

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

**PROGRAMA DE MAESTRIA EN POLÍTICAS SOCIALES Y
DESARROLLO DE GESTIÓN LOCAL**

AUSPICIADA POR EL FONDO DE SOLIDARIDAD

TITULO:

**ANÁLISIS Y CARACTERIZACIÓN DE ESCENARIOS DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA GESTIÓN COMPARTIDA
EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE LA MATERNIDAD GRATUITA.
ESTUDIO DE CASO DE LA PROVINCIA DE COTOPAXI**

POR:

MARÍA BELÉN MOLINA SALAZAR

QUITO, 31 DE MARZO DE 2004

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Programa de Maestría en Políticas Sociales y Desarrollo de Gestión Local

Auspiciada por el Fondo de Solidaridad

Título: Análisis y caracterización de escenarios de participación ciudadana para la gestión compartida en la aplicación de la Ley de la Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. Estudio de caso de la provincia de Cotopaxi

Autor: María Belén Molina Salazar

Director: Oscar Darío Forero Usma

Quito, 31 de marzo de 2004

INDICE

INDICE	III
PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPITULO I	12
1. MARCO CONTEXTUAL	12
1.1 Gestión social, compartida y participativa	12
1.1.1 Gestión	12
1.1.2 Gestión Pública	13
1.1.3 Gestión Social	13
1.1.3.1 El área social	14
1.1.3.2 Los programas del área social	17
1.1.4 Gestión compartida	22
1.1.4.1 Concepto	25
1.1.4.2 Normativa que la ampara	25
1.1.5 Gestión Participativa	29
1.1.5.1 Participación ciudadana y social en la gestión pública (Cultura y participación)	29
1.1.6 Gestión social, compartida y participativa	34
CAPITULO II	37
2. METODOLOGÍA	37
2.1 Introducción	37
2.2 Metodología utilizada en la investigación	38
2.3 El paso a paso	39
2.3.1 Recolección de datos	39
2.3.1.1 Información Primaria	39
2.3.1.2 Información Secundaria	43
2.3.1.2.1 Teórica	43
2.3.1.2.2 Contextual	43
2.3.1.2.3 Otras actividades académicas	44
2.3.2 Descripción y análisis de los datos	44
2.3.3 Interpretación de los datos	45
CAPITULO III	47
3. ENFOQUE DEL TRABAJO INVESTIGATIVO	47
3.1 Antecedentes	47
3.2 Alcance y limitaciones de la investigación	50
3.2.1 Objetivos específicos	50
3.2.2 Preguntas relevantes	51
3.2.3 Supuestos teóricos	51
3.3. Discusión sobre los puntos enunciados	53
CAPITULO IV	60
4. MARCO CONTEXTUAL	60
4.1 Mirada cronológica de la evolución del área social en el Ecuador	60
4.2 Cotopaxi	64

4.2.1	Situación social	64
4.3	Gestión local-regional en la Provincia de Cotopaxi	67
4.3.1	Participación ciudadana	70
4.4	Contexto general de la salud	72
4.4.1	Declaración Universal de los Derechos Humanos	74
4.4.2	La Constitución de la República del Ecuador	74
4.4.3	Ley del Sistema Nacional de Salud	75
4.4.4	Política Nacional de Salud	75
4.4.5	La Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer	77
4.4.6	Ley de Maternidad Gratuita y su Reglamento	78
4.5	Contexto de salud en la Provincia de Cotopaxi	80
4.5.1	Servicios materno-infantiles prestados en la Provincia de Cotopaxi	88
CAPITULO V		92
5. HALLAZGOS Y ESCENARIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PROVINCIA DE COTOPAXI		92
5.1	Posibilidad y ventajas de la Gestión Compartida	92
5.2.	Implicaciones del Modelo de Gestión Compartida	95
5.2.1	Decisión política	95
5.2.2	Articulación de instituciones y organismos presentes en el territorio para la prestación de un servicio	96
5.2.3	Capacidad institucional para llevar a cabo el proceso	97
5.2.4	Participación ciudadana	97
5.2.5	Por la pertenencia étnica	98
5.2.5.1	Indígenas	98
5.2.5.2	Mestizos	100
5.2.5.3	Montubios	101
5.2.6	Zona en la que viven	102
5.2.6.1	Rurales o Urbanos	103
5.2.7	Área de participación	104
5.2.8	Por género	105
5.2.9	Con quienes	106
5.2.10	Otros escenarios de participación integrada	108
5.3	Escenarios de participación ciudadana	109
5.3.1	Escenario de participación urbana	109
5.3.2	Escenario de participación rural	110
5.3.3	Escenario de participación unificada	112
CONCLUSIONES		115
BIBLIOGRAFÍA		117
ANEXOS		124

MÉTODOLOGÍA

2.1 Introducción:

El uso de una metodología para la investigación da el camino y las posibles herramientas a ser utilizadas para alcanzar el objetivo a ser investigado; como manifiesta Taylor “el término metodología designa el modo en que enfocamos los problemas y buscamos respuestas⁴⁴” Es por ello, que creemos es necesario realizar un recuento metodológico de todos los pasos realizados para obtener el conjunto de datos que descritos, analizados e interpretados se encuentran en la investigación realizada.

Antes de iniciar con la descripción de la metodología, debemos resaltar que dentro de la investigación social existen varios métodos, que unidos pudimos visualizar dos grandes grupos: el primero, que cuenta con métodos cualitativos para el análisis e interpretación de los hechos y, el segundo que cuenta con métodos, de análisis e interpretación, cuantitativos.

Dentro de las metodologías cualitativas encontramos la observación que se puede dividir en tres: observación, biografía, entrevistas, grupos de discusión, la intervención (sociológica, según Velia Bobes, especialmente, para los estudios de los movimientos sociales), estudios de caso, entre otros, ya que cada vez que se realiza investigación cualitativa, no sólo se usa métodos descritos sino que cada investigador según sus necesidades de estudio inventa nuevas metodologías.

La observación pueden ser participante o no participante, la participante tiene varias características que deben ser cumplidas para que sea tal: i) el observador debe ser un extranjero respecto del objeto del estudio, ii) el investigador debe convivir por un tiempo determinado con los sujetos de la información, iii) las fronteras del escenario deben ser definidas, iii) el analista debe guardar distancia con el objeto, iv) redactar una monografía etnográfica y iv) presentar la interpretación de los resultados (el informe) a la comunidad académica⁴⁵.

⁴⁴S.J. Taylor y R. Bogdan, Introducción a los métodos cualitativos de investigación, La búsqueda de significados, Ed. Paidós, España, 1984, Pág. 15.

⁴⁵VELA León, Portino, Observar, Escuchar y Comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social, María Luisa Torres – Coordinadora, FLACSO-México, 2001, Pág. 103

Las entrevistas definidas como una situación construida o creada con un fin específico de que un individuo pueda expresar, al menos en una conversación, ciertas partes esenciales sobre sus referencias pasadas y/o presentes, así como sus anticipaciones e intenciones futuras⁴⁶.

Las entrevistas se realizan según la calidad de información que se quiere obtener, ya sea de la vida privada de la persona o de un tema en el que el entrevistado se versa conocedor, dividiéndose en: entrevistas a profundidad, terapéutica, etnográfica – clásica, estructurada, semi-estructurada o no estructurada, enfocada o centrada.

Una clasificación paralela de la entrevista, nos dice que las entrevistas pueden ser individuales o grupales - focales (dentro de esta categoría podemos insertar a los conversatorios, en la que sin hacer entrevistas, se pone como foco central de la conversación un tema específico)

El Estudio de caso es un método de investigación en el cual, se trata de acompañar desde el inicio de una experiencia, para analizar los hechos que se dan en el transcurso de la misma, con una finalidad intrínseca o extrínseca, dependiendo del objetivo; en el primer caso como manifiesta Gundermann, se emprende un estudio porque se desea alcanzar una mejor comprensión de un caso en particular, y en la segunda se trata de ilustrar o ejemplificar un hecho particular, situación o problema investigado, sino que quiere conocerlo en todas sus características.

2.2. Metodología utilizada en la investigación

Al ser el objeto de esta investigación el análisis y caracterización de escenarios de participación ciudadana que puedan potenciar u obstaculizar la gestión compartida, en la aplicación de la Ley de la Maternidad en la Provincia de Cotopaxi, es necesario utilizar como metodología de investigación la cualitativa, ya que ésta permite inducir a partir de: datos puntuales y referenciales, posibles causas, perspectivas de observación, entre otros hechos sociales; una construcción de escenarios de participación social que potencien u obstaculicen la gestión compartida en la aplicación de la Ley de la Maternidad.

⁴⁶ VELA León, Portino, ídem, Pág. 67

Como manifiesta Taylor, al momento de investigar surgieron dudas tanto sustanciales como teóricas, las primeras tratando de satisfacerlas con la investigación de campo y la segunda a través de la investigación de información secundaria que en muchas ocasiones arrojaron datos útiles para el entendimiento del estudio.

En esta investigación se utilizó más de un método cualitativo, ya que a pesar de que el trabajo se fundamentó en un “Estudio de caso”, que realiza el Componente de Participación y Gestión Local del PROMODE-GTZ, sobre la generación de una experiencia de Gestión Compartida y Participativa de Programas Sociales en la Provincia de Cotopaxi, se necesitó utilizar otros métodos como las entrevistas semi-estructuradas, conversatorios, observación participativa, etc.

Uno de los límites más importantes a la investigación ha sido el tiempo, ya que debido a este factor hemos debido dejar de profundizar en algunos aspectos importantes, tanto del estudio de campo, como de la investigación teórica realizada.

2.3 El paso a paso

2.3.1 Recolección de datos:

2.3.1.1 INFORMACION PRIMARIA

1. Se identificó en tema sobre el cual podía versar la investigación, en este caso fue analizar la participación ciudadana en la gestión pública, y como ésta podía ayudar al mejoramiento de la calidad de vida⁴⁷.
2. Una vez que el tema central estuvo identificado, tratamos de encontrar el territorio en el cual se realizó la investigación, en este caso la Provincia de Cotopaxi donde el Componente de Participación y Gestión Social del PROMODE – GTZ, trataba de iniciar una experiencia de Gestión compartida participativa.
3. Teniendo el contexto listo para iniciar la investigación, se comenzó de lleno con el estudio de campo en la Provincia de Cotopaxi para lo cual se realizó lo siguiente:

⁴⁷ Este tema se encuentra teóricamente desarrollado en el Capítulo I, del Marco Conceptual, y su análisis en la realidad se encuentra en el Capítulo II, del Marco Contextual.

i. Como parte de la pasantía en GTZ, en el sub-proyecto de Gestión Compartida y Participativa de Programas Sociales se realizaron conjuntamente con los consultores especialistas⁴⁸ en gestión compartida del PROMODE – GTZ y, CONCOPE, AME y CONAJUPARE, las siguientes actividades y productos que sirvieron para la realización de el presente trabajo investigativo:

a. Metodología⁴⁹ para levantar una Línea de Base en los territorios donde se pretenda iniciar una experiencia de gestión compartida participativa de programas sociales, ya que esta metodología nos permite medir políticamente: el interés por lo social, la voluntad de articular y la viabilidad política para iniciar una experiencia. (Anexo 1).

Se miden tres variables: el interés institucional por lo social, específicamente por el mejoramiento en la prestación de servicios sociales desde una perspectiva de transparencia, participación y equidad; la voluntad de los actores políticos de articular su gestión de uno o más programas sociales con otras instituciones gubernamentales, y finalmente la viabilidad política que, una propuesta de articulación como la mencionada, pudiese tener.

La metodología para poder hacer la medición de dichas variables consta de cuatro momentos:

⊕ **Recolección de información:** La aplicación de una entrevista⁵⁰ semi-estructurada que será utilizada como una como instrumento de recolección, a los responsables de cada gobierno seccional, sean estos prefecto, alcaldes, representantes de los gobiernos seccionales, los técnicos de la social de las respectivas instituciones entrevistadas-

⊕ **Descripción de la información:** La transcripción de las respuestas obtenidas a una matriz descriptiva, ordenándolas de acuerdo a cinco dimensiones predefinidas a las que aportan. Las dimensiones consideradas fueron la

⁴⁸ El trabajo de campo fue realizado con Sofia Starnfeld y Oscar Forero, Asesor Principal

⁴⁹ Ver documento Guía para la elaboración de la Línea de Base, Gestión Compartida de Programas Sociales, M. B. Molina, S. Starnfeld, Quito, 17.07.03.

⁵⁰ Op. Cit. Molina, Starnfeld, 2003, Pág. 4.

institucional, la territorial y la de relacionamiento con otros actores gubernamentales, privados o de la sociedad civil⁵¹.

1. **Dimensión Institucional:** Esta recoge la información que refiere a las implicancias que cada una de las preguntas tiene dentro de la institución.
2. **Dimensión Territorial:** Esta indaga sobre el reconocimiento que cada entrevistado hace de las características del territorio, como por ejemplo accesibilidad, existencia de sub regiones.
3. **Dimensión de Relacionamiento con otros actores:** Esta información responde al reconocimiento que el entrevistado hace de los otros actores presentes en el mismo territorio, sus acciones, formas de organizarse, y, el tipo y características que tiene cada una de las relaciones establecidas con ellos.

Se distinguen tres grupos específicos de actores: *actores gubernamentales* (a los gobiernos seccionales autónomos presentes en el territorio u otras entidades dependientes del gobierno central), *actores institucionales* (organismos privados, ONG's, fundaciones, organizaciones de cooperación para el desarrollo, nacionales o internacionales) y *la comunidad* (diversas formas de organización y participación de la sociedad civil y de la comunidad en general).

- ⊕ **Análisis de la información:** La lectura, por dimensión, del grupo de respuestas a las 10 preguntas, reagrupándolas de acuerdo a qué variable responden, si al interés en lo social, a la voluntad de articular o a la viabilidad política para hacerlo⁵².
- ⊕ **Interpretación de la información:** Lectura de la matriz analítica por dimensión y variables, ponderando los resultados de acuerdo a criterios de interpretación.

ii. Levantamiento de información para la línea base en la Provincia.

⁵¹ Op. Cit. Molina, Starnfeld, 2003, Pág. 7.

⁵² Op. Cit. Molina, Starnfeld, 2003, Pág. 11.

Se hicieron entrevistas al Prefecto y técnicos del Consejo Provincial, a todos los técnicos y alcaldes de los municipios de Cotopaxi (el alcalde de Salcedo nos recibió, pero no pudimos concretar la entrevista, sin embargo se obtuvo una percepción de lo sucedido) y una entrevista grupal a los representantes de las juntas parroquiales.

iii. Informe de la Línea de Base de la Provincia de Cotopaxi, y de otros territorios donde también se aplicó la metodología (Provincia de “El Oro” y el Frente Social del Litoral, a las instituciones localizadas en el Guayas) que contiene los siguientes documentos (Anexo 2).

- ⊕ Descripción de los Datos en la Provincia de Cotopaxi, tanto de la información primaria como datos de información secundaria (planes, indicadores dados por instituciones como el SIISE, INEC, PNUD, etc.)
- ⊕ Análisis de datos cualitativa.
- ⊕ Interpretación de datos cualitativos.
- ⊕ Informe final y resumen ejecutivo⁵³.

iv. Acompañamiento a la Coordinadora del Sub-proyecto para elaborar los escenarios en los cuales podemos iniciar una experiencia.

Entre otras actividades fuera de la pasantía realizada en PROMODE – GTZ, se realizaron varios viajes a la Provincia de Cotopaxi, para participar en eventos como observadora de la lógica de la participación ciudadana y la percepción de la población sobre la prestación de los servicios de salud y los materno-infantiles.

También se realizaron entrevistas a personas entendidas de los temas de Participación, Ley de Maternidad Gratuita, Salud, y otros informantes de la Provincia de Cotopaxi y la asistencia a reuniones y convesatorios en los que se ha tratado el tema de la participación ciudadana en la política en la Provincia de Cotopaxi.

⁵³ Esta información se encuentra sistematizada en el Capítulo II, del Marco Contextual, en lo que respecta a la situación social de la Provincia de Cotopaxi.

Entre las entrevistas más importantes están a las promotoras de la implementación de los Comités de Usuarías, Lola Villaquirán y Nidia Rodríguez, con especialistas de la implementación de los Comités de Gestión, la Dra. Mónica Cañas de la Unidad Ejecutora de la Ley de la Maternidad y Atención Gratuita del Ministerio de Salud y Magdalena Álvarez promotora de la constitución de los comités en el AME (Asociación de Municipalidades del Ecuador); Juan Vásconez especialista en Salud, y Ley de Maternidad de UNICEF y Lourdes Tiban, Dirigente del Movimiento Indígena de Cotopaxi (conversaciones informales).

Asistimos a un grupo de discusión con un comité de usuarias de la Parroquia Eloy Alfaro de Quito, que a pesar de no estar dentro del territorio objeto del Estudio dio elementos válidos para analizar los datos, ya que es uno de los pocos Comités en Ecuador que a más de estar legalmente constituidos, ejerce sus funciones de control social (Anexo 3)⁵⁴.

2.3.1.2 INFORMACIÓN SECUNDARIA

2.3.1.2.1 Teórica:

La información teórica fue recogida de las bibliotecas de la ciudad de Quito: la FLACSO, UASB, PUCE, UCE, GTZ, en la que se ubicaron libros, folletos, experiencias, metodologías y otros documentos similares de temas como: de participación ciudadana, de gestión compartida, concepciones nacionales e internacionales sobre lo que se entiende por el área social y la prestación de estos servicios, mancomunidad, a nivel nacional, descentralización, control social, salud, servicios materno-infantiles, derechos humanos de las mujeres.

Para su lectura y análisis se hicieron RAE (Resumen analítico estructurado) con el fin sacar los datos más importantes de cada lectura, y ubicar los necesarios para ser citados en los diferentes capítulos de la tesis.

2.3.1.2.2 Contextual

⁵⁴ Esta información nos da cuenta de los posibles escenarios que ayudarían a la gestión compartida, así como de la situación de la salud en la Provincia, datos que se encuentran sistematizados en los capítulos II y III.

Dentro de la información que arrojaba datos sobre el contexto de la Provincia, se estudió el Plan Participativo de Desarrollo de la Provincia de Cotopaxi y otros documentos obtenidos en las visitas a los cantones para el levantamiento de información.

También se revisaron los indicadores de salud, especialmente en lo que se refiere a servicios materno-infantiles. Los datos se obtuvieron de varios lugares donde realizan estudios estadísticos, entre ellos el propio Plan de Desarrollo, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, la Secretaría del Frente Social - SIISE, Organización de las Naciones Unidas para la Niñez y la Familia –PNUD, entre otros

En lo que respecta a la aplicación de la Ley de la Maternidad, se revisó la normativa que gira alrededor de su expedición, garantía aplicación, así como también los análisis que han realizado instituciones como el AME, CONAMU y GTZ.

Se revisó el material elaborado por la GTZ sobre la implementación de los Comités de Usuarías para lo cual realizaron una serie de documentación metodológica y conceptual, de la que ha sido extraída conceptos importantes para la definición de escenarios, hallazgos y escenarios.

En el tema de descentralización y participación se revisaron la normativa que garantizan estos procesos, además de documentos que informan sobre las características de la aplicación de los mismos en el Ecuador⁵⁵.

2.3.1.2.3 Otras actividades académicas:

Para una mejor ejecución del trabajo investigativo, existió una continua asistencia charlas metodológicas por parte del tutor de la tesis, Oscar Darío Forero Usma.

Asistencia a dos cursos virtuales, Género y Derechos Humanos y Gestión de la Salud, con el fin de tener un espectro más amplio sobre el tema a ser investigado.

2.3.2 Descripción y análisis de los datos.

⁵⁵ Esta información se encuentra recogida en el capítulo I del Marco Conceptual.

Los datos fueron descritos y analizados a medida que eran recogidos, ubicándolos en los temas respectivos, dividiéndolos en conceptos, metodologías, datos contextuales que nos ayuda a clarificar la lógica vivencial de la gestión pública – social y la participación en la Provincia de Cotopaxi.

Algo que reforzó mucho la descripción y sobretodo el análisis de los datos fue el continuo trabajo en el Sub-proyecto de Gestión Compartida en la GTZ, ya que este acompañamiento nos obligó a mantenernos en el tema, con la necesidad de analizar los hechos que ocurrían según la perspectiva del investigador.

La descripción de datos importantes y el análisis de estos datos y de otros que no se describieron en los capítulos de la investigación, se encuentran plasmados, especialmente, en los capítulos primero y segundo de la tesis en los cuales se realizan: un marco conceptual de los principales temas a ser tratados en la investigación y un marco contextual que nos dibuja la situación actual del área de salud, específicamente las condiciones de los servicios materno-infantiles, que se reflejan en los indicadores y en las reflexiones tanto de los oferentes de los servicios como de de los beneficiarios de los mismos.

2.3.3 Interpretación de los datos

La interpretación de los datos se realizará en el capítulo posterior, en el cual se mostrarán todos los escenarios de la participación ciudadana en la Provincia de Cotopaxi, tanto los que potenciarían como los que obstaculizarían una gestión compartida. Es precisamente en este punto donde el autor de la investigación toma todos los datos, descritos y analizados; y los interpreta haciendo una relativización, por un lado, al enfoque que el autor le da al estudio y por otro, a la realidad en la cual se está desarrollando la experiencia de gestión compartida.

Sin embargo no es posible dejar de hacer notar que algunos comentarios descritos en los capítulos anteriores, especialmente en el enfoque de la tesis se recogen varias interpretaciones de concepciones de participación, gestión, descentralización y otros temas discutidos en los dos primeros capítulos.

La información primaria, antes de ser interpretada en los capítulos de la investigación fue descrita separadamente, una parte ha sido analizada e interpretada según códigos específicos y otra ha sido incluida dentro de la tesis como una interpretación general de lo informado en las entrevistas.

3. ENFOQUE DEL TRABAJO INVESTIGATIVO

3.1 Antecedentes

En el Ecuador desde la década de los setenta, época en que se dio el *boom petrolero*, se amplía la política de otorgar más servicios públicos a los ciudadanos, con el fin de mejorar el bienestar social; determinando los servicios sociales que el Estado considera necesita la ciudadanía.

Con la crisis petrolera de los años ochenta, la calidad de la prestación de los estos servicios públicos va decayendo por lo que, se da una efervescencia de los grupos y movimientos sociales (sindicatos, educadores, trabajadores de la salud) quienes comienzan a presionar para el mejoramiento de los mismos.

Este decaimiento de la prestación pública de servicios sociales, hace que la ciudadanía al contrario de unirse y demandar una mejor calidad y eficiencia, los acepta tal como son prestados sintiendo apatía frente a la calidad de los mismos. En otras palabras no se da el verdadero pacto político-social entre Sociedad Civil y Estado, en el cuál roles, derecho y responsabilidades se vayan clarificando. Esto genera una realidad muy poco propicia para la participación ciudadana.

Esta tendencia de que el Estado es un ente paternalista y clientelar, que cree conocer las demandas y necesidades de su pueblo y que en virtud de este conocimiento otorga servicios sociales¹ es una contradicción de oferta y demanda, que hemos traído hasta la época, en la que continuamos recibiendo los servicios ofertados por el Estado sin llegar a satisfacer nuestras demandas.

Surge entonces la interrogante ¿cómo debe la ciudadanía establecer sus verdaderas demandas, asumir sus responsabilidades y exigir su cumplimiento? Es una gran paradoja la que vivimos, al saber por un lado, que se ha incrementado el número de servicios sociales, pero por otro, la pobreza no ha disminuido, al contrario indicadores del SIISE nos demuestran que existe un problema económico, con bajo crecimiento y

¹ Existen varios autores que hablan sobre el Estado como único prestador de servicios sociales, dentro de una tendencia del Estado de Bienestar, donde su principal exponente es Keynes.

desarrollo del mercado, lo que se refleja en altas tasas de desnutrición, mortalidad materno - infantil, bajas tasas de asistencia escolar, bajo rendimiento escolar, escasez de servicios básicos, pobreza, etc. El problema se da entonces en que a pesar de que existe un crecimiento económico per-capita, este tiene un problema de brecha muy amplio, pues es de pleno conocimiento que en el Ecuador el crecimiento de la brecha entre pobres y ricos es cada vez más grande.

Existe entonces una bipolaridad de responsabilidad en este decremento de la calidad de vida de los ecuatorianos, por un lado el Estado, considerando que los servicios sociales son un complemento a otros intereses que deben ser atendidos primero y por otro la ciudadanía que ha permitido que los gobiernos de turno decidan, según sus percepciones, cuáles son las necesidades de la misma; sin que por lo menos se establezca una verdadera Política Social de Estado fuerte. Como se puede prever, existe una gran responsabilidad ciudadana, pues, ésta, no ha sabido acordar y establecer sus demandas, ni los mecanismos para hacerlas cumplir.

Consecuentemente, existe una desconexión entre oferta y demanda, misma que se plantea en el estudio a realizarse, es decir el alejamiento existente entre las demandas de la sociedad y la oferta de las instituciones Estatales, sean éstas del gobierno central, o de los gobiernos seccionales.

En este sentido, el propósito del presente estudio permitirá analizar la problemática de la lejanía de demanda y oferta, y encontrar una posible conexión entre ellas. Para ello, la investigación propone un medio de corregir la estructura de esta desconexión, para lo cual se formula la puesta en práctica de una herramienta de “Gestión Compartida de Servicios o Programas Sociales”² mediante la articulación de los tres niveles de gobierno: las prefecturas, los municipios y las juntas parroquiales.

Amparado en un marco jurídico nacional e internacional apropiado: La Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las

² Esta es una herramienta que la Corporación Técnica Alemana, GTZ viene construyendo junto con las organizaciones que representan a los gobiernos seccionales (AME, CONCOPE, CONAJUPARE) para la implementación en provincias seleccionadas del Ecuador, con el fin de crear una experiencia exitosa de Gestión Compartida de Servicios Sociales en articulación de los tres niveles de gobierno, para que sirva de modelo a seguir por otras localidades.

formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), “*Ley de Descentralización y Participación*”³ expedida en 1996 que posiciona en la gestión local a la promoción de la salud, facultando a los municipios en las intervenciones relevantes en salud; misma que se amplía y ratifica con la expedición de *Constitución Ecuatoriana en 1998, en el Título III DE LOS DERECHOS, GARANTÍAS Y DEBERES en la sección cuarta “De la Salud”, en el artículo 42, 43, al igual que en el capítulo 2 “De los Derechos civiles”, artículo 23, numeral 6, 7, 20, 25 que hacen referencia sobre la promoción de la salud como eje fundamental para el desarrollo humano; la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia y su reglamento, que procura garantizar una atención de calidad a la salud sexual reproductiva de las mujeres y de la niñez*⁴; que establece la conformación del Comité de Usuarías instancia de participativa y control social que involucra a hombres y mujeres para que hagan uso de las prestaciones que ofertan los servicios de salud⁵; La Ley del Sistema de Salud, publicada en el 2002, cuyos objetivos más importantes es la cobertura universal de los servicios de salud, descentralización, protección integral, coordinación sectorial, participación ciudadanía y entornos saludables; la herramienta mencionada busca vincular de una manera eficiente la demanda, en este caso de mujeres embarazadas y hombres que las acompañen, y la oferta de los servicios de salud como: “atención de calidad a la salud sexual reproductiva de las mujeres en la detección temprana de embarazo, seguimiento en la gestación garantía médica en el parto, problemas de depresión en el post-parto. Además la Ley establece la atención de la niñez sin costo, en servicios como: cobertura de niños menores de cinco años en atención de enfermedades prevalentes de la infancia AIEPI, infecciones respiratorias (IRA), enfermedades diarreicas, etc.

Esta articulación, necesita como un componente esencial una gestión eficiente de los recursos y de los actores involucrados en este esquema; para ello es importante definir el término gestión, no como la simple administración de una institución o programa, sino en un alcance más amplio; definido dentro de un contexto social, que aclara las

³ Se utilizarán otras leyes, como la Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, sin embargo no son enunciadas dentro del texto principal, por en el tema normas complementarias.

⁴ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Logros en Promoción de la Salud con respecto a los compromisos asumidos en la declaración de México, Informe Ecuador, OMS, 2002.

⁵ GTZ, (Cecilia Tamayo), Los Comités de Usuarías en el marco de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Componente Participación y Gestión Social, GTZ, 2000 (Documento no publicado).

normas, la estructura externa e interna, los procedimientos y los instrumentos que permitan cumplir el mandato de la misma.

Al ser el motivo de la investigación un estudio de caso de la participación de las mujeres embarazadas y los hombres que las acompañan, es indispensable ubicar el tipo de población a la que se dirigirá la misma. En este caso será la Provincia de Cotopaxi para lo que será necesario ubicar los recursos de la región, la zona, la localidad, en la prestación de servicios sociales; tomando en cuenta el comportamiento que envuelve a los actores involucrados; y donde los recursos sean gastados de forma adecuada, o el desempeño de las acciones sociales sea satisfactorias⁶.

3.2 Alcance y limitaciones de la investigación

Al ser el objetivo general de la investigación el *-establecer a partir de un análisis actual, las condiciones en las cuales la participación ciudadana en los servicios sociales, en la aplicación de la “Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia”, puede potenciar u obstaculizar la gestión compartida⁷ de los gobiernos seccionales, y sus principales beneficiarios en la Provincia de Cotopaxi-*, se debe contextualizar el alcance de dicho análisis, estableciendo como primer punto los objetivos específicos, las preguntas relevantes y los supuestos teóricos en los que se ha fundamentado el estudio realizado:

3.2.1 Objetivos específicos:

- * Establecer las condiciones sociales, culturales económicas, ancestrales, etc., con las que la participación ciudadana en la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, potenciaría la implementación de la gestión compartida.
- * Identificar los elementos necesarios y óptimos con los que la participación ciudadana puede cumplir un papel fundamental en el mejoramiento de la

⁶ FRENTE SOCIAL, *¿Quién se beneficia del Gasto Social en el Ecuador?* Desafíos para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto social, Estudios e Informes SIISE y STFS, Ministerio de Bienestar Social, BID, Quito, 2003.

⁷ El término, “gestión compartida”, se da en el marco del Componente de Participación y Gestión Social, en la aplicación de la herramienta “Gestión Compartida de Servicios Sociales”.

participación en el programa de Gestión Compartida en los gobiernos seccionales de la Provincia de Cotopaxi.

- * Medir el grado de interés de la contraparte, establecida por la Ley de la Maternidad, es decir el tipo de participación y la posibilidad de gestión de los municipios de la Provincia de Cotopaxi.

3.2.2 Preguntas relevantes:

- 1) ¿En qué condiciones la sociedad civil organizada o no organizada (en este caso mujeres pertenecientes al Comité de Usuarias o no pertenecientes) puede impulsar procesos de gestión compartida de servicios sociales, con los gobiernos seccionales: Prefecturas, Municipios y Juntas Parroquiales de la Provincia de Cotopaxi?
- 2) ¿Cuales serían las prioridades de la participación ciudadana en el trabajo articulado en la Provincia de Cotopaxi?
- 3) ¿Cuáles serían las factibilidades y limitaciones que esta participación implicaría en la Provincia de Cotopaxi?
- 4) ¿Cuáles son los elementos y relaciones para caracterizar posibles escenarios deseados de participación ciudadana en cogestión de servicios sociales en la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención Infantil en la Provincia de Cotopaxi?

3.2.3 Supuestos teóricos:

1. Dentro de la oferta de los servicios de salud para mujeres embarazadas, se pueden aplicar estrategias que satisfagan las necesidades de la población que recibirá el servicio, adecuándose a las condiciones territoriales, culturales del mismo. En este sentido los esfuerzos de acceso a la salud deberían provocar como resultados una credibilidad por parte de las mujeres embarazadas en los servicios de salud, reflejados en el aumento de casos en los cuales las mujeres mayormente de la zona rural accedan a este tipo de servicios, ocasionando un decremento de muertes por falta de atención médica.
2. Este proceso de articulación social, requeriría como una condición indispensable que quien dirija el mismo, como gerente social, “actúe como propiciador de

procesos que empoderen a la comunidad para ejercer el control sobre las decisiones que afectan su bienestar, contribuyan al desarrollo del capital social y a la profundización de la democracia participativa”⁸.

En el caso específico de “Gestión Compartida de Programas Sociales”, en la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención Infantil, la cabeza del proceso participativo tiene el deber de transmitir las demandas de la sociedad civil, con el fin de que los servicios sociales específicos a este campo, sean aceptados por el resto de participantes con un consecuente aumento de demanda. Sería indispensable que los servicios de salud prestados sean de óptima calidad y cumplan con altos niveles de eficiencia y equidad.

3. La articulación de los tres niveles de gobierno requiere que la participación comunitaria desempeñe un papel fundamental que permita el desarrollo exitoso del mismo, de modo que la herramienta de Gestión Compartida de Programas Sociales planteada y aplicada tenga éxito en la localidad.
4. La aplicación de la Ley de Maternidad, sería esencial que la combinación de la oferta y demanda constituya un ejemplo de que la participación de las mujeres embarazadas en un proceso de demanda sistematizada consigan satisfacer sus necesidades, y por otro lado que la oferta logre objetivos de disminución de índices de mortalidad materna al momento de dar a luz por falta de asistencia durante la gestación, en el momento del parto y de la muerte del recién nacido por falta de asistencia médica post-natal, en el marco de la “Gestión Compartida de Programas Sociales”⁹.
5. Los escenarios de participación ciudadana aunque no sean los óptimos, deben incluir dentro de sus metas el poder alcanzar un mejoramiento de la calidad de vida que afecte no sólo a las zonas urbanas de la provincia sino que alcance una cobertura rural importante conjuntamente con los gobiernos seccionales.

⁸ AGULEDO Sedano, Ricardo, ídem, Pág. 24.

⁹ Se entiende por Gestión Compartida de Programas Sociales aquellos procesos en los cuales se articulen las acciones de diferentes actores institucionales, especialmente de los gobiernos seccionales en el territorio provincial, alrededor de un determinado programa o programas sociales. (GTZ, Concepto Gestión Compartida de Programas Sociales, Documento no publicado, Quito, 2000).

6. La participación en los territorios rurales debe alcanzar una lógica diferente de la participación urbana, que tome en cuenta las diferencias de accesibilidad y de cultura principalmente.
7. La participación de los comités de usuarias, sin ser la organización social más importante dentro de este proceso, es la que tiene una validez jurídica para emprender los procesos de control social, especialmente a los Comités de Gestión conformados por el municipio y el área de salud.
8. La población no organizada tiene un papel de acompañamiento y apoyo a las instituciones organizadas, para que el control social ciudadano vaya más allá del monitoreo y evaluación al uso de los recursos, sino que se haga a toda la gestión en salud en el área materno-infantil.
9. Una de las prioridades de la participación ciudadana dentro de la gestión compartida para la aplicación de la ley de la maternidad, es conocer los beneficios de este nuevo modelo de gestión, para que cuando llegue otro administrador seccional no pueda cambiar la gestión y por lo tanto sea sustentable.
10. La potencialidad más importante que se supone en la participación de la población de la Provincia de Cotopaxi está ligada al proceso participativo histórico que ha tenido la población indígena de la provincia.
11. Dentro de los supuestos para caracterizar los escenarios de participación ciudadana, son el tipo de características que tiene la población cotopaxense y dentro de ellas se ha visto distintas formas de participar.

3.3 Discusión sobre los puntos enunciados

El trabajo investigativo, tiene como punto central el poder analizar hasta que punto la participación ciudadana es un elemento fundamental para la gestión compartida de programas sociales.

Para ello es preciso contextualizar de que estamos hablando cuando decimos “participación ciudadana” y en esta medida, establezco algunos niveles operativos que nos pueden indicar en cual nos vamos a situar para la elaboración de la tesis.

El término “participación” puede dar muchos conceptos a entender, sin embargo dentro de una gestión pública este concepto se hace mucho más concreto pudiéndolo poner en dos niveles:

- i) Participación ciudadana a nivel político, en la cual la ciudadanía toma decisiones sobre la gestión pública sea a nivel nacional o seccional. Este tipo de participación ha sido practicada a través de las elecciones democráticas, en las cuales la ciudadanía puede elegir “libremente” por el candidato que ofrezca una mejor gestión.

Este tipo de participación se ha visto expuesta a un sinnúmero de manipulaciones, de la que se han beneficiado los políticos corruptos, y de lo que se ha generado un bajo nivel de vida con unos indicadores que aparentemente mejoran, pero que la realidad se figura totalmente diferente.

A este tipo de participación le falta otra que pueda evaluar la gestión realizada por quien fue elegido democráticamente, para que, en el caso en el que el mandatario no cumplido con su mandato, o haya cometido actos de corrupción, pueda la ciudadanía decidir si sigue en el puesto o sale del mismo.

En el Ecuador se han dado dos procesos “participativos” en los cuales han derrocado a dos Presidentes de la República, que según la visión de quienes votaron por ellos, no cumplieron con lo ofrecido en su campaña o que gestionaron por fuera de los principios básicos de una buena gestión pública. Sin embargo, estos dos procesos aislados se dieron en momentos en que colmaron la paciencia de los electores, mismos que no se han tomado el tiempo para pensar que dichos procesos de derrocamiento tiene una corresponsabilidad con ellos mismo, ya que ellos fueron quienes votaron por ellos y después se sentaron a esperar que la gestión se haga, sin ninguna ayuda de la población.

Este tipo de participación política pasiva de la ciudadanía trasladada a los gobiernos seccionales se repite, ya que la población está acostumbrada a votar por el prefecto, alcalde o representante de la junta parroquial y después de este “gran proceso

participativo”, los votantes se “sientan a esperar” que las obras salgan inmediatamente, sin generar procesos de corresponsabilidad de la gestión.

- ii) La participación ciudadana no política, en la que la población realiza actos de colaboración con la gestión pública en la ejecución de obras comunitarias que benefician a una parroquia o un cantón. Este tipo de participación es el que mayormente se ve en las zonas rurales del Ecuador, donde generalmente las poblaciones rurales ejecutan las obras planificadas por los Gobiernos Seccionales mediante administración directa, pero no realizan ninguna acción que comprometa decisiones con respecto a la gestión pública de los gobiernos seccionales.
- iii) La participación ciudadana, que se trata de resaltar en este enfoque es que la participación ciudadana debe ir más allá de la participación política establecida en el ítem i) y la participación del ítem ii), pues la nueva corriente de la participación ciudadana está encaminada a que la población sea co-responsable de la gestión de los gobiernos seccionales, tanto en la planificación, operativización, ejecución, evaluación y monitoreo de las actividades de las instituciones locales.

En este aspecto, Norberto Bobbio establece tres concepciones sobre la “democracia directa”, en este caso reflejado en la participación directa de la ciudadanía: *“La primera que manifiesta que la democracia directa instrumentalizada en la participación ciudadana debe sustituir por completo a la democracia representativa o indirecta. Una segunda concepción manifiesta que la participación ciudadana debe existir, en la medida que esta refuerce la democracia indirecta/representativa, donde la participación sea un instrumento de presión y control social de los representantes. Finalmente, la tercera manifiesta que la participación ciudadana pura no existe, en el sentido propio de la palabra, es decir en el sentido de que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, ya que es necesario que entre los individuos deliberante y la deliberación que lo involucra no haya intermediario”¹⁰.*

¹⁰ BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 3era ed, México, 2001, Pág. 67

Consideramos que la democracia directa en el contexto de la gestión compartida podría trabajarse en miras de cumplir el segundo papel establecido por Noberto Bobbio, es decir que la participación ciudadana refuerce la gestión pública siendo co-responsable con ésta, tanto en toma de decisiones sobre las acciones a ser realizadas por las autoridades como en el ejerciendo de un control social durante y después de la gestión.

Por ello consideramos que la participación ciudadana más allá de representar un tipo de gobierno, debe ser parte de la cultura política de la población que vayan creando sitios de poder público, como es el caso del Ecuador, en donde a pesar de que no existe una democracia como tal, existen brotes importantes de participación ciudadana que poco a poco se van ubicando en el habitus de la ciudadanía.

En este mismo sentido ha existido un tipo de participación política ciudadana de la población indígena, quienes a pesar de la opresión de la que han sido objeto desde hace quinientos años, han sabido crear procesos participativos importantes, ampliando los espacios públicos que antes no les eran reconocidos, pero que ahora son reconocidos legalmente y que ejercen una importante presión en la opinión pública y sobre las autoridades públicas.

Al estar contextualizada esta participación como potencializadora de la gestión compartida en la aplicación de la Ley de la Maternidad, creemos importante referirnos a algunos antecedentes de la publicación de la Ley, los antecedentes históricos, contexto y análisis situacional en el que se la formuló enfocada en el marco de normas internacionales como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y la *Convención contra toda forma de maltrato y violencia contra las mujeres*, que nos dará el fundamento referentes a la obligatoriedad de su cumplimiento, así como de la gratuidad de los servicios.

La normativa nacional estudiada, nos ha dado un mejor entendimiento sobre la lógica de la prestación de los servicios materno-infantiles dentro del marco normativo de la Ley de Sistema de Salud, las Políticas de Salud ecuatoriana, la Ley de la Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia y el reglamento de la misma.

Dentro del contexto territorial de la Provincia de Cotopaxi se realizará un estudio que refleja los problemas más importantes relacionados con la salud de la población, como de los servicios prestados desde la localidad y desde el Gobierno Central. Así veremos problemas como la elevada mortalidad materna, el bajísimo promedio de partos que no reciben atención profesional y que no pertenecen a un seguro de salud; la falta de una correcta aplicación del reglamento de la Ley que no permite la transferencia efectiva del dinero, la opinión de los representantes de los gobiernos seccionales sobre los servicios maternos-infantiles quienes consideran que la calidad de atención de los servicios de salud prestados por el gobierno central que están entre la categoría de regular y malos.

Se revisarán los aspectos conceptuales relevantes que defendieron la formulación de la Ley como: el deber de organizar adecuadamente un sistema que garantizara la atención de salud para mujeres embarazadas y niños (menores de cinco años), el subsidio que debe responder a la demanda, para que las mujeres tengan la oportunidad de acudir a los servicios que crean convenientes y se sientan tratadas digna y eficientemente. Se establecerá el debate y la discusión de las alternativas y evolución de los planteamientos iniciales a la propuesta de dicha ley; la organización y participación de las instituciones para la formulación y aprobación de la Ley, el movimiento de mujeres y las perspectivas sobre la ejecución de la misma¹¹.

En lo que se refiere a la Gestión de estos servicios sociales, hablaremos, primeramente del alcance del término *gestión* sea esta pública, social, compartida y participativa, como se manifestó en la presentación del tema. Al respecto Ricardo Aguledo manifiesta que una gestión implica entre otras cosas poseer un plan de acción que abarque dos puntos esenciales; por un lado el diagnóstico interno y externo, y por otro, un plan estratégico que defina el problema a solucionarse, la descripción del mismo, las causas y los efectos, y la prioridad y la posibilidad de resolverlos¹²; además de la forma en que se va a realizar las actividades y una posterior evaluación de la misma.

¹¹ VILLAQUIRÁN, Lola, La aplicación de la Ley Reformativa de Maternidad Gratuita como un aporte a la reforma del Sector Salud, OPS, OMS, Subcomité sobre la mujer, la salud y el desarrollo, 1999, Págs. 4-9.

¹² AGULEDO Sedano, Ricardo, Gestión interna de las organizaciones comunitarias, Secretaría de Gobierno, Departamento de Acción comunal, PUJ, Instituto de Estudios Sociales y Culturales, CEJA, 1era ed., Bogotá, 2000, Pág. 26, 27, 28 y 29.

Sin tomar parte sobre lo dicho por el Boletín del Banco Interamericano de Desarrollo, creemos que es importante destacar los roles y las reglas para que la organización de servicios sociales¹³ sean orientados a una mayor responsabilidad de los sistemas frente a sus usuarios, lo que implica separar y aclarar las responsabilidades de los diferentes actores, en particular distinguiendo el financiamiento de la provisión y asignando recursos en base al número de usuarios en vez del volumen de insumos utilizados¹⁴.

A medida que el sector público aumenta su rol de regulador y financiador, los proveedores, -que en este caso deberían ser los niveles intermedios y los locales coordinando acciones-, pueden volverse más autónomos y eficaces incrementando la responsabilidad y la flexibilidad con que enseñan y atienden a sus usuarios, asumiendo un mayor rol en la forma en que asignan sus presupuestos e integran a los ciudadanos como co-responsables de la atención y desempeño de la gestión.

Estas nuevas responsabilidades deben estar complementadas por un nuevo sistema de reglas, que sean más precisas y explícitas en cuanto al alcance de la capacidad de decisión y recursos disponibles bajo un sistema transparente de rendición de cuentas. Finalmente las reglas deben ser compatibles en el sentido de que todos los actores deben tener fuertes incentivos para comportarse en formas que conduzcan a un mejor desempeño¹⁵, por un lado quienes prestan sus servicios para las instituciones intermedias y locales, que podrían ser incentivados con una mayor capacitación y reconocimientos académicos y por otro lado la ciudadanía, quienes recibirían una mejor calidad de servicios y un reconocimiento local por la participación en toma de decisiones.

Es aquí precisamente donde adquiere importancia la participación ciudadana como un mecanismo para acercar la oferta y demanda de servicios sociales, ya que es

¹³ “Redes amigas, Mejoramiento de Escuelas Unidocentes e Interculturales, Alimentación escolar, Nuestros niños, Operación rescate infantil, Beca Escolar, Bono solidario, Comedores comunitarios, Medicamentos genéricos, Unidades móviles de salud, Maternidad gratuita, PANN 2000, Plan ampliado de inmunizaciones, Control epidemiológico (tuberculosis, malaria y dengue), Vivienda campesina, Vivienda urbano-marginal, Vivienda para beneficiarios del Bono Solidario, Agua potable y saneamiento ambiental. Estos serán en principio los servicios sociales que se introducirá en la Gestión Compartida (FRENTE SOCIAL, ídem, Pág. 10.)

¹⁴ BID, Progreso económico y social en América Latina. Cómo organizar con éxito los servicios sociales, Informe Washington, 1996, Pág. 338

¹⁵ BID, ídem, Pág. 338.

precisamente la adecuada participación de la población demandante, la que puede generar suficiente presión sobre la autoridad pública para realizar una gestión de servicios sociales de una forma coordinada donde se prioricen las necesidades de los beneficiarios.

Dentro de este esquema de Gestión compartida de Programas sociales, en la aplicación equitativa y eficiente de la Ley de Maternidad con un importante componente de participación ciudadana debemos resaltar el lugar y el contexto en el cual se ha desarrollado la investigación.

La Provincia de Cotopaxi es un territorio donde se ha utilizado un concepto de división espacial político administrativo, sin tomar en cuenta características que hagan similares las necesidades de los pobladores. Así el territorio estudiado tiene dos regiones climáticas: costa en el cantón La Mana y parte de los cantones de Sigchos, Pujilí y Pangua y sierra en los cantones de Latuncunga, Salcedo, Saquisilí, y parte de los cantones mencionados. Sólo esta división climática hace de la provincia un territorio de grandes heterogeneidades, que en vista de sus características culturales se asemeja grandemente a otros territorios que tienen población indígena y por otro lado quienes tienen población montubia.

Por ello es necesario hablar de la existencia de los movimientos sociales, y su evolución tanto en el Ecuador como en la Provincia, la pluriculturalidad, que envuelve a la sociedad copartícipe en la gestión de servicios sociales.

En un estado plurinacional como en el que vivimos, la concesión de ciertos derechos y garantías individuales universales a todos sus ciudadanos, con independencia del grupo al que pertenezcan, puede parecer neutral entre los diversos grupos nacionales. Tal es el caso de la Ley de la Maternidad donde este derecho al ser individual-universa, no toma en cuenta que en ciertos territorios existen grandes diferencias culturales que no permite que el ejercicio de este derecho sea equitativo.

Sin embargo existen otras decisiones, como los derechos específicos de cada sociedad, - la enseñanza, la autonomía local y la lengua-, que pueden reducir el poder político y la vitalidad cultural de una minoría nacional, reforzando a los de la cultura mayoritaria¹⁶.

¹⁶ La cultura entendida como todo tipo de grupos sociales, desde las pandillas de adolescentes hasta civilizaciones globales. La cultura *societal* entendida como la que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada. Estas culturas tienden a concentrarse territorialmente, y se basan en una lengua compartida (KYMLICKA, Will, Ciudadanía multicultural, PAIDOS, 1era ed. Barcelona, 1996, Pág. 112).