

## **VERSIÓN RESUMIDA**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Los cambios de las políticas de subsidios sociales básicos entre los años 1982 -1999 es parte del tema del ajuste estructural, investigado por SAPRI - Ecuador a través del CELA - PUCE y la Universidad de Cuenca. Esta última se responsabilizó del estudio del tema de los subsidios, cuya versión resumida se presente en este documento.

Los objetivos propuestos en los términos de referencia, y que fueron el punto de partida para nuestro trabajo son:

1. Caracterizar y cuantificar los principales subsidios que existieron y que aún subsisten e identificar los mecanismos de transmisión de los mismos.
2. Conocer las percepciones y preocupaciones de los tres agentes involucrados en el proceso, sobre la política de subsidios (gobierno, sociedad civil, Banco Mundial), así como los procesos de toma de decisiones para definir políticas de subsidios y actores de las mismas.
3. Formular recomendaciones de políticas de subsidios alternativas a las vigentes que sean viables para el corto y mediano plazo.
4. Llevar adelante un proceso de concertación y revisión participativa de la política de subsidios aplicada y propuesta para el futuro.

En esta investigación se examinaron aspectos de importancia para estos objetivos: actores sociales, tipos de subsidios, beneficiarios por áreas de residencia, edad, sexo, actividad económica e ingresos, metas, roles del Estado, de la sociedad civil y de los organismos internacionales de crédito, percepción de las políticas de subsidios, políticas gubernamentales frente a los subsidios.

En la recopilación de información se consideraron varios tipos de fuentes como: bibliográficas, revistas y periódicos, estadísticas oficiales, entrevistas con informantes claves, grupos focales y talleres, y una muestra de más de mil hogares de siete provincias del Ecuador.

Los términos de referencia plantearon que a través de esta investigación se lleve adelante un proceso de concertación y revisión participativa de la política de subsidios aplicada y propuesta para el futuro, con representantes de las tres áreas involucradas en el estudio. Por eso han tenido gran

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

## **Universidad de Cuenca**

---

importancia los talleres y grupos focales, y las reuniones de seguimiento con los delegados del gobierno y el Banco Mundial al SAPRI.

Los grupos-meta de la investigación y de la aplicación de las políticas de subsidios han participado en la recolección de información y definición de líneas de acción, a fin de mejorar la calidad de los datos generados, y de incorporar su punto de vista y opinión para construir datos y políticas, a la vez que comprometerlos con las orientaciones que se vayan definiendo, a través de procesos de diálogo y concertación.

Por ello se ha buscado identificar los intereses de los actores frente a las actuales políticas de subsidios sociales y sus posibles cambios. Esto permitirá proponer formas de participación y concertación para definir los subsidios, primero, y realizar el seguimiento social al proceso más tarde.

## **2. CONTEXTO**

Desde la década de los ochenta el Ecuador ha experimentado lentamente una serie de transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas que han implicado un cambio de “paradigma” o forma de pensar y entender la economía del país. Por la fuerza de su impacto, esta modificación apenas permite discutir cuáles son las “fallas” del modelo neoliberal, y no cómo cuestionarlo en su totalidad.

El argumento central del neoliberalismo, es que los mecanismos del mercado (oferta y demanda, compra y venta) para lograr el equilibrio y crecimiento económico, son siempre preferibles a la intervención del Estado en la economía. El Estado debería sólo preocuparse de garantizar el marco apropiado para que funcione una economía libre, para asegurar el uso óptimo de los recursos. Y aunque la última Constitución Política garantiza un Estado con funciones importantes en la provisión de servicios de educación y salud, se han diseñado y aplicado en diversos grados los programas de ajuste estructural.

Los últimos 18 años de ajustes económicos, se han orientado hacia el sector fiscal, reduciendo gastos e incrementando los ingresos tributarios, aunque el déficit fiscal se ha mantenido. En el campo monetario la independencia del Banco Central fracasó ante las presiones del ejecutivo, y la emisión de moneda alimentó la inflación continuamente. El ajuste cambiario desvalorizó al “Sucre” hasta hacerlo desaparecer. Los cambios en el mercado laboral

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

## **Universidad de Cuenca**

---

desprotegieron a los trabajadores tanto en su estabilidad laboral como en la capacidad adquisitiva de sus salarios. Los ajustes sectoriales a la economía, especialmente en la agricultura, la industria y la producción de energía, modificaron los precios de los bienes y servicios, al punto que los consumidores debieron salir de muchos de estos mercados por no tener capacidad de compra.

Los resultados del ajuste en el campo económico son cuestionables: la economía no crece a tasas importantes durante muchos años, la inflación se mantiene en porcentajes altos a pesar de la dolarización, el desempleo aumenta y sólo parece detenerse en tanto miles de ecuatorianos emigran fuera del país, el ingreso se concentra cada vez más en los grupos más ricos, el sistema financiero sigue en una situación muy crítica y sin que se pueda tocar a los banqueros corruptos, la inversión es insuficiente para que la economía crezca, los mercados internacionales siguen siendo temerosos frente los productos ecuatorianos. En fin, la reactivación económica de la que tanto se habla no se la ve, por lo menos, en el corto y mediano plazo.

De todas formas el ajuste estructural en el Ecuador es un proceso muy lento y tortuoso, especialmente para la mayoría de los hogares ecuatorianos. Aunque se diga lo contrario, es decir, que aquí no se ha aplicado un “verdadero” ajuste estructural, la mayoría de hogares soporta permanentes shocks a sus economías, cada vez que ha habido devaluaciones, alzas de precios de combustibles, eliminación de subsidios, etc. Y lo más grave es que el mayor impacto negativo de estas medidas se concentra más claramente en las mujeres, los ancianos y ancianas, los niños y las niñas.

En este sentido, es importante resaltar que el ajuste estructural no es neutro social o políticamente, y tiene un impacto diferente según estrato social, género, grupo de edad y etnia. El desempleo, el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, las enfermedades, el hacinamiento, es decir la pobreza, tienen nombres y apellidos, sexo, edad, etnia y ubicación espacial. La pobreza y la miseria son cada vez más intensas y afectan a más población. Mientras tanto, las medidas de subsidios (mal) focalizados sólo benefician a pequeños grupos poblacionales, los cuales en algunos casos no son realmente pobres.

### **3. LOS SUBSIDIOS**

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

## **Universidad de Cuenca**

---

Un subsidio es el gasto o la exoneración que realiza un gobierno, en dinero o en especie, en beneficio de empresarios o consumidores, sin que al mismo tiempo el gobierno reciba una compensación igual o equivalente. Desde una perspectiva crítica de la economía, el Estado, a través de los subsidios, asume parte del costo de reproducción de la mano de obra, mejorando las condiciones de la apropiación de la riqueza por parte de los grupos más ricos.

Existen subsidios de cobertura universal dirigidos a toda la población ecuatoriana; actualmente éstos se están eliminando. Por otra parte, existen subsidios dirigidos a determinados estratos de la sociedad, son los llamados subsidios focalizados.

La valoración de un subsidio se puede hacer siguiendo diversos criterios. Una alternativa es identificar los subsidios que aparecen en el gasto social del presupuesto de gobierno. Pero existen subsidios que no son presupuestados y se omiten algunas actividades que generan subsidios. Por ejemplo, los controles de precios de bienes de consumo, la exoneración de impuestos a las empresas, y las transferencias realizadas hacia determinadas empresas para cubrir el déficit, no se identifican como subsidios.

Los subsidios han estado presentes en toda la historia reciente del Ecuador: en la década de los setenta cuando el Estado promovió el proceso sustitutivo de importaciones, y en la década de los ochenta, en que el gobierno optó por otra concepción de desarrollo, empezando la implementación de políticas neoliberales.

### **4. PERCEPCIONES DE LOS ACTORES**

Al ser consultados los actores de la sociedad civil, una mayoría considera a los subsidios como un aporte del Estado para cubrir la diferencia entre el costo de producción de un bien o servicio por un lado, y el precio pagado por consumidores o productores por otro. Pero, por otro lado, los organismos internacionales y los últimos gobiernos lo ven como la diferencia entre el precio a nivel nacional, y el costo de oportunidad (es decir, los precios internacionales). Son dos formas muy diferentes de entender un subsidio.

Los actores sociales de la sociedad civil distinguen también entre lo que es un subsidio y lo que es el gasto social. En todos los casos, aceptan que es función del Estado asumir la responsabilidad del gasto social en áreas como

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

## **Universidad de Cuenca**

---

salud, educación y seguridad social. Al contrario, gobiernos, organismos internacionales y empresarios creen que el concepto de subsidio es mucho más amplio, incluyendo en él muchos rubros que tradicionalmente fueron considerados parte del gasto social del Estado (especialmente de salud y educación).

Los sectores más directamente beneficiados por un subsidio son sus más firmes defensores, especialmente en el caso de los subsidios focalizados (Bono de la Solidaridad). Pero existen actores que desde posiciones políticas y morales los rechazan o critican, aun cuando no sean beneficiarios directos de los mismos.

Los subsidios a la gasolina, la electricidad y el gas (en ese orden) son considerados como inamovibles para la mayoría de actores de la sociedad civil, pues por experiencia que sabe que al subirse los precios de estos productos y servicios, aumenta el costo de la vida, y las alzas de salarios que se hacen nunca compensan.

Para la mayoría de la población los subsidios son necesarios en tanto el Estado y la economía en su conjunto, no generen suficiente fuentes de trabajo. Si hubiese más empleo, apoyo a la producción y altos ingresos, no serían necesarios los subsidios. Esta oposición a la eliminación de subsidios es muy fuerte y ha obligado a todos los gobiernos a ser muy cuidadosos y prudente a la hora de eliminar o disminuir subsidios.

## **5. ACTORES Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES**

El análisis de cómo se toman decisiones sobre políticas sociales y de subsidios, muestra una participación desigual y desvinculada de los actores sociales: Estado, Sociedad Civil y Banco Mundial. La inequidad se observa en los diferentes niveles de control y acceso al poder que tiene cada actor, en su capacidad de organización y negociación, y en la influencia del contexto internacional.

En el Ecuador, la sociedad civil no logra constituirse como una unidad integrada para consolidar los derechos ciudadanos, y para exigir del Estado la vigencia de sus derechos políticos y sociales fundamentales. Más bien, su desarrollo es parcial, y el ejercicio de la ciudadanía también ha sido limitado. Esto se explica al analizar el contexto histórico desde el surgimiento del Estado ecuatoriano hasta la actualidad, que ha limitado la participación

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

## **Universidad de Cuenca**

---

social y política de la población, produciendo una amplia exclusión social y étnica. De hecho, los indígenas, las mujeres y los sectores populares fueron excluidos.

La implementación de las Políticas de Ajuste Estructural (PAE) en el período 82-99, se dio en un contexto socio-político particular. El sistema político del país había iniciado su transformación desde un Estado redistributivo a uno restrictivo en materia de política económica y social, pero al mismo tiempo más sensible a las exigencias de los organismos crediticios internacionales.

Aparecieron nuevos actores en el escenario político: las clases medias y los partidos políticos. Estos últimos cumplen el papel de intermediarios para regular la participación política de la sociedad civil y el acceso al sistema de decisiones, organizando la demanda social e impidiendo que ésta vaya más allá de la capacidad de manejo del Estado.

El Estado busca nuevas formas de consenso y legitimación con la Sociedad Civil, orientando su función social hacia el asistencialismo y el mercado, con políticas y subsidios sociales focalizados y compensatorios. La sociedad civil, por su parte, “aparentemente” adquiere más autonomía y tiende a independizarse del paternalismo estatal.

En el marco de las reformas fiscales, las políticas sociales que fortalecían del papel del Estado, y el pacto entre Sociedad Civil y Estado, fueron desapareciendo. Bajo la concepción de las Políticas de Ajuste Estructural, se volvió a interpretar la pobreza, dejando de ser entendida como problema social que requería la intervención del Estado, para convertirla en problema económico que debe ser resuelto en el mercado.

La forma de toma de decisiones del Estado en el ámbito interno (en relación con la Sociedad Civil) es de tipo autoritario, concentrando el poder de decisión en el ejecutivo. En el nivel externo (en relación con los organismos crediticios) se transforma en consultivo. Desde la posición del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, su estilo es autoritario hacia la Sociedad Civil, y delegativo hacia el Estado.

El nuestro es un Estado reacio a la participación de la Sociedad Civil en la toma de decisiones. Como respuesta, importantes sectores de ésta han sido estimulados a la organización y movilización, especialmente los grupos excluidos: indígenas, mujeres y campesinos.

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

## **Universidad de Cuenca**

---

La mayoría de los grupos sociales investigados reconocen la existencia de problemas de diversa índole que limitan su participación política: información, organización, mecanismos de participación. Todos están de acuerdo que las decisiones son tomadas por el Gobierno bajo la presión de los organismos internacionales (en especial el FMI) como condición para renegociar los préstamos.

Estos grupos realizan propuestas para ampliar la participación de la Sociedad Civil a través de una mayor organización, la consulta popular controlada por el movimiento social, la presión al gobierno para tomar decisiones conjuntas con autoridades locales y representantes de organizaciones sociales, y la presión a diputados para que ejerzan efectivamente la representación de la Sociedad Civil en el Congreso, entre otras.

## **6. IMPACTOS SOCIALES DE LAS POLÍTICAS DE SUBSIDIOS**

Actualmente, se estima que el 70% de los ecuatorianos son pobres, con una pobreza concentrada en el sector rural. En los últimos años los gobiernos, bajo acuerdo con organismos internacionales, han ido eliminando sistemáticamente los subsidios de cobertura universal (gasolina, gas, energía eléctrica), y dando prioridad a la focalización de determinados subsidios (como el Bono de la Solidaridad).

El ingreso económico de las familias es un indicador del nivel de vida de los ecuatorianos, y sobre éste las políticas gubernamentales han tenido un elevado impacto. Los subsidios, teóricamente, son una compensación en el ingreso familiar, siempre y cuando lleguen a la población más necesitada y den los efectos que se espera. Entonces, se plantea como pregunta central: ¿quiénes son los que se benefician de los subsidios? En busca de una respuesta nuestra investigación trabajó con la información recogida en una encuesta aplicada en siete provincias del país (Azuay, Esmeraldas, Guayas, Loja, Los Ríos, Manabí y Pichincha), tanto en sectores urbanos como rurales.

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

## **Universidad de Cuenca**

---

Con esta información se han construido tres escenarios \* para determinar los impactos de los subsidios en el presupuesto familiar. Para el efecto se definieron cinco rangos de ingresos totales del hogar, por área de residencia y por jefatura del hogar:

- Hogares que ganan hasta 100 dólares al mes
- Hogares que ganan entre 101 y 200 dólares al mes
- Hogares que ganan entre 201 y 400 dólares al mes
- Hogares que reciben entre 401 y 800 dólares al mes
- Hogares que perciben más de 800 dólares al mes

El primer escenario consideró que el Estado no realiza adecuadamente el gasto social en salud y educación, el cual debe ser asumido por el bolsillo de las familias; al mismo tiempo en este escenario o suposición se mantienen los subsidios actuales. Bajo esta consideración, únicamente en el primer tramo de ingresos (el de más bajos ingresos) se observa un impacto total positivo; el resto de la población ve disminuido sus ingresos familiares. En el área urbana se observa un mayor porcentaje de beneficios a través de los subsidios que en el área rural. Así mismo, en los hogares donde el jefe de hogar es hombre (jefatura de hogar masculina) los impactos positivos de estas políticas son mayores que en los hogares donde el jefe de hogar es mujer (jefatura de hogar femenina).

En el segundo escenario se ha supuesto que el Estado cumple con sus obligaciones de gasto social en salud y educación, lo cual tiene un impacto positivo en el presupuesto familiar que no debe asumir este gasto. Al mismo tiempo, se mantiene el impacto positivo de los subsidios de los diferentes bienes. En este caso existiría un beneficio en todos los tramos de ingresos de los hogares, tanto en el sector urbano y rural, como en la jefatura masculina y femenina.

En el tercer escenario se ha considerado que el gasto social en salud y educación no es asumido por el Estado (sino por las propias familias), y que se eliminan los subsidios de cobertura universal, a la vez que se da prioridad a los subsidios focalizados. La eliminación del gasto social y de todos los subsidios sugiere un impacto negativo sobre toda la población. Este impacto

---

\* Un escenario es una hipótesis o suposición de algo que puede ocurrir en la realidad. Es decir que aquí hemos hecho tres suposiciones diferentes sobre lo que podría ocurrir con los subsidios en el futuro, analizando cómo en cada caso se afectaría de modo diferente a los hogares.

negativo es mucho mayor en las familias más pobres, es decir, en las de los tramos de ingresos económicos más bajos, y también es mayor en el sector rural y en la jefatura femenina. Se observa que existen familias que se empobrecerían mucho bajando hasta dos tramos de ingresos.

De modo general, a través un modelo de medición econométrica, se ha podido detectar que los subsidios que tienen mayor incidencia sobre el presupuesto del hogar, en la economía en su conjunto, son aquellos representados por el gasto en la educación, energía eléctrica y el Bono Solidario. Asimismo, se ha podido establecer que existe una relación directa entre los subsidios y el área en donde vive la unidad familiar por un lado, y la jefatura de hogar por otro.

## **7. CONCLUSIONES**

En perspectiva, la aplicación de las Políticas de Ajuste Estructural influye en las relaciones de género y generacionales, con mayores desventajas para las mujeres, niños/as, y ancianos/as pobres. La reducción o eliminación de los subsidios sociales de alimentos, medicinas y servicios básicos, afecta negativamente a las mujeres en su actividad reproductiva y productiva, obligándolas a incrementar el trabajo doméstico no remunerado. E impacta negativamente sobre niños/as y ancianos/as pobres, obligándolos a ingresar muy pronto en el mercado de trabajo, o prolongar su permanencia en él.

De los tres escenarios elaborados por la Universidad de Cuenca, se observa que la tendencia es a la aplicación del tercero, o al menos de una variante del mismo. Esto es problemático, pues si por un lado se quiere dar prioridad a los subsidios focalizados hacia los pobres, pero al mismo tiempo se aplican políticas que aumenta el número de pobres, no se obtendrán beneficios sociales efectivos.

Las propuestas de la mayoría de la población se centran en el mantenimiento de los subsidios mientras no existen fuentes de empleo para toda la población, y los ingresos de la misma no se hayan incrementado significativamente. Al mismo tiempo, es obligación del Estado mantener su inversión en gastos sociales (sobre todo salud y educación), y no plantear como que si éstos fuesen subsidios. Los organismos internacionales deben ser más sensibles ante la situación de extrema pobreza de la mayoría de ecuatorianos, y dejar de insistir en la aplicación rígida de "recetas" que sólo provocan más pobreza. Así mismo, debe mantenerse y profundizarse el

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

## **Universidad de Cuenca**

---

espacio de diálogo y concertación sobre estos temas, entre la Sociedad Civil, el gobierno y el Banco Mundial, para lo cual la Red SAPRI debe ser fortalecida.