

2. METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES

En este capítulo se sintetiza el enfoque metodológico usado por la Universidad de Cuenca para estudiar y evaluar el impacto social de la política de subsidios sociales básicos, y se describen las actividades realizadas en ese marco.

Los objetivos propuestos en los términos de referencia para este estudio, y que fueron el punto de partida para la construcción metodológica fueron:

1. Caracterizar los principales subsidios que existieron y que aún subsisten (presupuestarios, extrapresupuestarios) e identificar los mecanismos de transmisión de subsidios: directos (o implícitos) y cruzados.
2. Cuantificar el nivel y estructura de los subsidios sociales básicos al inicio (1982) fin del período de estudio (1999) y establecer la magnitud y composición de los cambios experimentados.
3. Construir indicadores de focalización y filtración de subsidios, así como otros indicadores de distribución, eficiencia y eficacia de subsidios sociales básicos.
4. Levantar las percepciones y preocupaciones de los tres agentes involucrados en el proceso, sobre la política de subsidios (gobierno, sociedad civil, Banco Mundial).
5. Examinar los procesos de toma de decisiones en la definición de políticas de subsidios y los actores de las mismas.
6. Formular recomendaciones de política de subsidios alternativas a las vigentes que sean viables para el corto y mediano plazo.
7. Llevar 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.

Para la presentación de la metodología se parte de cada uno de los siete objetivos del presente estudio. Se realiza una descripción del enfoque metodológico usado, y sus actividades, así como de elementos técnicos puntuales. Al final de cada punto se especifican las tareas realizadas.

2.1. REVISIÓN DE DOCUMENTACIÓN Y TEORÍAS

El análisis de las *políticas de subsidio* responde a dos tipos de investigación, una *de tipo estadística* y otra *de tipo teórico*.

Para al *análisis teórico* se realizó la revisión de las teorías económicas vigentes en las diferentes fechas que se han tomado las políticas de subsidios, puesto que existe una relación histórica directa entre los diferentes postulados económicos vigentes y las medidas económicas dictadas. Por ejemplo, hoy en día la Organización Mundial del Comercio estableció para sus países miembros la eliminación de subsidios o ayudas por parte del gobierno a sus empresas y por ende a las familias para ingresar al libre juego de la oferta y demanda mundial. Además, se revisaron las diferentes cartas de intención pactadas con el Fondo Monetario Internacional, y los planes de los gobiernos del período estudiado, a la vez que se hizo la identificación y caracterización de las diferentes políticas de subsidios.

Tareas:

- 1 Revisión de teorías económicas
- 2 Revisión de cartas de intención
- 3 Planes de Gobierno
- 4 Propuestas de tres agentes
- 5 Revisión de políticas FMI y gobierno
- 6 Identificar/caracterizar subsidios
- 7 Identificar grupos, metas y su estratificación

2.2. ANÁLISIS HISTÓRICO

Para el *análisis estadístico* se planteó la necesidad de un *análisis histórico*. Para el efecto se registraron los indicadores de las diferentes políticas de subsidios, a través de la construcción de series históricas (82-99), en base a fuentes oficiales o instituciones nacionales e internacionales acreditadas, como el Banco Central (a través de los Boletines, Cuentas Nacionales, Cuestiones Económicas, etc.), el Ministerio de Finanzas, el INEC, entre las principales.

Tareas:

1. Cuantificación de políticas e indicadores de subsidios
2. Construcción de serie histórica 82-99.

2.3. MODELIZACIÓN ECONOMETRICA

Para la medición cuantitativa del impacto de las *políticas de subsidios sociales básicos* sobre el nivel de vida se realizó un análisis estadístico

que permitió confrontar la realidad convalidando los postulados propuestos con los obtenidos; para esto se utilizó como herramienta de trabajo la econometría (una medición económica). La modelización econométrica ha buscado cuantificar estadísticamente el impacto de las diferentes *políticas de subsidios sociales* sobre el nivel de vida de los ecuatorianos. La descripción más detallada de esta metodología se presenta en el capítulo ocho de este informe.

La información utilizada fue de diferente índole: anual, mensual, semestral, quincenal, etc. correspondiente a las décadas del 80 y 90, proveniente de diversas fuentes oficiales o instituciones, nacionales e internacionales, y de la Encuesta de Hogares aplicada por el CELA-PUCE¹.

Tareas:

1. Sistematización de subsidios por grupos - metas y estratos (Tipología)
2. Identificación de indicadores
3. Cuantificación y cualificación de indicadores
4. Identificación y enumeración de variables independientes, condicionantes y dependientes
5. Calibración de las variables con los datos
6. Resultados esperados con las políticas (escenarios económicos)
7. Validación/corroboración con la hipótesis

2.4. ANÁLISIS CUALITATIVO DE ACTORES Y SUS PERCEPCIONES

Nuevas definiciones o redefiniciones en torno a las políticas de subsidios del Estado ecuatoriano deben considerar a los tres grandes actores (gobierno, sociedad civil, Banco Mundial, especialmente la segunda) involucrados con las políticas de subsidios y sus impactos, construida sobre la base de criterios de transversalidad de: género, etnicidad, grupos étnicos, y estratificación socio-económica.

Además de esta tipología en base a criterios más “objetivos” se consideró la dimensión subjetiva de cómo estos actores y sus subgrupos construyen la realidad social (Berger y Luckmann) través de percepciones grupales. Estas son elementos que actúan con eficacia en los escenarios socio-

¹ Dicha encuesta recogió información para los tres estudios contratados por SAPRI Ecuador, uno de los cuales está a cargo de la Universidad de Cuenca, y los otros dos a cargo del CELA - PUCE.

políticos, pues son mapas mentales para la interpretación de la realidad social y, más tarde, de la elaboración de propuestas políticas que modifican dicha realidad social, “ancladas” en la experiencia previa de estos sujetos.

Dentro de las percepciones (v.g.: carácter e impacto de las políticas, origen de las políticas, beneficiarios de éstas, intenciones de “los otros” actores) se puso especial atención a los intereses y las “preocupaciones” que definen los agentes frente al presente y futuro, y frente a las intenciones de “los otros”.

De este modo, se categorizaron las percepciones de los agentes en base a la utilización de información cualitativa proveniente de fuentes como:

- grupos focales, cuyo criterio de construcción fue el de diferenciación socio-económica y socio-cultural, de acuerdo a las diferentes áreas geográficas básicas que utilizó la investigación: género, etnicidad, grupos étnicos, y estratificación socio-económica; los grupos focales fueron pensados para los miembros de la sociedad civil,
- entrevistas a informantes-claves, en el caso de los agentes del gobierno y de otros sectores sociales,
- encuesta muestral (considerando los criterios de diferenciación enunciados antes), para identificar no sólo percepciones sino también actitudes y conductas potenciales frente a las políticas de subsidios,
- talleres de interacción de los tres agentes, a fin de conocer las percepciones y conductas interactivas (este punto metodológico correspondió a la última etapa, de validación del estudio).

El procesamiento y análisis de esta información es básicamente cualitativo, para lo cual se acudió a una variante moderada de la metodología de “grounded theory” de Strauss y Glazer (moderada en cuanto a los extremismos inductivistas y empiricistas de la misma), mediante la construcción de códigos, saturación de datos a través de estos códigos, y construcción de memos conceptuales y teóricos. Para el efecto se utilizó la aplicación NUD-IST 4.0.

Tareas:

1. Tipología de agentes
2. Identificación de fuentes (talleres, grupos focales, entrevistas)
3. Identificación y categorización de elementos perceptuales
4. Validación instrumentos
5. Recolección de datos

6. Análisis cualitativo de datos (árboles de códigos y memos)

2.5. PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE SUBSIDIOS Y LOS ACTORES DE LAS MISMAS

Para el estudio del proceso de toma de decisiones se utilizó el método convencional lógico deductivo-inductivo, y como métodos alternativos se utilizaron los métodos y técnicas de análisis cualitativo de la información: análisis de contenido de entrevistas, y grupos focales. Se partió del análisis histórico de las políticas de subsidios establecidas en el país desde 1982 hasta 1999.

En este proceso se examinaron las variables que se consideraron para este objetivo: actores sociales, tipos de subsidios, beneficiarios por áreas de residencia, edad, sexo, actividad económica e ingresos, metas, roles del estado, de la sociedad civil, de los organismos internacionales de crédito.

La unidad de análisis fueron los actores sociales, organizaciones, hogares e individuos.

En la recopilación de información se consideraron varios tipos de fuentes. Así, en cuanto a la información secundaria se recurrió a:

- Bibliográfica: recopilación de información que reposa en registros oficiales, estadísticas oficiales, experiencias, textos, etc., revisión de informes y propuestas del Banco Mundial y funcionarios del gobierno ecuatoriano (se incluye la información obtenida a través del Internet).
- Hemerográfica: recopilación de información de diarios y revistas a través de un sistema de fichas especiales que contengan las variables de análisis.
- Videográfica: recopilación de información en videos de los Informes a la nación del presidente y funcionarios del gobierno en materia de políticas sociales, cumbres, etc.

También se contó con información primaria cualitativa:

- Entrevistas con funcionarios y ex-funcionarios del Estado responsables de la formulación y ejecución de las políticas sociales, a nivel nacional y local.
- Entrevistas con representantes de la sociedad civil: ONGs, organizaciones sociales y pobladores, considerando sus diferencias sociales, económicas, generacionales y de género.

- Grupos focales y talleres: representantes de organizaciones no gubernamentales, representantes de organizaciones sociales beneficiarias de subsidios: magisterio, transportistas, trabajadores y empleados públicos, organizaciones de mujeres, de estudiantes, sindicatos de trabajadores, organizaciones campesinas e indígenas, jubilados, discapacitados; representantes de instituciones del sector público del área social: salud, educación y vivienda; representantes de gobiernos y poderes locales; delegados ciudadanos y ciudadanas ante el SAPRI.

La información cualitativa se procesó a través del software NUD-IST 4.0.

Para el análisis e interpretación de variables: se recurrió al análisis de contenido de los resultados de técnicas cualitativas.

Tareas:

1. Construcción de tipologías de procesos de toma de decisiones.
2. Registro de información (técnicas de recopilación de información).
3. Categorización (técnicas de análisis cualitativo)
4. Construcción de relaciones y patrones dominantes
5. Refinamiento de tipologías de procesos y de actores

2.6. CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS

Para la recomendación de políticas alternativas se articuló este componente a la construcción de escenarios de las políticas de subsidios, que se describe en el capítulo ocho.

Como técnicas para recopilación de información se consideró la información secundaria utilizada para el estudio económico.

También se ha incluido información primaria cualitativa. Así:

- Foro con los representantes del Estado, Sociedad Civil y Banco Mundial (realizada en la etapa de validación).
- Grupos focales y talleres: representantes de organizaciones no gubernamentales; representantes de organizaciones sociales beneficiarias de subsidios: magisterio, transportistas, trabajadores y empleados públicos, organizaciones de mujeres, de estudiantes, sindicatos de trabajadores, organizaciones campesinas e indígenas, jubilados, discapacitados; representantes de instituciones del sector público del área social: salud, educación, vivienda y la defensoría del

pueblo; representantes de los gobiernos y poderes locales; delegados y ciudadanas ante el SAPRI.

La información cualitativa se procesó a través del software NUD-IST y técnicas de análisis de variables cualitativas:

- Técnicas de simulación para la construcción de escenarios
- Técnicas de análisis de los campos de fuerza para determinar la factibilidad de los escenarios.

Tareas:

- 1 Construcción de escenarios
- 2 Análisis de los campos de fuerza en función de establecer la viabilidad de escenarios (por realizarse)
- 3 Identificar posibles políticas alternativas de corto y mediano plazo
- 4 Estrategia de contraloría social para el monitoreo y seguimiento en la ejecución de las políticas de subsidios recomendadas
- 5 Fundamentación de políticas alternativas.

2.7. INVOLUCRAMIENTO DE ACTORES EN EL PROCESO

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.

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

Desde Kurt Lewin ha quedado bastante fundamentada la hipótesis de que toda investigación social que recoja la información de modo directo de los sujetos estudiados, tiene efectos inmediatos y mediatos en sus conductas, pues la simple aplicación de un cuestionario, o la puesta en marcha de un grupo focal, por ejemplo, genera un proceso de reflexión que puede modificar el comportamiento y opiniones hasta entonces observados en dichos agentes.

La participación de los involucrados en el campo de la definición/redefinición de políticas de subsidios sociales básicos, en una

investigación sobre el tema, crea el puente más adecuado entre la situación actual y el escenario deseado, y facilita la construcción de mediaciones políticas, sociales, ideológicas y psico-sociales para tal tránsito. Sin embargo, tratándose de un tema de confrontación socio-política e ideológica, en el caso de los subsidios muchas veces sólo se han visibilizado agrupamientos polarizados, consolidación de estereotipos, y confrontación profunda de intereses.

Es que, en el caso del Ecuador, muchos sociólogos y politólogos afirman que durante los últimos años se ha desarrollado y, en algún modo, consolidado, una cultura política de la “confrontación”, una “cultura política del no”. En parte ello se origina en la inconsecuencia de las élites de políticos profesionales para guardar sindéresis entre su discurso electoral o de oposición, con el ejercicio político efectivo. Ello ha ido restando credibilidad a cada nuevo gobierno, erosionando las bases de la llamada gobernabilidad, y restando confianza y validez a los mecanismos de diálogo y concertación. Ello vuelve más necesario e importante poner atención a la participación de la sociedad civil, y la creación de instancias y procesos para el consenso y la concertación, en este caso, en el ámbito de las políticas de subsidios sociales básicos. Pero en este punto quedan claras las limitaciones de estos intentos, al menos en las condiciones actuales.

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

Al finalizar los ocho meses requeridos para la presentación de la versión definitiva del informe final, ha sido cubierto un proceso participativo tanto para la toma de datos, y la toma de decisiones (ver los procedimientos metodológicos en torno a los tres objetivos anteriores), como para la elaboración de una propuesta específica para continuar con los procesos de diálogo y concertación, y para el seguimiento social de conjunto del proceso.

Esto supuso explorar y validar procedimientos de negociación y mediación entre los agentes, incluyendo su respectivo soporte de capacitación. En esta metodología se parte de la validez de tres enfoques básicos sobre el tema: negociación basada en principios, enfoque narrativo, y diplomacia ciudadana o de segunda vía. Esta fue una oportunidad de aplicar variantes de dichos enfoques en medio de un

proceso de investigación participativo que atañe al nivel macro de nuestra sociedad.

Tareas:

1. Identificación de actores y sus intereses frente a las políticas de subsidio
2. Propuestas de mecanismos de participación y concertación para definir subsidios
3. Propuesta de seguimiento social al proceso

En el cuadro N° 2.1 se presenta el cronograma de actividades con el cual se trabajó en el presente estudio.

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

Universidad de Cuenca

Cuadro 2.1

ESTUDIO DE IMPACTO SOCIAL DE LA POLÍTICA DE SUBSIDIOS SOCIALES BÁSICOS CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

TAREAS	MES CRONOLÓGICO							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.1. Revisión de teorías económicas								
1.2. Revisión de cartas de intención								
1.3. Planes de gobierno								
1.4. Propuestas de tres agentes								
1.5. Revisión de políticas económicas, FMI, gobierno								
1.6. Identificar/caracterizar subsidios								
1.7. Identificar grupos-meta y su estratificación								
2.1. Cuantificación de políticas de subsidios								
2.2. Construcción de serie histórica (82-99), diferenciadas de acuerdo a grupo-meta, estratos y tipo de subsidio								
3.1. Sistematización de subsidios por grupos-meta y estratos (tipología)								
3.2. Identificación de indicadores								
3.3. Cuantificación y cualificación de indicadores								
3.4. Identificación y enumeración de variables independientes, dependientes y condicionantes								
3.5. Calibración de las variables con los datos								
3.6. Resultados esperados con las políticas								
3.7. Validación/corroboración con las hipótesis								
4.1. Tipología de agentes								
4.2. Identificación de fuentes								
4.3. Identificación y categorización de elementos perceptuales								
4.4. Validación de instrumentos								
4.5. Recolección de datos								
4.6. Análisis cualitativo de datos (árboles de códigos y memos)								
5.1. Tipologías de PTD								
5.2. Registro de información (hemerográfica, videográfica, etc.)								
5.3. Categorización								
5.4. Construcción de relaciones y patrones dominantes								
5.5. Refinamiento de tipologías y actores								
6.1. Simulación de escenarios								
6.2. Análisis de campo de fuerzas para establecer viabilidad de escenarios								
6.3. Identificar posibles políticas alternativas								
6.4. Fundamentación de políticas								
7.1. Identificación de actores e intereses frente a políticas de subsidio								
7.2. Propuestas de mecanismos de participación y concertación para definir subsidios								
7.3. Propuesta de seguimiento social al proceso								