

6. LOS ACTORES Y SUS PERCEPCIONES FRENTE A LOS SUBSIDIOS

Como se indicó en el capítulo tres, los actores sociales construyen diferentes mapas mentales desde los cuales perciben la realidad en la que actúan, a otros actores y a sí mismos. Estos modelos perceptivos de carácter social también son los principios desde los cuales se define las políticas y el quehacer de los actores. Sus elementos no son sólo ideas argumentativas, sino también percepciones (que son racionalizadas *a posteriori*), valores y emociones socialmente compartidas.

En el presente capítulo describiremos y abordaremos básicamente las percepciones de los actores de la sociedad civil en relación a los subsidios. Ello, en tanto en los anteriores capítulos está explicitado el discurso y la acción del gobierno y el Banco Mundial. Como se indicó en la metodología, este estudio se realizó a partir de información primaria, lograda por medio de talleres, grupos focales y entrevistas.

La diferencia entre un taller y un grupo focal estriba en la heterogeneidad y tamaño del grupo de trabajo y, por tanto, en la modalidad de diálogo. En el primer caso el grupo está formado por 18 a 25 personas, convocadas en calidad de “pobladores”, lo que supone mayor diversidad étnica, de ocupación e ingresos. Al ser un grupo mayor y heterogéneo, se trabajó en tres partes; plenaria inicial, grupos temáticos y nuevas plenarios.

En el segundo caso, el grupo es menor, entre 8 y 12 personas, relativamente homogéneo, convocado por compartir un atributo de interés sociológico o antropológico (actividad económica, género, grupo étnico, rasgo étnico). El grupo trabaja siempre unido, con una temática común, adaptada a las características sociales del mismo. En el anexo 5 se encuentran copias de las guías generales utilizadas tanto para talleres como para grupos focales.

Los talleres y grupos focales realizados se presentan en el cuadro 6.1, identificándose el lugar y fecha de realización, y su carácter. En los anexos 2 y 3 se encuentran las memorias de los talleres y los grupos focales, respectivamente.

La información fue transcrita a partir de grabaciones videográficas, cassettes, papelógrafos usados en el evento, y apuntes de los cofacilitadores. En el programa NUD-IST 4.0 se preparó una base de datos para su ingreso, en base a 13 nodos (códigos) principales, que pudieron ser manejados refiriéndose al grupo social del evento, o a nivel general (ver anexo 6).

La información clasificada e indexada, fue analizada en la misma aplicación informática, desde la cual se elaboraron los primeros memos analíticos e interpretativos, que sirvieron de base para la redacción de este capítulo, y de parte del siguiente.

Cuadro 6.1
Cronograma de talleres y grupos focales

Evento	Grupo	Lugar	Provincia	Fecha
Grupo focal	Artisanos	Sosote-Rocafuerte	Manabí	10/5/00
Grupo focal	Varios	Portoviejo	Manabí	11/5/00
Taller	Pobladores urbanos	Portoviejo	Manabí	12/5/00
Taller	Pobladores urbanos	Machala	El Oro	22/5/00
Grupo focal	Campesinos floricultores	Cayambe	Pichincha	23/5/00
Grupo focal	Jubilados IESS	Quito	Pichincha	24/5/00
Taller	Pobladores periurbanos	Caspigasi	Pichincha	25/5/00
Grupo focal	Educadores bilingües	Cayambe	Pichincha	25/5/00
Grupo focal	Campesinos colonos	Fátima	Pastaza	30/5/00
Taller	Pobladores urbanos	El Puyo	Pastaza	31/5/00
Grupo focal	Mujeres área periurbana	Caspigasi	Pichincha	31/5/00
Grupo focal	Indígenas quichuas	El Puyo	Pastaza	31/5/00
Grupo focal	Campesinos	Salitre	Guayas	5/6/00
Grupo focal	Discapacitados	Guayaquil	Guayas	6/6/00
Grupo focal	Mujeres suburbanas	Guayaquil	Guayas	7/6/00
Grupo focal	Padres de familia urbanos	Guayaquil	Guayas	8/6/00
Taller	Pobladores suburbanos	Guayaquil	Guayas	10/6/00
Grupo focal	Productores área rural	Machala	El Oro	23/6/00
Grupo focal	Mujeres campesinas	Morales - Portovelo	El Oro	23/6/00
Taller	Pobladores urbanos	San Roque-Cuenca	Azuay	7/9/00
Grupo focal	Niños área periurbana	Racar - Cuenca	Azuay	9/9/00
Grupo focal	Mujeres área rural	Gullanzapa - Tarqui	Azuay	10/9/00

La base metodológica del NUD-IST es la investigación cualitativa, una de cuyas alternativas se halla en las “teorías fundamentadas” (grounded theory) de Strauss y Glazer. Aquí se ha utilizado una versión modificada y relativizada de la misma. En efecto, no hemos aplicado un enfoque totalmente inductivo (para el cual las categorías surgen a medida que avanza la lectura y se analiza la información), sino que se partió de un cuadro previo de categorías en función de la teoría, las mismas que eso sí, fueron depuradas, precisadas y modificadas a medida que se avanzó en la revisión de los datos de campo. Estas categorías se presentan en el anexo N° 6, tal como las organiza el NUD-IST.

El tratamiento de los datos aquí es más bien descriptivo, pues se busca ante todo identificar y conocer las percepciones, antes que explicarlas (lo cual sería objeto de un estudio de otra naturaleza). Conocer los mapas mentales de los actores son un insumo para prever la viabilidad de los diversos escenarios de políticas de subsidios, y permitirá fundamentar los mecanismos para el seguimiento y evaluación de su aplicación. Para el efecto se ha combinado un método expositivo donde se da más énfasis a las palabras de los actores, sea textual o de modo resumido, pero que se acompaña con comentarios de los consultores.

La información clasificada se entrega en forma de archivo texto, en archivos guardados en discos magnéticos de computación, y se consideran anexos del informe final. Esta es diferente, en su presentación, de la que aparece "en bruto" en los anexos 2, 3 y 4.

Adicionalmente, en el cuadro 6.2 se presenta un resumen de los aspectos más relevantes de la percepción de los principales actores sociales, en relación a los subsidios.

6.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

En los modelos mentales de toda la población (todos los grupos y estratos) el subsidio está asociado a la intervención del Estado, quien los da de sus propios fondos, o redistribuye recursos.

En unos casos tiene la figura de compensación social. En otros se lo ve como un mecanismo estatal para convencer a los sectores populares; en palabras de pobladores de Machala: "para mantener al pueblo en calma" y "tener una buena imagen política".

Se los entiende también como una ayuda en dinero, y no en trabajo, por parte del Estado. Se espera que ellos sean un apoyo a la gente de escasos recursos, para que los pobres puedan acceder a ciertos bienes y servicios. En el caso de los pobladores de San Roque, por ejemplo, se establece que es una ayuda a la población en general, pero eso sí, sobre todo a los más pobres. El subsidio sirve para abaratar el costo de la vida, en opinión de pobladores de Guayaquil.

Un empresario indica que no le agrada la palabra subsidio, lo cual es un elemento común a la mayoría de círculos empresariales. También indica dicho empresario que no es el Estado quien subsidia, sino el consumidor final, por procesos de transferencia.

Las mujeres lo entienden, además, como una ayuda del Estado a los hogares, como una ayuda para la subsistencia de las familias. Por tanto, aquí hay una asociación del subsidio a la reproducción de la fuerza de trabajo, en su unidad básica que es la unidad doméstica u hogar. ¿Puede ser ésta una especificidad en la percepción femenina de los subsidios? Más adelante postulamos que sí, en comparación a la versión masculina del proceso.

Pero también mujeres como algunas de Tarqui perciben que puede ser una ayuda a las empresas.

Un concepto más elaborado se encuentra entre los pobladores de El Puyo, para quienes se trata de "un aporte parcial del Estado a las diferentes

clases sociales, para cubrir parte del costo de ciertos bienes o servicios, disminuir gastos y compensar sueldos reducidos".

En opinión de pobladores de Portoviejo, el Estado está obligado a proporcionar estos subsidios, aunque en otros casos lo hace a través de terceros.

Un elemento importante para algunos sectores es la relación entre subsidios y derechos sociales. Esta inquietud se planteó en Cuenca. También en Portoviejo, sectores varios consideran que en áreas como salud y educación no puede hablarse de subsidios, pues son inversiones que el Estado tiene la obligación de realizar. Se volverá sobre estas percepciones más adelante.

Una opinión más radical (varios de Portoviejo) es que los subsidios son el resultado del paternalismo que vuelve a nuestro pueblo aún más "pedigüeño, ocioso, consumista".

Empresarios, en cambio, ven en el gasto del Estado para la prestación de servicios de salud una forma de subsidio.

6.2. TIPOS DE SUBSIDIOS Y SUS BENEFICIARIOS

6.2.1. Identificación de los subsidios

Los subsidios más conocidos que fueron identificados en talleres y grupos focales son:

- * el bono solidario
- * el subsidio a la luz
- * el subsidio al gas
- * el subsidio a la gasolina y a los combustibles
- * el desayuno y almuerzo escolar
- * mochila escolar
- * becas educativas (INNFA)
- * subsidio familiar para los servidores públicos
- * bono de la vivienda
- * subsidio a la educación
- * subsidio a la salud (MSP e IESS)
- * subsidios a medicamentos
- * subsidio al servicio telefónico

- * subsidio al agua
- * subsidio a alimentos, no en todos
- * bono de solidaridad por discapacidad física de más del 75 %
- * subsidio al transporte, que ya no existe
- * subsidio en el transporte a los niños y tercera edad
- * subsidios a los grandes sectores económicos

Se observa como en algunos casos no queda clara la diferencia de subsidios y gastos sociales. Por ejemplo, ¿es el subsidio familiar (en el sueldo) una verdadera forma de subsidio?

6.2.2. Importancia e impacto percibido de los subsidios

En términos generales la población manifiesta que los principales subsidios de los cuales se benefician son:

- * la energía eléctrica,
- * el subsidio a gas
- * subsidio a combustibles,
- * subsidio a la vivienda,
- * subsidio a la educación
- * bono solidario.

En algunos casos se opina que la magnitud de estos subsidios es baja, que realmente no cumple la función de apoyar a la gente para vivir en condiciones adecuadas, y ello, porque se acepta que lo fundamental para el país sería lograr la existencia de suficientes fuentes de trabajo para la población. Pero aún así se observa que estos subsidios han permitido de alguna manera subsistir a la población más pobre, "porque de lo contrario, con sus niveles de ingreso les resultaría casi imposible cubrir el costo de los servicios básicos".

Pobladores consideran que el subsidio más importante el de la gasolina, pues si se eliminan los subsidios a los combustibles, los precios de todos los demás bienes suben. A esto debe agregarse la percepción de mujeres de Guayaquil, quienes ven en el subsidio a la gasolina un elemento importante, pues si se alzan los precios de los combustibles, se produce un alza general de los productos, a través del impacto del costo del transporte. Igual opinan pobladores de Caspigasí, quienes por ello sostienen la necesidad de mantener el subsidio a la gasolina, debido a su directa incidencia en la conservación de los precios de la mayoría de

bienes y servicios (por la incidencia del transporte). Productores de Machala hacen notar que el beneficio del subsidio a la gasolina no es sólo al consumidor final sino también a muchos procesos productivos de artesanos y pequeños productores que utilizan gas y gasolina como insumo del proceso de producción.

Colonos de Fátima consideran que el subsidio que más beneficia al pueblo es el de la energía eléctrica, y si se lo retira les perjudicaría muchísimo. Igual ven como altamente benéfico el subsidio al gas, pues si se lo elimina significará el alza de otros productos. Pero a la vez piensan que quienes más se benefician de los subsidios, en general, son los empresarios.

En este sentido último, en San Roque (Cuenca), se indicó igual: los industriales se benefician disfrazadamente de los subsidios, aunque el discurso oficial intenta visibilizarlos como dirigidos al pueblo. Allí estaría el caso del Malecón 2000, la exoneración en el cobro de impuestos a las grandes empresas (a través de diversos mecanismos), el apoyo a los bancos, a la Junta de Beneficencia de Guayaquil. El mayor subsidio ha sido el salvataje bancario, y ahora se viene una forma de subsidio con la Ley Trole II que crearía condiciones increíblemente favorables para la inversión, en desmedro de los criterios de sostenibilidad, soberanía y patrimonio nacional (incluyendo la fijación del precio del trabajo por debajo de su valor, lo que también resulta una forma de subsidio). Antes ya se había dado la sucretización de la deuda externa que fue otra forma de subsidio. Y los montos de estos subsidios a los ricos son muy superiores a lo que se ha destinado para beneficiar efectivamente al pueblo.

Para la mayoría de mujeres campesinas de El Oro, el Bono de Solidaridad es el más importante, aunque se observa oposición al mismo por parte de otro sector de campesinas. También productores de Machala piensan que este bono es una "pantalla" para aparentar que se ayuda a los pobres, cuando en realidad es ínfimo y no alcanza para nada, no compensa la falta de intervención efectiva del Estado en la reactivación económica y productiva del país.

Mujeres de Caspigasí piensan que el bono de la solidaridad es importante pues les ayuda para el gas y los pasajes, y en parte para la comida. Pero esto se contrarresta por la inflación, por lo cual el bono pierde día a día su valor. Piensan que más bien son los millonarios quienes reciben subsidios más grandes, como se vio en el caso del salvataje bancario. Igual opinan los pobladores de dicha localidad, quienes sostienen que el Estado ayuda a los banqueros que son un grupo económicamente fuerte, en teoría para reactivar el aparato productivo, "pero se trata del aparato productivo de los

ricos". Se refieren también a la especulación de quienes acaparan el gas, y de los mismos productores de este bien. En el caso de la luz, también piensan que los millonarios se benefician con estos subsidios. Pero aún así, el subsidio al gas les beneficia.

Existe una discusión sobre el Bono de la Solidaridad, pero en términos generales la confrontación es entre quienes lo reciben y quienes no lo reciben. Las y los beneficiarios del mismo sostienen que debe mantenerse e incrementarse, mientras que sus detractores que debe desaparecer.

Así, hay quienes consideran que el bono de solidaridad "es un engaño", pues su valor no alcanza para cubrir las necesidades de la gente, y no compensa los impactos de las medidas gubernamentales en otros ámbitos de la calidad de vida de la población. "Con el pretexto de que se entrega dicho bono, el gobierno puede privatizar todo: la educación, la salud; subir los precios de las cosas, los productos agrícolas". Se trata también "de una limosna, una humillación; lo que se debe hacer es pagarse bien por el trabajo y dar trabajo".

Pero para otros/as, "nosotros como ciudadanos no es que nos humillamos con el bono, nosotros merecemos eso y más porque pagamos impuestos, porque somos ecuatorianos y tenemos derechos, somos dignos de reclamar cualquier cosa porque nuestro país es rico, nuestro país tiene. Tenemos que ir dignas a recibir el bono. Humillante es lo que nos pagan por nuestro trabajo."

El desayuno y almuerzo escolar benefician de modo directo a los niños, en términos de mejorar la calidad de su nutrición y ponerlos en buenas condiciones físicas para el aprendizaje en la escuela. En San Roque también se piensa que el principal beneficio para los niños está en salud, vivienda, subsidio a servicios básicos, transporte para escolares. Un beneficio visible para la niñez es por medio de la atención hospitalaria, aunque aquí nuevamente se advierte que esto es más bien un derecho de los ciudadanos el recibirlo, y un deber del Estado el darlo.

Considerando su importancia, mujeres de Guayaquil agregan al bono de solidaridad el desayuno y almuerzo escolar, no sólo porque significan un ahorro directo en dinero, sino sobre todo en tiempo (el de preparación de los alimentos), que pueden dedicarlo ahora a otras actividades. Pero también piensan que el más importante es el bono de la solidaridad, utilizado para comprar útiles escolares, ropa, zapatos, pago de matrículas, lo que ayuda a los niños; y por otro lado lo usan para gas, alimentos, y gastos médicos.

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

Universidad de Cuenca

Las mujeres de Tarqui también priorizan la importancia del bono de la solidaridad, seguido por el de la energía eléctrica y las becas estudiantiles (INNFA). Todos ellos, de modo directo o indirecto, benefician a los niños.

Discapacitados de Guayaquil perciben que se benefician de:

- * subsidio al gas
- * bono de solidaridad
- * gasolina (indirectamente, por el transporte)

En el caso de las personas de la tercera edad, perciben que a través de la Ley del Anciano se benefician de descuentos en el transporte público, en tasas e impuestos municipales, y matrículas. Si es que carecen de ingresos, también se vuelven sujetos del bono de la solidaridad.

Preguntados directamente, niños de Racar en el área periurbana de Cuenca, se sintieron beneficiarios de las mochilas escolares, del bono de la vivienda, y de becas escolares del INNFA (450.000 sucres todo el año lectivo y 150.000 sucres trimestrales en el año escolar). Perciben como de beneficio para sus madres al bono de la solidaridad.

Padres de familia de Guayaquil indican que los subsidios más importantes son los de las gas y las becas estudiantiles del INNFA.

Trabajadores asalariados perciben que no tienen directamente un subsidio en calidad de tales, pero sí indirectamente, como parte general del pueblo que se beneficia de los subsidios.

Un transportista en El Puyo manifiesta que ellos subvencionan al anciano, al niño (medios pasajes), pero que el Estado no subvenciona nada, pues el que existía antes desapareció. También en El Puyo se habla de un subsidio al servicio telefónico, pues las llamadas son más baratas en la noche.

Para empresarios de los derivados del petróleo, no hay beneficiarios con el subsidio a la gasolina, pues el país perdería mucho dinero al importar los combustibles caros y vender combustibles baratos. Manifiestan que ellos no se hacen millonarios con las alzas del precio de la gasolina, debido a la recuperación del capital de operación.

Empresario farmacéutico opina que la gente que asiste a los centros o Subcentros del MSP se beneficia de ese subsidio. No ve en esa atención una obligación del Estado o un derecho de los ciudadanos, sino una forma de subsidio. El sector empresarial farmacéutico propiamente no se habría beneficiado de subsidios. Pero este sector está dispuesto a colaborar con el gobierno para apoyar subsidios a los sectores menos favorecidos, siempre que las reglas del mercado en general, sean favorable

para el desarrollo de la comercialización de productos farmacéuticos, sin las trabas de limitar precios o la competencia de los medicamentos genéricos.

Funcionario del sector público de la salud enfatiza que la atención de salud que se está entregando es casi gratuita, especialmente para las personas efectivamente pobres. En su opinión, además, "se está exonerando a aquellas personas que no tienen dinero para recibir atención, por lo que el subsidio que está dando el país y el Ministerio de Salud es un servicio al cual pueden acceder todas las personas que lo necesiten."

Otra opinión de importancia es que los llamados subsidios cruzados no están cumpliendo su propósito, pues el servicio sigue siendo demasiado caro.

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

CUADRO 6.2

RESUMEN DE LAS PERCPECIONES DE ACTORES SOCIALES EN RELACIÓN SUBSIDIOS

POSICIONES CON RESPECTO A ...	POBLADORES / TRABAJADORES	EMPRESARIOS	GOBIERNO NACIONAL	ORGANISMOS INTERNACION.
Concepto de subsidio	Diferencia entre el costo de producción de un bien o servicio, y el precio pagado por consumidores o productores.	Diferencia entre el precio actual en el país, y el precio de oportunidad	Diferencia entre el precio actual en el país, y el precio de oportunidad	Diferencia entre el precio actual en el país, y el precio de oportunidad
Concepto de gasto social	El Estado debe asumir el gasto social, sobre todo en salud y educación, es su obligación, y es un derecho del pueblo	El gasto social es asumido como una forma de subsidio, y debe disminuirse pues aumenta el gasto del Estado	Parte del gasto social es asumido como una forma de subsidio, y debe disminuirse pues aumenta el gasto del Estado	Debe combinarse una política de gasto social adecuada a las circunstancias y posibilidades, con subsidios focalizados.
Política básica a seguirse	Tanto los subsidios universales como focalizados son necesarios, en tanto el estado y la Economía con generen suficientes puestos de trabajo, e ingresos dignos	Deben eliminarse todos los subsidios, incluidos gran parte de los que aparecen como gasto social	Deben eliminarse los subsidios universales, mejorar los focalizados, y racionalizar el gasto social.	Deben eliminarse los subsidios universales, y mejorar los focalizados.

6.3. PROBLEMAS DE LOS SUBSIDIOS

6.3.1. Problemas del Bono de Solidaridad

Los principales problemas que se perciben en el acceso al bono de solidaridad son:

- * se trata mal a la gente, se humilla a las personas, la persona que atiende en la caja del banco hace que la gente se sienta como si estuvieran haciendo un favor
- * cobrar el bono es cada vez más difícil pues los guardias han creado un sistema de cupos para que se atienda a los beneficiarios, los que se entregan cuando ellos lo desean
- * para cobrarlo hay que hacer colas demasiado largas (Guayaquil) que implica pérdida de tiempo, pues ese tiempo podría ser utilizado en actividades productivas
- * algunos creen que gente de los bancos a veces se queda con el dinero, y pone cualquier traba para no entregarlo a su beneficiario
- * el monto no es acumulativo, en caso de no cobrarlo mensualmente
- * a veces hay confusiones en los cobros, pues se les indica que ya han cobrado cuando no lo han hecho; también se dan estas confusiones por cambios en las listas de un mes a otro; se percibe que hay equivocaciones en la anotación de los beneficiarios
- * hay gente pobre que no sabe escribir, que no sabe cómo sacar un cédula: "Hay gente que vive en las partes bien adentro, en la montaña, hay gente que no sabe lo que es tomar un café con pan, ellos hacen su panela y eso toman, y ellos ni han escuchado hablar del bono de solidaridad"; y son ellos quienes más necesitan del bono, sin poder acceder al éste
- * el bono no alcanza para cubrir las necesidades de la gente, es sólo un alivio pequeño
- * existen personas de buena condición socio-económica que reciben este subsidio, esto es recalcado en casi todos los grupos focales con mujeres
- * cuando un pobre se endeuda, cuando le detectan deudas con el Banco de Fomento, o ha hecho un préstamo "para comprar algo para la casa", les niegan o retiran el bono ("nos endeudamos porque somos pobres, si tuviéramos plata no necesitaríamos endeudarnos")
- * las mujeres temen comprar artefactos electrodomésticos, porque eso puede ser suficiente causa para quitarles el bono

- * mujeres perciben que en algunas ocasiones el bono es retirado "sin ningún motivo", como cuando se recibe un giro del extranjero, o se es garante de alguien, o aparece que hay hijos o terceros que las mantienen (no siendo verdad)
- * como ejemplo se indica que "una prima le quitaron el bono por haberse comprado una plancha, y ella quería pagar con el bono. Si una compra algún artefacto a crédito en algún almacén, le quitan el bono y eso no es justo porque si una compra a crédito es justamente porque no tiene plata"
- * se va reduciendo el número de bancos donde se puede cobrar el bono, siempre hay cambio de bancos
- * en el Oriente "no se justifica el bono de solidaridad ... ya que los gastos que se realizan para transportarse a los lugares donde se entrega el mismo son mayores de lo que se percibe"; "tenemos que salir en canoa, a veces muchas horas, o si no en avioneta, y nos cuesta más de lo que recibimos por el bono"; por ello en el Oriente, ni el 5 % de las comuneras se ha beneficiado, ni el 2 % de los ancianos
- * en la distribución existe cierta discriminación, ya que los minusválidos reciben menos que las madres solteras, por ejemplo
- * hay cláusulas muy estrictas: que si un anciano tiene teléfono no puede recibir el bono; en efecto, se puede tener el teléfono porque lo obsequió un hijo o pariente, o porque se lo adquirió cuando se tenían fuerzas para trabajar

6.3.2. Problemas del Bono de Solidaridad para discapacitados

Adicionalmente, en el caso del subsidio para discapacitados se registraron las siguientes principales opiniones:

- * sólo se da el bono si es que, además del 75 % de discapacidad medido por el CONAMIS, se cumplen los requisitos de: no tener cuenta corriente, no ser garantes, no tener vivienda, ser realmente pobre; entonces no es un bono por discapacidad, sino por pobreza
- * el examen físico aplicado por los médicos es superficial, no es un diagnóstico profundo; por eso hay personas que con menos del 75 % de discapacidad real, se están beneficiando del bono

6.3.3. Problemas de Bono de Vivienda

En el caso del bono de la vivienda, se percibe que:

- * los proyectos de vivienda se implementan en las grandes ciudades, pero para lugares rurales o lejanos (como Fátima) es casi imposible acceder
- * en el área indígena del Oriente los indígenas no se benefician, ya que los requisitos que se pide como contraparte son absurdos, totalmente ajenos a la idiosincrasia, cultura y costumbres de los indígenas
- * en suma, no se hace distinción entre la situación de la vivienda en el área urbana, y la del área rural
- * el monto es muy bajo, tanto para refacción como, sobre todo, para construcción
- * si no tienen escrituras de las tierras no se puede acceder al mismo
- * el monto es más bajo que el que antes se entregaba a los afiliados al IESS por concepto de préstamo hipotecario, para construcción de vivienda
- * los requisitos y trámites en el banco y en los Municipios - complicados y largos - dificultan o impiden acceder a este subsidio

6.3.4. Problemas de subsidios en transporte para menores y personas de la tercera edad

En el subsidio para menores y tercera edad en el transporte se observa:

- * "un día pagamos la mitad, otros días no nos llevan para no tener que cobrarnos menos, o nos cobran igual que a todos"
- * la Ley del Anciano no se aplica, hay muchas empresas (nacionales) que no acatan el descuento del 50 % en el transporte
- * cuando se daba el subsidio a los transportistas fue mal manejado: se entregaba a los dirigentes, los cuales no transferían el dinero a los dueños de las unidades; el proceso estimuló la corrupción y por eso se suprimió este subsidio

6.3.5. Problemas de subsidios a la educación

En el caso de los subsidios a la educación se establece por parte de los actores que:

- * debe controlarse la entrega de las mochilas, pues en algunos lugares se las quitaron a los niños, luego de dárselas
- * si bien la concepción de los subsidios es buena, lo malo es que no es el cien por ciento de efectiva ayuda

* en el caso del desayuno y almuerzo escolar, no todas las madres de los niños colaboran en las tareas, ni con las cuotas extras que en algunos casos se piden para mejorar la calidad y eficiencia del servicio

6.3.6. Problemas de subsidios al gas y gasolina

En relación al subsidio al gas los actores populares establecieron que hay especulación.

Para los comercializadores de derivados de petróleo los problemas son:

* como el combustible es necesario no sólo para la movilización sino también para la producción de todo tipo, su escasez afecta a la producción económica

* los comercializadores afirman trabajar con un margen de utilidad muy bajo, que lleva a la quiebra de sus negocios

* cuando se sube la gasolina la gente se las toma con los comercializadores, por eso a ellos no les interesa que haya convulsiones sociales por estos motivos: "Somos las personas que damos la cara al usuario, porque usted si no encuentra gasolina en una gasolinera no le reclama al Estado, usted le reclama al señor de la gasolinera y le dice ladrón, sinvergüenza, acaparador, ¿por qué escondes la gasolina? Es que usted no sabe todo lo que está detrás, pues. Nosotros somos los que estamos dando la cara al público".

* pero si se mantiene el subsidio se sigue dando la diferencia de precios con los países vecinos, y eso estimula el contrabando

6.3.7. Problemas generales

Existen opiniones sobre problemas generales en relación a los subsidios, que son de interés exponer:

* los subsidios no llegan a las comunidades indígenas, y se concentran en las ciudades; es ésta una crítica al proceso de desigual distribución de recursos en nuestro país, que se manifiesta también en otros procesos

* los subsidios no llegan al sector agrícola

* los subsidios manejados a través del Estado han generado descomposición, la gestión de oficinas públicas se ha desprestigiado, se la asocia a corrupción, ineficacia, trámites largos y engorrosos; pero no sólo ahí hay ineficacia, he ahí el caso de la banca privada que distribuye el bono de solidaridad

- * falta un largo camino por recorrer para que realmente se focalicen los subsidios
- * el concepto de subsidio para medicamentos de bajo precio, a juicio de un empresario, atenta a la calidad del medicamento, y eso no es bueno para el usuario
- * en general los subsidios están mal repartidos porque las personas que tienen más deberían recibir menos que los que carecen de recursos, y eso es algo que no siempre se observa
- * se subió el valor del bono, pero a la vez se incrementó el IVA, "nos dan por un lado, y nos quitan por otro"
- * existe desconocimiento de la población más pobre y realmente más necesitada para reclamar por sus derechos, y para acceder a algunos de estos subsidios que suponen trámites complejos y desestimulantes.

6.4. PERCEPCIONES DEL CONTEXTO Y LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO SOBRE LOS SUBSIDIOS

Para muchos participantes los subsidios no serían necesarios si hubieran ingresos justos y fuentes de empleos para todos. No serían necesarios si se apoyase al pequeño productor en todos los momentos del proceso, desde la producción hasta sacar su producto al mercado (campesinos de Fátima). Como no se produce eso la gente se va del campo y del país.

Pero otros afirman que si el gobierno retira los subsidios perjudica al pueblo, como es el caso de la energía eléctrica y el gas. Es claro que la gente no advierte el discurso confuso de los gobernantes, en el sentido que cada gobierno "elimina" los subsidios, pero luego viene otro y resulta que "aún hay subsidio" (medido por los costos de oportunidad), y plantea nuevamente su eliminación. De ahí que si las noticias de prensa indicaban hace años que diversas medidas gubernamentales habían eliminados subsidios en área de la energía eléctrica, combustibles y gas, ahora nuevamente se señala que éstos se mantienen, y se insiste en su eliminación. Este es un punto importante: implica definir si el subsidio está en relación al costo de producción o al costo de oportunidad.

Una preocupación básica es la inflación. Para la población un punto central es que los precios dejen de subir, caso contrario no tiene sentido ninguna política de subsidios. Además, se percibe el efecto inflacionario del alza del precio de gasolina, diesel y gas, así como el de la energía eléctrica, por lo cual se pide un cuidado muy grande con las políticas que se sigan al respecto.

Otro problema es el de fuentes de empleo e ingresos económicos. Si faltan fuentes de trabajo es inevitable tener que subsidiar hogares donde hay desempleados. Ocurre lo mismo si los ingresos son bajos. Si la economía se dolariza, si se eliminan los subsidios en nombre de los precios internacionales, ¿por qué los ingresos no alcanzan también niveles internacionales?

Sobre todo los actores de grupos pobres y estratos medios afirman que debe dejar de pagarse la deuda externa que atrapa recursos que deberían ser usados en la inversión social. "Aquí estamos manejados por los banqueros. La mayor parte del presupuesto, la mitad va a pagar la mitad a la deuda, lo fundamental para mí es el no pago de la deuda externa y allí está la plata para los subsidios". Se percibe que los ricos hablan de inversión extranjera, pero ni ellos invierten en el país, pues "van a invertir en Estados Unidos, en otros países".

Los sectores populares perciben que se quiere privatizar la educación y la salud, lo cual incrementaría el analfabetismo, la delincuencia, y la baja calidad de vida del pueblo. Creen que estos gastos son un deber del Estado y no pueden eliminarse, lo que sería el resultado de la privatización. Para estos grupos, el Estado aparece cada vez como menos preocupado de los aspectos de bienestar social y de políticas sociales.

Para el sector empresarial y gubernamental, el enfoque tiene otra entrada. Primero hay que reducir y eliminar subsidios, focalizarlos, para que la economía se libere de ataduras, y ese dinero se destine a reactivar la producción: "el Estado no está obligado a dar los subsidios pero se le ha mal acostumbrado a la población a recibirlos".

Por otro lado debe pagarse la deuda externa al día para poder captar créditos de los organismos internacional, para que haya confianza en el país y se estimule la inversión extranjera. La liberación de precios es crucial en ese sentido, por lo que la eliminación de los subsidios es un factor positivo, al coadyuvar al "sinceramiento" de los precios. "Al no pagar lo que realmente cuesta un servicio, se le ha impedido desarrollar a la gente su capacidad de producir, de trabajar; esto perjudica a la población ya que al desconocer los costos reales de los mismos, éstos son en ocasiones desperdiciados."

Nuestra investigación ha establecido importantes diferencias de percepción sobre la situación del país, las políticas generales del gobierno, y sus políticas específicas de subsidios, entre: beneficiarios y no beneficiarios de subsidios, gente de ingresos altos y de ingresos bajos, sector urbano y rural, indígenas y blanco - mestizos, ciudades grandes y pequeñas, provincias centrales y provincias periféricas. En relación a estos

tópicos las diferencias de percepción a nivel de género no se muestran tan radicales como las anteriores. Pero eso sí, las mujeres se muestran más sensibles para analizar su situación y la del país desde la dimensión de la cotidianidad de la reproducción de la unidad doméstica, mientras los hombres analizan más desde un enfoque macro, de políticas de gobierno y conglomerados sociales.

Hay sectores que se sienten especialmente vulnerables en su relación con el Estado: los ancianos, los discapacitados, los niños, y los indígenas.

Mucha gente no entiende que se hable de eliminación de subsidios a la gasolina cuando somos un país petrolero.

La población entiende que uno de los problemas del país es la recaudación de impuestos, que ésta es una fuente básica para el gasto estatal. Pero, a la vez, hay desconfianza hacia la corrupción, hacia el hecho de que lo que ingresa al Estado no se invierte en obras sociales de real impacto positivo sobre las mayorías.

Otro elemento de análisis es el de la percepción del Congreso, totalmente desprestigiado a los ojos de la población. Es negativa la imagen de diputados incrementándose sueldos millonarios, mientras al mismo tiempo se habla de eliminar subsidios sociales. La percepción popular es tajante e intransigente en este sentido.

Pero algo más importante: hay una percepción de insensibilidad de los gobernantes, políticos y grupos económicos más pudiente, hacia la situación concreta de la gente pobre. Ello se sintetiza en esta frase que puede ser aplicada no sólo al Presidente, sino a todos los sectores de poder económico y político: "Quisiera invitarle al Presidente a nuestra casa, le da un infarto si va a comer un mes con el miserable sueldo que uno gana. El sueldo mío al Presidente no le ha de alcanzar ni para un café. ¡A ver cómo se sienten!".

O en esta otra expresión: "El gobierno para irse a algún lado, tiene su buena plata, tiene sus buenos recibimientos, se van a pasear en otros países, nada les hace falta, él se pasea bien, se dan gusto, se come, se baila, se hace todo, se enfiesta; a las dos o tres semanas regresa al palacio bien resguardado, a él quien le toca, ni el mosco, pero acá nosotras muriéndonos, ahorcadas." Hay un profundo rencor por las diferencias sociales, más aún cuando se percibe indolencia e insensibilidad social de quienes tienen más recursos económicos y políticos, quienes además gustan de exhibir su estilo de vida diferente.

6.5. PERSPECTIVAS DE LOS SUBSIDIOS

Gran parte de los informantes concuerda en que la perspectiva de los subsidios es la eliminación de la mayoría de ellos, por exigencias del FMI, aunque la discusión es si se lo hace de golpe o de modo gradual. "Es como un enfermo que se va a morir, ante esto el pobre se vuelve más pobre y luego tendrá que mendigar".

Para los organismos internacionales, su eliminación es estratégica; ellos pueden obligar al gobierno a hacerlo, a través del condicionamiento a los préstamos. Se piensa que sólo el Bono de Solidaridad se mantendría, pues actúa como "un collar al pueblo para que de esta manera se diga que el gobierno está ayudando a la gente"; perciben que este bono se creó para poder eliminar otros subsidios. Este punto es interesante, pues aquí se expresa el modo en que el ciudadano común tiende a percibir la propuesta de la focalización.

La gente opina que el Estado debe mantener los principales subsidios, como el del gas y la gasolina. El problema es que mientras por un lado se habla de "precios reales" (eliminando los subsidios), por otro no se incrementan en el mismo monto las remuneraciones: entonces debe hacer salarios reales para precios reales. Y por otro lado deben crearse fuentes de trabajo, alternativas económicas. En situación de crisis como la que vive el país, no hay otra alternativa que mantener los subsidios, máxime si se insiste en las políticas privatizadoras.

En el caso de los gastos sociales, si éstos se disminuyen o cortan, se perjudica a la alimentación, salud y educación de los pueblos, y de este modo la gente no progresa, y tampoco el país. Este punto debe ser analizado desde la perspectiva del capital humano, y de la reproducción integral de la fuerza de trabajo, proceso en el cual el Estado tiene un rol estratégico.

Son interesantes las percepciones de las perspectivas del Bono de Solidaridad. Una parte apoya su desaparición, pero otra (quienes se benefician, especialmente) piensa que debe aumentarse su valor, y revisarse sus beneficiarios, pues entre ellos hay gente de recursos ("con celular en mano").

El bono de la vivienda debe mantenerse, pero no con tanta traba.

En general, para los sectores populares el problema es que el Estado pone más atención en sostener a la corrupta banca privada, antes que a los pobres. Por eso algunos perciben que el gobierno "quiere eliminar los subsidios para así tener más dinero tanto para ellos como para los políticos".

Distribuidores de combustible perciben que la política de mantener los subsidios en este sector es a costa de rebajar las utilidades de los

comercializadores, lo cual es contraproducente. Un informante usa la metáfora de un garrotazo y dos garrotazos, para referirse al shock y el gradualismo en materia de alza de precios de los combustibles.

La eliminación de los subsidios ahondaría el conflicto social permanente de nuestro país y podría llevar hasta a situaciones de guerra civil; en opinión de algunos de los participantes: "si se eliminan los subsidios existirán levantamientos de rechazo, guerra civil, explosión social, desempleo ... incrementándose la pobreza, la delincuencia".

Otros actores, en cambio, piensan que sería una medida dura, pero que a la larga es la que llevaría a la estabilidad económica, al fomento de la inversión nacional y extranjera. Así también se coadyuvará a cambiar la mentalidad de nuestro pueblo, "malacostumbrado por las políticas paternalistas de los gobiernos".

6.6. PROPUESTAS SOBRE LOS SUBSIDIOS

En este punto se recogerán las propuestas de los entrevistados, participantes en los talleres y grupos focales, y opiniones recogidas en fuentes hemerográficas. Por tanto, no es un sistema integrado y coherente, sino que más bien da cuenta de la diversidad de opiniones al respecto, pero también de la creatividad de muchos individuos y grupos sociales. Adicionalmente, se han incorporado aquí puntos de vista y propuestas presentados en el Foro nacional de la Red SAPRI, realizado en Quito el 18 y 19 de diciembre de 2000.

6.6.1. Propuestas sobre Gas y gasolina

- Los subsidios al gas deben mantenerse siempre; si éste debiera estar en un precio de cinco dólares, es un valor excesivamente alto para los tramos más pobres de la población.
- Para garantizar la focalización del subsidio al gas, al momento de su compra se podría ir con la última planilla de luz, considerando que hay asociación entre ambos elementos.

6.6.2. Propuestas sobre el Bono de la solidaridad

- No se debe tratar mal a la gente ni humillársele, a través de las colas y la mala atención en los bancos. Para ello se podría depositar el bono en una cuenta de ahorros del/la beneficiario/a, y crearse en cada banco una ventanilla para información, recibir quejas, pero también ideas nuevas, sugerencias.

- Buscar entidades alternas o complementarias a los bancos privados como instrumentos de distribución del bono, especialmente para llegar a las ciudades pequeñas y área rural donde hoy no se entrega directamente el Bono, y donde existe una significativa masa de población pobres. Por ejemplo, el Bono se podría manejar a través de tenencias políticas o Juntas Parroquiales.
- Deben existir jefaturas de control para el manejo del bono.
- Eliminar la discriminación entre discapacitados y madres solteras, en detrimento actual de los primeros.
- Se recomienda sacar una ficha con los resultados de una investigación objetiva de la situación de los beneficiarios, con fuentes fidedignas y válidas. O realizar un censo poblacional que establezca las reales condiciones de vida de las personas, y determine quiénes son y dónde están los/las pobres que necesitan este subsidio. Estas investigaciones deben ser hechas por ONGs o Universidades para evitar la corrupción.
- Para establecer quiénes deben ser beneficiados se pueden tomar parámetros como pago de luz, en base a la planilla.
- Debe ampliarse la cobertura del bono de solidaridad, con los resultados de la investigación.
- Debe incrementarse el monto del bono.
- Hay quien sostiene que el Bono debe entregarse sólo a personas desde los 50 años de edad.
- Otra propuesta es que el bono en su concepción actual se elimine y se transforme en un bono productivo (ver más adelante). De hecho, hay indicaciones del actual Ministro de Bienestar Social, Lic. Raúl Patiño, en ese sentido.

6.6.3. Propuestas sobre el Bono de la vivienda

- En el caso de agricultores que tienen terreno pero no escrituras, se debe facilitar el proceso, asistiéndoles para la legalización de las tierras.
- Otra alternativa es que se presente únicamente un certificado que establezca la propiedad del terreno, que podría ser entregado por el Teniente Político.
- Eliminar tanto papeleo que más bien desestimula a quien quiere optar por este subsidio.

- Para el área indígena, debe respetarse la cultura de estos pueblos, y su forma tradicional de construir las casas.
- Y también en este caso debería coordinarse con la CONAIE, para que efectivamente se beneficien los indígenas.
- Debe haber un tipo de bono para el área urbana, y otro para el área rural.
- Los montos deben ser elevados, en función del costo actual de la construcción de una vivienda.

6.6.4. Propuestas para bono a discapacitados

- Deben recibir el bono sólo por el hecho de ser discapacitados, independientemente de sus ingresos.

6.6.5. Propuestas sobre subsidios escolares

- La entrega de mochilas no debe ser suspendida, pero sí controlarse su forma de entrega.
- Fortalecer e incrementar las ofertas de becas, especialmente para los chicos más talentosos, en todos los niveles educativos.
- ONGs, y entidades que trabajen con niños como el INNFA y ORI, deben estar obligadas a trabajar conjuntamente con el gobierno y, además, que obliguen al Estado a cumplir estos subsidios.
- La oferta de subsidios escolares no debe ser un mecanismo para justificar la disminución de la inversión social en educación (del 33,02% a 12,78% del presupuesto general del Estado, entre 1980 y 1999).

6.6.6. Propuestas de nuevos subsidios

- En lugar de Bono de la Pobreza debe darse un crédito para que las personas puedan invertir y generar riqueza; en otras palabras, se debe crear un medio de producción.
- Crear un subsidio para mujeres jefes de hogar (divorciadas, abandonadas, con esposos emigrantes).
- Los pequeños productores quieren que se apoye con proyectos y subvención a la agricultura, no a través del subsidios al consumo; puede ser bajo la forma de subsidios a los insumos agrícolas.

- Desde una perspectiva más general se propone un subsidio a la materia prima con que los productores, en general, trabajan (caso del vidrio y el hierro).
- Un subsidio a los insumos agrícolas y semillas, terrenos, y reconocimiento de inversiones en caso de pérdidas, subsidios que deben ser dirigidos sólo a los pequeños productores; se recalca que si el pequeño productor agrícola o artesano fuera capaz de crear su propia riqueza no tendría necesidad de los subsidios.
- En relación a los niños: alimentación, útiles escolares, capacitación en temas importantes, de manera que se posea información, ya que la niñez en una edad determinada puede acceder de mejor modo a la capacitación.

6.6.7. Propuestas generales sobre los subsidios

- Los subsidios podrían ser reemplazados, disminuyendo los precios de los productos de primera necesidad, del vestuario, de los servicios básicos como luz, teléfono, agua y transporte; creando más fuentes de trabajo y, ante todo, brindando educación y salud al pueblo.
- Como alternativas de financiamiento puede pensarse que el gobierno capte donaciones nacionales e internacionales, y reoriente los gastos públicos. Por ejemplo, el gasto en infraestructura lujosa e innecesaria puede ser dirigido en parte hacia subsidios.
- Los servicios básicos deben seguir siendo subsidiados.
- Los subsidios deben ser entregados directamente, sin la intermediación de dependencias del Estado que llevan a la ineficiencia y la corrupción; podrían ser ONG' o entidades de prestigio y confianza como la Iglesia.
- No se debe eliminar subsidios para personas de bajos recursos económicos, minusválidos y personas de más de 50 años.
- Establecer escalas en los subsidios.
- Gobierno, organismos internacionales y empresarios sostienen que los subsidios deben ser focalizados y no universales, repartidos equitativamente entre quienes realmente los necesitan.
- Desarrollar programas conjuntos entre el sector público y privado, para implementar esquemas solidarios de apoyo a los más necesitados, lo que puede permitir adoptar nuevas estrategias de subsidios para los más necesitados (como en el caso de la salud, trasladando medicamentos a los más pobres, en conjunción con las

empresas farmacéuticas). Esto sería posible si se liberan precios y entonces los empresarios entregan un porcentaje a manejarse por un fidecomisario, para administrar y entregar estos subsidios.

- Se plantea que se podría establecer un decreto que retenga el 5% de las utilidades de las empresas e instituciones, y este dinero debe estar destinado para programas sociales especiales para la infancia.
- Que los subsidios no se concentren en las áreas urbanas en detrimento de las rurales, en los cantones en detrimento de las parroquias, ni en las provincias más grandes en detrimento de las pequeñas, y que se redefinan los mecanismos para que cubran lugares de difícil acceso.
- Se debería poner énfasis a subsidios de impacto directo sobre la niñez, en la cual se debe invertir, a fin de que no exista trabajo infantil.
- Informar profusa, amplia y anticipadamente a la gente de las políticas que se van a adoptar, y no tomar medidas drásticas de un momento a otro.
- Como los subsidios son para los pobres, debería existir un control por parte de la ciudadanía en la entrega de los mismos. Ésta debería estar informada para poder exigir. Actualmente la gente no conoce sobre lo que está pasando en el país, no posee información para poder reclamar.

6.6.8. Propuestas de políticas económicas y sociales generales

- La educación y la salud deben ser servicios elementales y básicos asegurados desde el gobierno, igual que la vivienda. La educación debe ser realmente gratuita y de buena calidad. Salud y educación deben ser concebidas como inversión y no como mero “gasto” social.
- Equipar los Subcentros de salud con medicinas y brindar una atención adecuada a los pobladores, y que éstos funcionen en base a procesos de gestión y no de autogestión (opinión de funcionario).
- Crear fuentes de trabajo en el campo, apoyar pequeños proyectos microempresariales de producción en el agro; recuperar el rol del Banco de Fomento, capitalizándolo y administrándolo correctamente para evitar la emigración de los agricultores.
- Implementar criaderos de especies menores y capacitar a agricultores en técnicas orgánicas de producción.

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

Universidad de Cuenca

- Los créditos internacionales deberían ser para el fomento de la producción, que se canalicen como créditos de fomento a la producción de sectores populares y no de grandes empresarios y banqueros.
- Crear fuentes de trabajo y eliminar la desocupación, así se garantiza que los pobres vivan dignamente.
- Es vital controlar la inflación, y la especulación de precios.
- No políticas de shocks, la gente siempre asimilará de mejor modo estrategias gradualistas; esto debe estar acompañado por un proceso educativo.
- Para empresarios, el gobierno debe poner y mantener reglas claras de juego y no cambiarlas a cada momento, no controlar precios, sino más bien liberalizarlos.
- Suprimir y disminuir excesivo pago a burócratas, cuyos puestos no se justifican, al igual que a diputados, políticos, y en elecciones millonarias, así como gastos de viajes al exterior de miembros del gobierno; ese dinero se debería reorientar hacia subsidios.
- Incrementar los impuestos a los más ricos, y controlar que efectivamente se cobren, combatiendo la corrupción en todos sus niveles. La recaudación justa de impuestos, y el ahorro por conceptos de corrupción, liberaría inimaginables cantidades de dinero que pueden ser reorientados hacia el gasto social.
- Dejar de pagar la deuda externa (que "no sabemos en qué se ha invertido"), y que no se repitan "salvatajes bancarios", cuyos montos globales han sido superiores a los de la inversión social y, por supuesto, a los de los subsidios sociales básicos.
- En el gobierno debe haber gente sensible, gente que sepa escuchar, que sepa dialogar.
- Niños piden que el gobierno sea menos corrupto, que se atienda a la salud, que hayan más escuelas, que se rebaje el precio de las cosas, sobre todo de la gasolina.
- A la tercera edad se la apoya creando fuentes de trabajo para sus hijos.
- Más que subsidios, lo que se requiere es una redistribución equitativa de la riqueza para invertir más en programas de salud, educación y vivienda.