más de lo necesario. El agua subvalorada explica, en gran parte, los más bajos niveles de eficiencia en la aplicación de agua a nivel de finca y por qué los proyectos públicos de riego generalmente rinden bajos beneficios económicos a pesar de inversiones estatales relativamente grandes.

Los subsidios de crédito, han sido ampliamente difundidos y captados predominantemente por los grandes agricultores, que han reducido la oferta total del crédito. Esta reducción en la oferta ha incrementado el costo del crédito para los agricultores pequeños y medianos que no han disfrutado del acceso a los subsidios. Los subsidios en forma de precios mínimos al productor, que incluyen una ganancia garantizada, han sido captados desproporcionadamente por los grandes agricultores de granos en la Costa. La ENAC concede subsidios de almacenamiento a los fabricantes de alimentos balanceados y a los mayoristas arroceros al vender maíz duro y arroz entre enero y abril, a precios que no cubren los costos de almacenamiento. En contraste, los subsidios canalizados a través de EMPROVIT y planificados especialmente para los consumidores de bajos ingresos alcanzaron una proporción minúscula de la población a la cual debía destinarse.

Ha surgido un patrón muy claro que muestra que los grupos poderosos son los mayores beneficiarios de los subsidios estatales. Los grupos menos privilegiados no sólo que tienen menor acceso sino que sufren de la elevación de los costos que estos subsidios imponen en el sistema total, en la forma de inflación y de una reducción en la calidad de los servicios estatales en otras áreas que quizás sean más importantes.

La política crediticia del Ecuador se concreta especialmente a determinar las tasas de interés para los préstamos y depósitos.

Las tasas de interés cobradas en los préstamos del BNF fueron siempre inferiores a la tasa de inflación durante la década de los ochenta. Esto significa que los prestatarios del BNF recibían una transferencia neta del banco por obtener un préstamo en vista de que la tasa de interés real sobre sus créditos es negativa. Es claro que los prestatarios del BNF fueron beneficiarios de una excelente transacción.

Los créditos del BNF con tasas inferiores a las del mercado han beneficiado enormemente a sus grandes prestatarios. Estos, por supuesto, no forman parte del grupo que supuestamente debía ser el beneficiado de los préstamos del BNF. De acuerdo con su Ley Orgánica, el propósito principal del banco es el de ayudar a los agricultores y a los productores medianos y pequeños. El BNF debía cumplir con este propósito al proveer a los acreedores medianos y pequeños con el crédito necesario para efectuar inversiones adecuadas y oportunas.

La concentración de los préstamos del BNF en las manos de pocos y grandes agricultores puede explicarse en parte como un esfuerzo del BNF

para reducir sus costos de transacción o para reducir la demanda efectiva por créditos del BNF.

Gasto social en salud y educación: como consecuencia de la crisis y del recorte en los recursos el presupuesto nacional se espera que para 1999 el gasto del sector social disminuya en 15% para salud y en 21% para educación, comparado a los niveles de 1998. Sin embargo, y a pesar de la crisis fiscal, el gobierno ha tratado de proteger el gasto social inicialmente programado y ha introducido nuevos programas con el fin de fortalecer los servicios integrales para el cuidado de la infancia y de intensificar la prestación de los servicios prenatales y neonatales. La expansión de estos programas ha recibido financiamiento del exterior o impuestos públicos con destinación específica (el Fondo Solidario).

Dado que la población pobre depende enteramente de la financiación y provisión pública de los servicios básicos de salud y educación, mejoras en la eficiencia y calidad de los servicios son esenciales para lograr la equidad. Las reformas sectoriales deben tener como prioridad introducir instrumentos para la recuperación de costos y mejorar la administración financiera y de recursos humanos, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios y de establecer un mecanismo de rendición de cuentas.

En la perspectiva de los autores del estudio, el gasto social – como se indicó al inicio de este capítulo, es diferente de los subsidios. Sin embargo, se menciona aquí puesto que la diferencia entre ambos conceptos tiende a difuminarse en la percepción de algunos actores sociales.