

4. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO.

4.1. EL CAMBIO DEL MODELO DE DESARROLLO

Desde la década de los ochenta y con la crisis de la deuda externa, los desastres del fenómeno del niño, el terremoto de 1987, la guerra con el Perú, el Ecuador ha experimentado lentamente una serie de transformaciones de índole económica, social, cultural y política. Estas transformaciones, en el ámbito académico se han denominado: cambio de paradigma, no solo por el contenido económico de estos cambios sino, además por su alcance, filosófico e ideológico, que caló muy hondo entre los empresarios, los gobiernos de turno, sus asesores y seguidores, aunque no se podría decir, que la mayoría de los ecuatorianos hayan estado de acuerdo.

El paradigma aplicado en el período anterior fue el de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), que en el Ecuador tuvo su mayor fuerza de aplicación entre 1972 y 1982, período que coincide con el boom petrolero que permitió financiar el mencionado modelo. Este periodo se caracterizó por una gran participación del Estado en la economía y por la protección del mercado interno de la competencia internacional para la implantación del proceso de industrialización.

En el Ecuador al igual que en América Latina, se ha venido imponiendo el modelo neoliberal, sustentado en el pensamiento neoclásico y en su convicción que el libre mercado producirá el tan ansiado desarrollo de las economías pequeñas y abiertas. Aunque el neoliberalismo, después de las últimas décadas de su aplicación, puede anotarse algunos éxitos logrados en algunos países de América Latina, especialmente en el campo del crecimiento económico y reducción de la inflación, y fundamentalmente a su capacidad para consolidarse como fuerza ideológica de los grupos dominantes, sin embargo, también ha demostrado ser incapaz de resolver los problemas crecientes de exclusión social y pobreza de la mayoría de la población y, por el contrario, más bien ha profundizado estos problemas.

La fuerza ideológica que ha impuesto el neoliberalismo en el Ecuador y América Latina es impresionante, aún en el campo académico, la agresividad es reveladora, especialmente cuando se intenta algún cuestionamiento tanto a su concepción cuanto a sus efectos, se escucha casi a coro, que las críticas son trasnochadas, que se mantiene el discurso de los años sesenta, que son críticas retardatarias que están en contra del avance y la modernización del estado, que son los privilegiados del modelo anterior, o cualquier otra respuesta parecida.

En estas condiciones del debate, también parecería que solamente hay espacio para discutir cuales son las “fallas del sistema y del modelo

neoliberal” en el campo económico y social, y cuales deberían ser las “medidas compensatorias” que deben acompañar a la propuesta de modernización (léase privatización de empresas públicas), liberalización y apertura de los mercados, flexibilización del mercado laboral, etc. A pesar de ello, la “resistencia” al modelo se encuentra en grupos de centro y de izquierda que han logrado neutralizar política y jurídicamente las principales propuestas neoliberales, especialmente en cuanto al ajuste estructural se refiere, aunque de alguna manera han cedido ante el ajuste de estabilización macroeconómica. Esta permanente confrontación ha devenido en una permanente inestabilidad económica, jurídica, social, política, etc.

4.2. EL ROL DEL ESTADO Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

La participación directa del Estado en las actividades productivas hasta 1982, se manifestó en la constitución de un conjunto de instituciones autónomas y de empresas estatales en los principales sectores de la economía ecuatoriana: petróleo, comercio, transporte, agricultura, industria, etc. Estas grandes empresas estatales operaban como monopolios u oligopolios en mercados fuertemente protegidos a través de altas tasas arancelarias a los productos competitivos. La protección y la ineficiencia de estas empresas las volvió dependientes del presupuesto general del estado y esto contribuyó definitivamente a la permanencia estructural del déficit fiscal con su secuela inflacionaria, en tanto que la administración pública se convertía aceleradamente en centralizada, ineficiente, burocrática y corrupta.

La ineficiencia del sector público en general, más los subsidios, la creciente burocracia, los problemas estructurales del seguro social, la incapacidad de recaudar impuestos directos y la preferencia de extraer rentas de las empresas estatales más rentables, como las petroleras, llevaron a persistentes déficits fiscales y presiones inflacionarias, esta última, debido a la emisión de dinero inorgánico realizado para cubrir los mencionados déficits. Por otro lado, la creciente deuda externa contraída para financiar este modelo de desarrollo, definitivamente creó las condiciones propicias para el surgimiento de nuevos modelos alternativos que corrijan las imperfecciones generadas en el período de industrialización sustitutiva.

El argumento central de uno de los nuevos modelos, el neoliberal, se basó en el principio de que los mecanismos que dispone el mercado para lograr el equilibrio y crecimiento económico, son siempre preferibles a los del Estado, por lo cual se debe reducir la intervención del Estado en la

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

Universidad de Cuenca

economía, recortar el gasto público, desregular y flexibilizar el mercado laboral y privatizar las empresas públicas. El Estado debe cumplir con las funciones básicas tendientes a mantener el marco apropiado de una economía libre, con el fin de asegurar el uso óptimo de los recursos humanos y de capital, se trata de diseñar un estado chico pero fuerte.

En este mismo sentido, en el país también se ha expuesto un modelo alternativo, el neoestructuralista, que se ha basado en el principio de que el problema del estado actual no es de carácter cuantitativo, es decir, grande o chico, y que más bien el problema es de calidad¹ en el cumplimiento de sus funciones de regulador y de administrador, sin perder sus funciones de proveedor de servicios básicos como educación, salud, transporte, seguridad social, capacitación.

En el país se han medido las fuerzas en innumerables ocasiones entre los partidarios de estos dos estados. En este mismo proceso, también se encuentran fuertes discrepancias en el ordenamiento jurídico y administrativo del Estado. La última Constitución Política del Ecuador, garantiza más que un estado clásico liberal, un estado con funciones importantes en la provisión de servicios básicos como la educación y la salud y, además, en el mismo campo de la economía. De ahí que, resulta complicado, en las condiciones actuales definir claramente los subsidios y el gasto social, porque de alguna manera estos conceptos tienen un fuerte componente ideológico y el límite entre ellos es todavía muy confuso.

El enfrentamiento entre estas dos posiciones ha sido persistente y parecería que es la causa de la permanente inestabilidad política y económica del país en las dos últimas décadas. Sin embargo, la confrontación parecería que es a nivel de los programas de ajuste y transformación estructural, es decir, de mediano y largo plazo, antes que en los programas de estabilización, es decir, de corto plazo ².

Ciertamente, la mayoría de los programas de estabilización macroeconómica han sido defendido por estos dos sectores políticos. Ello se ha dado en casos como el ajuste de precios de servicios básicos, de

¹ Ver al respecto: "El papel del estado y la calidad del sector público" de Vito Tanzi, publicado en la Revista de la CEPAL, agosto del 2000.

² Un interesante análisis entre el ajuste macroeconómico y el cambio estructural se puede encontrar en el trabajo de Stanley Fischer, El Ajuste Estructural: Una visión Global, publicado en la revista del INCAE, Vol. III No.1 del primer semestre de 1989.

Por su parte Eduardo Doryan llama reforma estructural al conjunto conformado por medidas de corto plazo o de estabilización, de mediano plazo o de ajuste estructural y de largo plazo la transformación estructural, en su trabajo "La reforma estructural y la política industrial: un enfoque integral" publicado en Economía y Reconversión industrial, conceptos políticas y casos, INCAE, 1992.

combustibles, el gas y de otros bienes producidos y distribuidos por el Estado. Y también en los ajustes del tipo de cambio, de la tasa de interés, de bonos de estabilización y las operaciones de mercado abierto. O en el campo fiscal, el caso de los incrementos en las tasas impositivas directas e indirectas, con el fin de corregir los desequilibrios macroeconómicos básicos: del sector público, del sector externo y del sector privado ³.

Los problemas se profundizan cuando los gobiernos asumen los presupuestos teóricos del neoliberalismo en el campo estructural y buscan efectivizar las transformaciones estructurales tanto económicas como sociales y políticas al interior del país. En tal sentido, se han utilizado muchas estrategias, comenzando por los plebiscitos ⁴, en donde se consultaron al pueblo la necesidad de la privatización de algunas instituciones públicas como el IESS, INECCEL, entre otras, obteniendo resultados adversos y, luego con las reformas constitucionales que tampoco fueron el mejor camino, y en la actualidad a través de las famosas leyes llamadas trole 1, 2 y 3 que han causado fuertes resistencias de los diferentes grupos sociales, como los partidos de izquierda, de la sociedad civil, los movimientos sociales, el movimiento indígena y estudiantes

De todas formas el ajuste estructural en el Ecuador es un proceso muy lento y tortuoso, especialmente para la mayoría de los hogares ecuatorianos que tienen que soportar los permanentes shocks a sus economías y cuyo mayor impacto negativo se concentra en las mujeres, los ancianos y ancianas, los niños y las niñas, en este sentido, es importante resaltar que el ajuste no es neutro social o políticamente. El desempleo, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, las enfermedades, el hacinamiento, tienen nombres y apellidos, sexo, edad, ubicación espacial. La pobreza y la miseria, son cada vez más intensas y afectan a más población.

4.3. EL AJUSTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La crisis de la deuda externa, a partir de 1982 y la catástrofe natural del fenómeno del niño, que destruyó gran parte de la producción de exportación de la costa ecuatoriana, contrajo fuertemente las transferencias netas de capital desde el exterior y, los flujos positivos se transformaron en negativos que amenazaron con la quiebra masiva de las

³ El modelo de tres brechas, ha servido principalmente para justificar los ajustes del sector público considerado el causante de los desequilibrios macroeconómicos.

⁴ Los Plebiscitos realizados en los Gobiernos del Ingeniero León Febres Cordero y del Arquitecto Sixto Duran Ballén tuvieron esta característica.

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

Universidad de Cuenca

empresas de la economía ecuatoriana, de ahí que el Estado “tuvo que sucretizar la deuda privada externa” creando un gran peso al presupuesto del Estado, a lo cual se agregó los ya existentes de empresas estatales ineficientes, los subsidios, la burocracia, etc. El déficit fiscal aumenta rápidamente y ha sido transmitido casi totalmente a la oferta monetaria, vía emisión monetaria o préstamos al sistema bancario, tanto público como privado, produciendo un proceso inflacionario resistente a los propios programas de estabilización macroeconómica ensayados por los distintos gobiernos y, que a la final fueron la causa del actual proceso de dolarización.

En este sentido, la propuesta se concentró básicamente en la eliminación drástica de los déficits fiscales mediante el incremento de los ingresos tributarios del estado y la reducción del gasto público.

En el primer caso, se han creado (Impuesto a la Circulación de Capitales ICC), eliminado eventualmente (Impuesto a la Renta IR) y en otras ocasiones, se ha incrementado las tasas de los impuestos indirectos (Impuesto al Valor Agregado IVA), impuestos a los consumos especiales (Impuesto a los Consumos Especiales ICE), entre los más importantes. La preferencia impositiva del Estado actual ha sido los impuestos proporcionales (ICC) antes que los progresivos, bajo el principio de que todos tienen que pagar impuestos, y la propuesta actual, se concentra en reducir el valor de la base imponible del impuesto a la renta. Lo curioso es que siendo el petróleo la principal fuente de los ingresos del estado, hay un interés permanente de privatizar su producción y exportación, proceso al cual se opone la mayoría de ecuatorianos.

En el segundo caso, se ha propuesto, y lentamente se ha ido ejecutando un proceso de recorte, focalización o eliminación de los subsidios, muchos de ellos inexistentes ⁵, pues el gobierno y algunos analistas, llaman subsidios a los ingresos que el Estado ha dejado de recibir porque los precios de sus bienes están por debajo de los precios internacionales. Además, en forma solapada se ha dado ha entender que algunos gastos sociales son también subsidios, como es el caso de la educación y la salud. Otro aspecto importante en los Programas de ajuste estructural, es el achicamiento del Estado, lo cual se realiza con la eliminación o venta

⁵ La determinación de los subsidios depende de la ideología con que se define y la metodología con que se calculan. Por ejemplo, el precio de los combustibles comparado con los precios internacionales de los mismos, puede dar lugar a entender que en el país se está subsidiando este bien, pero si se compara con el costo de producción, el mismo precio permite entender que no hay un subsidio, es decir, una transferencia de recursos del estado.

de las instituciones y empresas ⁶ creadas para fortalecer el modelo de industrialización sustitutiva y reduciendo la prestación de los servicios del Estado a la población y el empleo público a través de liquidaciones y compra de renuncias pero en definitiva incrementando aceleradamente las tasas de desempleo.

Para Woestmann "una parte de la "lógica" de las PAE radica en los recortes de servicios gubernamentales tales como subsidios a los alimentos, infraestructuras para el cuidado de los niños o atención sanitaria. Algunas veces en lugar de recortes en los servicios, se introducen cargas, con frecuencia en conjunción con la privatización de los mismos. En la lógica de las PAE tales recortes en el gasto del gobierno reducen sus déficits y por lo tanto hacen que los gobiernos sean más eficientes en el proceso del ajuste; de hecho se trata de una transferencia de costes de la economía pagada a la no pagada—en la realidad pasa del gobierno a las mujeres y a las jóvenes. Son las mujeres y las jóvenes quienes toman el relevo: ellas asumen el cuidado de las familias cuando se introducen aumentos en el costo de la atención sanitaria. Son ellas las que establecen formas de sustituir alimentos y ponen en marcha cooperativas para el cuidado de los niños cuando cierran otros servicios. Las PAE incrementan la cantidad de trabajo no remunerado que ellas tienen que hacer". ⁷

Los ingresos generados por la privatización permiten sanear temporalmente las finanzas públicas, sin embargo, producen efectos muy negativos en las mujeres y hombres que quedan desempleados. Los esfuerzos para eliminar el déficit fiscal también han sido inútiles, pues a pesar de golpear fuertemente a la población con los impuestos y la reducción de los gastos sociales en salud, educación etc., éste sigue creciendo, así al inicio de los noventa el déficit era de 0,4% del PIB, mientras que al terminar la década en 1999 el mismo déficit alcanzó al 4%, dejando la percepción de que los sacrificios a los que se sometió a los ecuatorianos fue inútil.

4.4. EL AJUSTE MONETARIO Y FINANCIERO.

El campo monetario de la economía, los ajustes mas bien han sido convencionales a los intereses del gobierno, que ha utilizado la emisión

⁶ Muchas empresas e instituciones han sido o están siendo privatizadas, a manera de ejemplo podemos anotar las siguientes, ASTRA, ECUATORIANA DE AVIACION, ENAC Y EMPROVIT, y se encuentran en la lista algunas más.

⁷ Ver al respecto: Louis Woestmann, "Chauvinismo masculino, políticas de ajuste estructural y políticas de género"

monetaria como el elemento central para cubrir los déficit presupuestarios, a través de la emisión inorgánica. En efecto, este problema que se mantuvo durante los años ochenta y parte de los noventa se buscó corregir con una ley que le daba independencia al Banco Central para manejar el sistema monetario, sin embargo, en la práctica se dio una permanente pugna entre las autoridades monetarias y el gobierno, este fracaso se produjo justamente por las presiones del mismo gobierno, con lo que se perdió la posibilidad de mantener una política monetaria coherente a los intereses de crecimiento y desarrollo del país y, además, se agravó el problema inflacionario en el país. En la década de los noventa la emisión monetaria se incremento en alrededor de 26 veces, pues al inicio de la década, en 1990 fue de 295 mil millones de sucres, mientras que en 1999 alcanzó a 7.683 mil millones de sucres, que comparado con el crecimiento del PIB, da una clara idea del exceso y explica la inflación que de ella se derivó.

Por otro lado, la crisis y principalmente la debilidad del sistema bancario del país se ha venido perfilando desde los años ochenta y se fue sorteando con algunas medidas de salvataje desde el Estado a los bancos públicos y privados, aunque algunos no pudieron recuperarse y tuvieron que desaparecer. La crisis bancaria estalló en el 99, con el congelamiento de los depósitos bancarios y las consecuencias nefastas para la economía del país y que dura hasta la actualidad principalmente para los depositantes ancianos, desempleados, jubilados, pequeños empresarios, artesanos, pequeños agricultores, pequeños comerciantes y trabajadores informales. Otra vez el impacto negativo recae sobre los hogares ecuatorianos y como se verá con más detenimiento más adelante afecta más a las mujeres y ancianos de la población ecuatoriana y el costo financiero asume el estado que lo socializa a través del presupuesto del Estado que es el dinero del pueblo. Algunos analistas coinciden que es necesario alrededor de 2.000 millones de dólares para el saneamiento del sistema financiero ecuatoriano.

El debilitamiento del sistema financiero, es fruto del debilitamiento de la economía real, de las grandes, medianas y pequeñas empresas, pues los bancos en bancarrota no pueden mantener a flote una empresa en bancarrota, las altísimas tasas de interés que caracterizó a las dos décadas de ajuste, devino en problemas de inversión y mejoramiento tecnológico truncando las posibilidades del cambio estructural en los diferentes sectores de la economía, pero además contrajo la generación de empleo productivo para los trabajadores y trabajadoras, fomentando el crecimiento de los procesos emigratorios a Estados Unidos y España, con

la característica que en los últimos años la migración femenina prácticamente se ha equilibrado con la masculina.

4.5. AJUSTE CAMBIARIO

El ajuste cambiario, posiblemente ha sido el de mayor movimiento en el campo de la economía, pues se han intentado varios mecanismos para adecuar la capacidad de compra del país en términos internacionales e influir en la demanda agregada especialmente de bienes de producción doméstica y mejorar las condiciones competitivas de la producción nacional en el mercado internacional, a través de las continuas devaluaciones en la década de los ochenta cuando se mantenía un tipo de cambio fijo, luego con las minidevaluaciones y las bandas cambiarias y finalmente con la flotación del tipo de cambio. Todos estos mecanismos de manejo cambiario condujeron a la desvalorización de la moneda nacional hasta perder por completo el poder de compra de la unidad monetaria. Entre 1982 y el momento en que se decidió la dolarización de la economía el tipo de cambio subió en más de 1000 veces, pues de 24,25 pasó a 25.000 sucres por dólar.⁸

La dolarización se ha convertido en este momento en la alternativa monetaria y financiera. Aunque la forma como fue propuesta, significó una importante destrucción de capital, pues la cotización a 25.000 sucres por dólar, estuvo sobrestimada comparada con el tipo de cambio real. Esto trajo como consecuencia, una fuerte contracción económica, pues la valoración de los activos, del PIB y demás agregados macroeconómicos se redujeron notablemente.

⁸ Ver el artículo " los números rojos" publicados en diario Hoy del 7 de septiembre de 1999.

4.6. AJUSTE LABORAL

En el campo laboral, se pueden ver con claridad tres procesos de ajuste muy ligados entre sí, el ajuste salarial, el ajuste en la contratación laboral y el ajuste en la organización sindical.

En el primer caso, el ajuste salarial de tipo contraccionista ha sido la tónica permanente en las dos últimas décadas, lo que ha devenido en un proceso de concentración del ingreso y continua pérdida de participación del trabajo en el valor agregado. Los reducidos ajustes salariales, subieron los salarios en 250 veces desde 1980 mientras que la inflación subió en 330 veces⁹, es decir, una pérdida de poder adquisitivo importante que han inducido a una gran cantidad de trabajadores a buscar mejores alternativas en el exterior, masificándose los movimientos migratorios a Estados Unidos, Canadá y últimamente a España, Italia, Israel, etc. El ajuste salarial, ha hecho que muchas mujeres y niños ingresen a formar parte de la fuerza de trabajo, pues para subsistir una familia se requiere de dos o más ingresos. Entre las medidas tomadas están aquellas que lograron eliminar la indexación de los ajustes salariales a niveles inflacionarios y, para evitar que los salarios se incrementen por efectos de indexación al salario mínimo vital, este ha permanecido constante en los últimos años. El principio del ajuste salarial es que deben estar ligados a la productividad del trabajo y no a la inflación.

Un ajuste relevante es en la contratación laboral, es el proceso de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo, la contratación por horas, cuyo objetivo de incrementar el empleo de la población económicamente activa, es un proceso que ha durado muchos años, la resistencia de los trabajadores ha detenido estas reformas hasta los últimos años donde se cristalizan muchas de estas propuestas. Sin embargo, los resultados son totalmente desalentadores, la tasa de desempleo que en 1990 era del 6.1% de la Población Económicamente Activa y el Subempleo de alrededor del 48% al final de la década alcanza una tasa de desempleo del 18,1%, es decir, tres veces más, y el subempleo alcanza al 54%, es decir, 6 puntos más que al inicio de la década¹⁰ cuyos efectos pueden resumirse así:

Las reformas al código de trabajo han reducido notablemente las reivindicaciones que tenían los trabajadores, entre ellas las de mayor importancia son las de formación de sindicatos, los derechos a la huelga,

⁹ Idem, Hoy.

¹⁰ Ver el trabajo de Cuesta, Mauricio y Otros, "Radiografía de una década perdida" publicado en Gestión No 66.

los despidos, etc., cortando posibilidades de reacción ante desacuerdos con los empresarios y quedando indefensos en su lucha por reivindicaciones de estabilidad laboral, mejoramiento salarial, de condiciones de trabajo, etc.

4.7. AJUSTE SECTORIAL

El ajuste sectorial de la economía, se relaciona directamente con los precios de los bienes y servicios y de los factores de la producción, el mercado y la provisión de infraestructura. Los sectores más importantes que han sufrido el ajuste en el Ecuador son el agrícola, industrial y energético.

Las políticas de ajuste de precios y mercado, han sido realizadas a la luz de la liberalización de los controles de precios de los bienes y servicios, tendientes a corregir las distorsiones ocurridas en el período de industrialización sustitutiva, además, con estos ajustes se pretende estimular la oferta de bienes y servicios y orientar la producción hacia los bienes que disponen de mayores ventajas competitivas. La asignación de ingresos y recursos a través del mercado, tampoco ha sido eficiente en el país, produciéndose un proceso creciente de salida de capitales al exterior y reduciendo las posibilidades de inversión interna y generación de empleo.

La propuesta de reconversión industrial es otro de los programas que lentamente se ha ido desarrollando dentro del país a través de la eliminación de la protección industrial, que en vez de desarrollar la industria lo había convertido en ineficiente. Se estima que es necesario alcanzar un mejor desempeño de la industria a través de la adaptación a cambios tecnológicos que incrementen su eficiencia y competitividad en el mercado interno y externo.

En el campo energético el ajuste también ha sido lento, pues los principales instrumentos de ajuste han sido el incremento de los precios de la energía y los combustibles, la desburocratización de las empresas públicas y finalmente la privatización a través de la venta de las empresas o la transformación de estas en sociedades anónimas y sus paquetes de acciones mayoritarias (50% o más de acciones) se venderán en el mercado financiero. Los ajustes en este campo han sido seriamente cuestionados y en estos momentos el país se encuentra rechazando la ley Trole II que es la que viabilizará la venta de estos paquetes accionarios.

4.8. LOS EFECTOS SOCIALES DEL AJUSTE

El país en estas dos décadas de ajuste no ha visto el tan ansiado desarrollo económico y social, para el país son dos décadas perdidas, pues la economía ha registrado tasas de crecimiento descendentes y en los últimos años negativas.¹¹ En la década de los ochenta la economía comenzó creciendo en 1980 a una tasa de 4,7% y terminó la década en 1989 con una tasa de 0,3% y, en los años noventa el problema es similar pero más grave, la economía crecía a una tasa de 3% en 1990 y termina en 1999 con una tasa de -7%, además, para los próximos años se prevé que el ajuste se profundizará con muy pocas perspectivas de crecimiento económico y recuperación de los niveles de vida de las ecuatorianas y ecuatorianos. Los niveles de ahorro e inversión son insuficientes para reproducir la producción, generar empleo, y recuperar los niveles de vida de la población que tenía antes de entrar a los programas de ajuste estructural (PAE).

La consideración de que las políticas macroeconómicas son neutras en términos sociales y de género, no ha permitido a los gobiernos de turno "ajustar las políticas de ajuste", en este sentido siguiendo a Louis Woestmann consideramos que "Las políticas macroeconómicas están sesgadas en términos de género en favor de los hombres, por tres razones por lo menos: están fundamentadas en una perspectiva de la economía muy estrecha que ignora gran parte del trabajo de las mujeres, no toma en consideración los roles diferenciados que juegan los hombres y las mujeres en sus sociedades, ni tampoco reconocen la desigual relación de poder entre los sexos en el hogar y fuera de él."¹²

En un artículo muy bien logrado por Luis Fierro, y publicado en la Revista Gestión, se relata la investigación realizada por Caroline Coser sobre el impacto de la crisis y de varios programas de ajuste desde 1982 en la comunidad "Indio Guayas" en Guayaquil en donde se ha logrado determinar que: "La proporción de las mujeres en la fuerza laboral aumentó del 40 al 52 por ciento, principalmente incorporadas al sector informal y al trabajo doméstico (...). El número de hombres con empleos fijos disminuyó, y muchos se vieron obligados a buscar trabajo de día a día. (...). El número de hogares con un solo trabajador disminuyó de 49 a 34 por ciento en el periodo bajo estudio, mientras que aquellos con tres o más personas empleadas aumentaron del 19 al 32 por ciento. Aumentó la proporción de hijos casados que vivían con sus padres. (...) El consumo de ciertos productos básicos disminuyó, con la caída de los ingresos reales. (...) una cuarta parte de los hogares consumían una sola comida al día, y

¹¹ Banco Central, Cuentas trimestrales, 2000.

¹² Lois Woestmann, "Chauvinismo masculino, políticas de ajuste estructural y políticas de género"

79 por ciento de los niños mostraban algún nivel de desnutrición. Muchas mujeres sufrían de anemia. (...). Pese a que un número creciente de mujeres tenían que trabajar fuera del hogar, tenían que seguir efectuando tareas domésticas. En algunos casos, se levantaban a las 4 de la mañana para cocinar la comida para la familia; las niñas comenzaban desde los diez años de edad a responsabilizarse de estas tareas. (...) La mitad de las mujeres entrevistadas dijo que había aumentado el nivel de violencia doméstica. Los problemas generalmente se debían a la falta de ingresos de los hombres, quienes se sentían molestos o avergonzados de no poder mantener a sus familias”¹³.

Esta realidad puntual que describe la investigación antes anotada, se reproduce en todo el país, con mayores o menores porcentajes, con más o menos intensidad, con más o menos pobreza. De ahí que las críticas más importantes que se han hecho a estos programas de ajuste estructural sean los relacionados con la exclusión social, el incremento desmesurado del desempleo y la masificación de la pobreza que se ha convertido en la "falla" más importante del modelo neoliberal aplicado en la mayoría de los países subdesarrollados.

4.9. LA POBREZA Y LAS POLÍTICAS DE FOCALIZACIÓN

Si bien el ajuste estructural ha podido mejorar la economía en algunos países de América Latina, en el Ecuador, este proceso no ha comenzado o por lo menos los efectos han sido de mayor pobreza, desigualdad y exclusión en la mayoría de la población ecuatoriana. Los reducidos salarios, el fuerte proceso inflacionario que vivió el país en las dos últimas décadas, el encarecimiento de los servicios básicos, los altos niveles de desempleo de la población económicamente activa, la fuerte corriente migratoria internacional, el inusitado aumento de la delincuencia en todas las ciudades del país, configuran un cuadro desolador de la sociedad ecuatoriana.

Estos efectos nefastos de los programas de ajuste, son reconocidos por sus propios autores que han considerado la necesidad de manejar estas situaciones a través de las llamadas políticas sociales de focalización, o también el llamado ajuste con rostro humano. Cuyo fundamento principal es que los subsidios deben ir a los más pobres, a los que realmente lo necesitan y no a toda la población o especialmente a los más ricos que son los que más se benefician con estos subsidios.

¹³ Fierro Carrión, Luis, Los Modelos Económicos y la Campaña Electoral. 1996

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

Universidad de Cuenca

La focalización no es otra cosa que trasladar el análisis de las causas de la pobreza a sus síntomas. Es decir, lo que se pretende es solucionar los problemas de los más pobres a través de subsidios, o eufemísticamente llamados bonos, sin atacar realmente las causas de la pobreza en la estructura económica, los bajos niveles de inversión, el desempleo, los bajos ingresos fruto de la desigual distribución del ingreso, etc.

La política de focalización, esta condicionada por los problemas fiscales del estado, pues se pretende reducir el gasto del sector público, a través de reducir el gasto social, y para ello, los mecanismos más directos son salirse de los programas integrales de desarrollo social en el campo de la educación, salud, seguridad social, vivienda, capacitación técnica y prestación de servicios básicos.

Los riesgos que asume el Estado y los diferentes gobiernos son realmente altos, pues si se quiere reducir los impactos fiscales con la reducción y focalización de los subsidios, no hay que olvidar que alrededor del 70% de la población es pobre y en consecuencia el grupo meta de la focalización es extremadamente alto y en consecuencia no se puede focalizar solamente la extrema pobreza. Las consecuencias de inestabilidad política, social y jurídica están más allá del grupo focalizado.

Los mismos programas de ajuste llevan en su propia concepción el estancamiento prolongado y sostenido de la economía, pues la reducción de la inversión en desarrollo humano afecta a la productividad de la fuerza de trabajo que a la larga se traducirá en deterioro de la propia economía, del crecimiento y del desarrollo.