

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

CONCLUSIONES:

Estos tres escenarios, se pueden construir paralelamente, consideramos por ello como se dijo que no son excluyente sino que al contrario su unión hace un escenario más completo de participación ciudadana como potenciador de la gestión compartida.

Es por ello que ha continuación señalaré algunas conclusiones que rescatan la viabilidad de la gestión compartida en la Provincia de Cotopaxi.

- * Al verificar que el problema de la Provincia no es de falta de recursos sino de gestión, es importante señalar como una salida a la gestión compartida participativa, con la que las instituciones dejarán de pensar en la sectorialidad, y comenzarán a ver al territorio como un todo que debe ser mejorado estructuralmente.
- * La gestión compartida, es una experiencia que sin ser implementada en su extensión, da fundamentos de que es mejor trabajar en conjunto, así por ejemplo los ejemplos de mancomunidad que existen en la Provincia, mismos que han facilitado los trabajos en las poblaciones más lejanas.
- * Al ser la gestión compartida una experiencia que tiene un componente de participación fundamental, se potencializa la co-responsabilidad del ciudadano con la gestión pública, haciendo de esta más fuerte y sustentable y difícil a los cambios coyunturales de las autoridades políticas.
- * La gestión compartida en el caso de la Provincia de Cotopaxi, no incrementa la eficiencia y eficacia del servicio, ya que al estar varias instituciones tras la prestación coordinada de servicios, no van a existir desperdicios de recursos y focalizaciones excesivas.
- * La gestión compartida al ser tan amplia debe ser construida con transparencia y equidad, ya que la población va a ser una continua controladora del proceso y no se va a poder permitir que existan actos de corrupción, y tampoco preferencias a ciertas poblaciones, que hasta

ahora han sido beneficiadas desordenadamente lo que ha llevado a tener unas cifras tan altas de deterioro social.

LIBROS Y PUBLICACIONES

- G ROUBINSTEIN, Juan Carlos, Sociedad Civil y Participación ciudadana, Editorial Pablo Iglesias, Primera edición, Madrid, 1994.
- G Bebbington, Anthony, Capital Social en los Andes, COMUNIDEC, Ediciones Abya-Ayala, Quito, 2001.
- G ANGHON, Gabriel y otros, Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo, CEPAL/GTZ.
- G BOURDIEU, Pierre, Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción, Editorial Anagrama, Barcelona, 1997.
- G HONORABLE CONSEJO PROVINCIAL DE COTOPAXI, Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi, IEE, 2da ed., 2004.
- G Consejo del Observatorio Ciudadano de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2003, PNUD, 2003.
- G PROMODE – GTZ, Línea Base sobre el marco jurídico para la gestión social participativa, (realizada por Romel Jurado), Ibarra, 2003
- G CORAGGIO, José Luis, Descentralización el día después, Universidad de Buenos Aires, 1era ed, Buenos Aires, 1997.
- G BORJA, Jodi, Descentralización y Participación Ciudadana, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1997.
- G CUNILL Grau, Nuria, Repensando lo público a través de la sociedad, Nuevas formas de gestión pública y representación, CLAD, Ed. Nueva Sociedad, 1era. ed. Caracas, 1994.
- G KYMLICKA, Will, Ciudadanía multicultural, PAIDOS, 1era ed. Barcelona, 1996.
- G Seminario en CEPAL, sobre Sociedad Civil, convocado por el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza y patrocinado por el Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio de Justicia-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, CIEPLAN – Fundación Chile 21, Instituto Libertad y Desarrollo, Corporación Justicia y Democracia, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile, Abril de 1998.
- G URROZ, Orlando, Participación comunitaria y garantía de calidad, experiencia en Costa Rica, El Salvador, San Salvador, 2001.
- G FRETES Cibilis Vicente y otros, Ecuador, Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio, Banco Mundial, Alfaomega, 1era ed., Washington, 2003.

- ♣ HANS-ULRICH, Bünger y otro, Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza, América Latina en una Perspectiva Comparativa, Fundación Friedrich Ebert (ILDIS)-Escuela de Sociología, 1era ed, Quito, 2001.
- ♣ Documentos realizados por el Componente de Participación y Gestión social de la GTZ (Corporación técnica alemana) en relación con la Gestión Compartida de Servicios Sociales.
- ♣ BALTODANO Pérez, Andrés, Globalización ciudadana y política social en América Latina, tensiones y contradicciones, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- ♣ ALTA, Virginia y otros autores, El coloquio “Pueblos Indígenas y Estado en América Latina, UNESCO, ABYA AYALA, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe y la UASB, Quito, 1997.
- ♣ CARROLL, Thomas F, Construyendo Capacidades Colectivas, Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas-indígenas en la Sierra Ecuatoriana, Editorial Alejandra Adoun, 1era ed., Quito, 2002.
- ♣ 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.
- ♣ FRENTE SOCIAL, Acciones básicas de reforma social, Agenda de Desarrollo Humano, Boletín Informativo No. 1, Quito, 2003.
- ♣ BID, Progreso económico y social en América Latina. Cómo organizar con éxito los servicios sociales, Informe Washington, 1996.
- ♣ BURBANO, Felipe, Antología, Democracia, gobernabilidad y cultura política, FLACSO, 1er ed, Quito, 2002.
- ♣ BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 3era ed, México, 2001.
- ♣ BORJA, Rogrigo, Enciclopedia de la Política, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 1997.
- ♣ Varios autores, Ciudadanías Emergentes, Experiencias democráticas de desarrollo local, Ediciones Abya Ayala, Quito, 1999.
- ♣ VOS, Rob, ¿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 Secretaría Técnica del Frente Social (STFS), Ministerio de Bienestar Social, BID, Quito, 2003.
- ♣ CASTELNUOVO, Allan y otro, La desarticulación del mundo andino. Dos estudios sobre educación y salud, PUCE, Ed. ABYA YALA, Quito, 1987.

- G Documentos realizados por el Componente de Participación y Gestión social de la GTZ (Corporación técnica alemana) en relación con la aplicación de la Ley de Maternidad, Comité de Usuarias, etc.
- G S/A, Informe del Gobierno de Chile, sobre el cumplimiento de los Compromisos Contraídos en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Igualdad, Desarrollo y Paz, Plataforma de Acción de Beijing, Santiago de Chile, 2000.
- G 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.
- G 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.
- G JARA, Lily, Experiencias obtenidas con el análisis y seguimiento de la equidad entre los sexos en el ámbito de la salud y el desarrollo, La experiencia Ecuador, Consejo Nacional de las Mujeres del Ecuador, OPS, OMS, 2001.
- G AGHON, Gabriel y otro, Descentralización fiscal en América Latina, algunas lecciones y nuevos desafíos en CEPAL, GTZ, en Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo, Santiago de Chile, 1997.
- G BARRERA, Augusto, Revisión comparativa de siete propuestas de descentralización, Ecuador: un modelo para des armar, Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, Quito, 1999.
- G BARRERA, Augusto, Ecuador un modelo para desarmar, descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo, Grupo de democracia y desarrollo local, Quito, 1999.
- G CARRIÓN, Fernando, La descentralización andina: ¿tema supranacional? Procesos de descentralización en la Comunidad Andina, FLACSO, OEA, Parlamento Andino, Quito, 2003.
- G CARRION, Fernando, La Descentralización desde el Gobierno Intermedio, FLACSO, Quito, 1997.
- G CARDARELLI, Graciela y otro, Las participaciones de la Pobreza. Programas y proyectos sociales, PAIDOS, México.
- G Coloquio Internacional “Pueblos Indígenas y Estado en América Latina, UASB, Quito, 1994
- G Línea de Referencia, Los Procesos de Descentralización en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, CONAM y GTZ, Quito, 2003.

- G CARRIÓN, Fernando, La Ciudad Construida, Urbanismo en América Latina, Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina, FLACSO, Quito, 2001.
- G MAIGUASHCA, Juan, Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930 (DELER, Jean Paul), Historia y Región en el Ecuador, Vol. 30, FLACSO, CERLAC, Corporación Editora Nacional, Quito, 1994.
- G MAIGUASHCA, Juan, El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895, Historia y Región en el Ecuador, Vol. 30, FLACSO, CERLAC, Corporación Editora Nacional, Quito, 1994.
- G Ministerio de Salud Pública, Consejo Nacional de Salud, Marco General de la Reforma Estructural de la Salud en el Ecuador, MSP, octubre, 2002.
- G OJEDA, Lautaro, Conceptos Fundamentales para el debate en Estado del Debate sobre Autonomía y Descentralización, PNUD, HABITAT, Quito, 2001.
- G OJEDA, Lautaro, Balance Comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina, La descentralización andina: ¿tema supranacional? Procesos de descentralización en la Comunidad Andina, FLACSO, OEA, Parlamento Andino, Quito, 2003.
- G OJEDA, Lautaro, Aspectos Normativos, Cap 3, La Descentralización en el Ecuador, Abya Ayala, Quito, 2000.
- G OJEDA, Lautaro, Del estado centralista a una descentralización y propuestas y posiciones respecto de la descentralización, autonomías, regionalización y federalismo en La Descentralización en el Ecuador, ABYA AYALA, Quito, 2000.
- G OJEDA, Lautaro, Situación actual de la Descentralización en el Ecuador, Avances, Problemas y Perspectivas, UNDP, 2002.
- G Ortiz Santiago, Participación ciudadana.-Análisis y propuestas para la reforma del Estado, Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador, Quito, 1988.
- G PEREZ, Jesús Ignacio, La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión, Revista Iberoamericana de Educación, Número 4, Descentralización Educativa (y 2), Venezuela, 1994.
- G VERDESOTO Luis, La provincia y el entorno provincial, El papel de los municipios, Las parroquias y las juntas parroquiales, circunscripciones territoriales y distritos electorales, Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia, CEPLAES, ICAM, ABYA AYALA, Quito, 2001.

- ♣ VERDESOTO Luis, Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia, Ediciones Abya-Ayala, Quito, Abril de 2001.
- ♣ ROJAS Ortuste, Gonzalo, La Participación Popular como reforma política, Evidencias de una cultura democrática Boliviana, Ministerio de Desarrollo Humano, Ed. Manuela del Diablo, La Paz, 1997.
- ♣ PUJILI, Ecuador, 1852 – 2002, Sesquicentenario de Cantonización, Ensayo Biográfico, 2003.
- ♣ DUSCHATZKY Silvia - compiladora, Tutelados y Asistidos, Programas sociales, políticas públicas y subjetividad, PAIDOS, México, 1era. Ed, Argentina, 2001.
- ♣ TARRES, María Luisa, Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la Investigación Social, FLACSO-México, 1era ed. México, 2001.
- ♣ VARGAS Velásquez, Alejo, Qué tanto influye la sociedad en las políticas públicas, Almundend Editores, Bogotá, 2000.
- ♣ SARTORI, Geovanni, Elementos de la Teoría Política, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- ♣ ANGUERA, María Teresa, Metodología de la Observación en las Ciencias Humanas, Cátedra Teorema, Madrid, 1989.
- ♣ FRIEDMAN, Milton y otro, Libertad de Elegir, Hacia un nuevo liberalismo económico, Ediciones Grijalbo S.A., Barcelona – Buenos Aires, 3era ed., Barcelona, 1980.

LEYES

- ♣ CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Constitución Política de la República del Ecuador, Quito, Actualizada a marzo de 2003.
- ♣ CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Ley Orgánica de Régimen Provincial, Quito, Actualizada a marzo de 2003.
- ♣ CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, Quito, Actualizada a marzo de 2003.
- ♣ CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Ley Especial de Descentralización y Participación del Estado, Quito, Actualizada a marzo de 2003.
- ♣ Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, documento obtenido en el Internet.
- ♣ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTOS, Presupuesto del Gobierno Central, Registro Oficial del jueves 2 de abril del 2003, Edición Especial No. 5.

- Ley No. 000 RO/ Sup 523 de 9 de septiembre de 1994, Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia. Reforma publicada en el Registro Oficial 381 de 10 de Agosto de 1998.

REVISTAS

- SECRETARIA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL (STFS), Revista INDICE, Quito, 2003.
- CEPAR, Revista Correo Poblacional de Salud Reproductiva y Gerencia en Salud, Volumen 11, No. 2, Quito, Diciembre de 2003.
- SECRETARIA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL (STFS), Boletín Informativo No. 1, Quito, Julio del 2003.
- Ministerio de Salud Pública, Consejo Nacional de Salud, Marco General de la Reforma Estructural de la Salud en el Ecuador, Quito, Octubre del 2002.
- Comités de Gestión de los Fondos Solidarios Locales de Salud, Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, UNICEF, MSP, AME.

OTROS DOCUMENTOS

- TAMAYO, Cecilia, 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).
- TAMAYO, Cecilia, Comité de Apoyo y Seguimiento para la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita, Comisión técnica interinstitucional INNFA, GTZ, 2000 (Documento no publicado).
- Ministerio de Salud Pública, Evaluación 2002 de la Aplicación de la Ley de la Maternidad Gratuita, Unidad Ejecutora del Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Quito, 2002.
- Logros en promoción de la Salud con respecto a los compromisos asumidos en la Declaración de México, Organización Panamericana de la Salud, (documento publicado en Internet).
- JARA Lili, Experiencias obtenidas con el análisis y seguimiento de la equidad entre los sexos en el ámbito de la salud y el desarrollo, Experiencia del Ecuador, 19 Sesión del

Subcomité del Comité Ejecutivo sobre la mujer, la salud, y el desarrollo, Washington, 2001.

- ♣ Informe del Gobierno de Chile sobre el Cumplimiento de los Compromisos Contraídos en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Igualdad, Desarrollo y Paz, Beijing, 4-15 de Septiembre de 1995, Santiago de Chile, abril de 2000.
- ♣ Unidad Ejecutora del Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Boletín Informativo del Comité de apoyo y seguimiento a la Ley de la Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Quito, Septiembre de 2003.
- ♣ Comité de apoyo y seguimiento a la aplicación de la Ley de la Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Programa de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, Diciembre de 2002.
- ♣ UNICEF, El Gasto social de la Pro forma Presupuestaria de 2004, hasta Septiembre de 2004 (documento no publicado).
- ♣ Encuesta Anual de Nacimientos y Defunciones, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC, 2002.

Documentos obtenidos del Curso de Organización de Sistemas de Salud, con el Profesor Francisco Vallejo.

- ♣ BAEZA, Christian, Análisis del Sector de salud Chileno. Problemas, desafíos para el sistema de Salud en el Siglo XXI, CLAISS, Chile, 1998.
- ♣ JARAMILLO Pérez, Iván, Tendencias en la Reorganización de los Sistemas de Salud, www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n1/v4n1e2.htm, 20001.
- ♣ FLACSO/Programas de Políticas Públicas/Unidad de Formación continua, Componentes Estructurales y funcionales de los Sistemas de Salud, Quito, 2003.
- ♣ LEGARDE, Marcela, Violencia y Poder, FLACSO/Programas de Políticas Públicas/Unidad de Formación continua, 2003.

ANEXO 1

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO
PROMODE - GTZ
COMPONENTE DE PARTICIPACIÓN Y GESTION SOCIAL

GUIA PARA LA ELABORACION DE LA LINEA BASE
Gestión Compartida de Programas Sociales

María Belén Molina
Sofía Starnfeld
17.07.03

1. ANTECEDENTES Y MARCO DE REFERENCIA

La publicación de la Ley de Descentralización en 1993, ha permitido que durante los últimos 10 años, se haya avanzado en el Ecuador hacia la implementación de un nuevo modelo de gestión del Estado, en el cuál los gobiernos locales vienen adquiriendo nuevas atribuciones y competencias.

En este marco, el Programa de Modernización y Descentralización del Estado de GTZ, PROMODE, ha previsto como uno de sus componentes el de Participación y Gestión Social. Este se propone como objetivo el que **entidades públicas y organizaciones de base usen procedimientos participativos orientados a lograr equilibrio entre la oferta (institucional) y la demanda (social).**

Para lograr ese objetivo el componente pretende lograr, entre otros, los siguientes resultados:

1. El MBS ha introducido los ajustes organizativos necesarios para el manejo de sus responsabilidades en forma descentralizada (ESTE RESULTADO YA NO VA; POR FAVOR TENGAN COMO REFERENCIA EL NUEVO MARCO LOGICO) A PROPOSITO DILE A TODOS ESTO:.
2. Se ha apoyado a gobiernos seccionales para la gestión de programas sociales en forma descentralizada, participativa y eficiente (REVISALO; TENIENDO EN CUENTA EL MARCO LOGICO)

Los principios que rigen las intervenciones previstas para la realización de esos resultados consisten en apoyar procesos que contemplen:

- ♦ **Acercamiento de oferta y demanda de programas sociales**

Es decir que, se aportará con asesoría técnica, a procesos que busquen acercar la oferta a la demanda, especialmente la que se refiere a las poblaciones más vulnerables. Y, en las cuáles, además las instituciones del Estado y organizaciones sociales asuman responsabilidades crecientes en el desarrollo de las líneas de trabajo.

- ♦ **Participación, transparencia y equidad**

Prioritariamente, se apoyará a procesos en los que estén claramente presentes criterios de participación amplia, de transparencia y, en los que se haga énfasis en la incorporación de enfoques de equidad (intergeneracional, de género, étnica, cultural)

- ♦ **Coordinación**

Sobre la base de acuerdos claros, se buscará la coordinación permanente con otros componentes del PROMODE, del programa GESOREN (Gestión sostenible de recursos naturales) y, con otros organismos de cooperación.

Las líneas de trabajo previstas para la realización de estos resultados, entre otras son:

- Reajuste organizativo de programas sociales prioritarios. (CAMBIAR EN ARMONIA CON LA OFERTA APROBADA Y EL NUEVO MARCO LOGICO)
- Gestión compartida y participativa de programas sociales (IGUAL QUE EL ANTERIOR).

En este contexto, se establecen relaciones con las contrapartes que demandan asesoría técnica en las áreas de acción mencionadas bajo los siguientes criterios:

- Que haya voluntad política expresa en la definición por parte de la contraparte del personal y los recursos necesarios para cumplir con su contrapartida.
- Que haya acuerdo en la incorporación de ejes transversales (pobreza, buen gobierno, equidad y participación ciudadana, sostenibilidad ambiental) en las acciones relacionadas con el subproyecto.
- Que haya disposición al diálogo con actores relevantes y fomento de ese diálogo

De haber acuerdo en una línea de acción, esta se expresará en forma de Subproyecto, instrumento que permite la visualización de los compromisos asumidos frente a una planificación determinada y la posibilidad de hacerles seguimiento.

2. AREAS DE COOPERACIÓN DE LA GTZ

La asesoría en cada una de las líneas de trabajo (subproyectos) consiste en:

- La elaboración de un diagnóstico previo o línea de base que permita identificar las posibilidades de acción.
- La asesoría técnico-metodológica al equipo técnico contraparte, para la realización de las acciones acordadas dentro del marco del componente.
- El establecimiento de lecciones aprendidas y la realización de acciones orientadas a la gestión del conocimiento. Esto implica la incorporación de instituciones de formación y capacitación, también llamadas de réplica.

3. DESCRIPCIÓN DE LA LÍNEA DE TRABAJO GESTIÓN COMPARTIDA DE PROGRAMAS SOCIALES (GCPS) DEL COMPONENTE DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

El propósito de esta línea de trabajo es contar con modelos de gestión compartida de programas sociales¹ (GCPS), a partir de la sistematización de diferentes experiencias en este campo. Se entiende por GCPS aquellos procesos en los cuáles, además de que se articulen las acciones de diferentes actores institucionales (principalmente gobiernos seccionales) en el territorio provincial, alrededor de un determinado programa o programas sociales, lo hagan a través de procesos participativos suficientemente notorios. La propuesta es que las instituciones de gobierno interesadas en el mejoramiento de las prestaciones, a través de la articulación con otros actores, identifiquen cuál o cuáles de dichas intervenciones posibilitarían una primera experiencia exitosa, en territorios seleccionados.

¹ Se priorizará, desde el componente, la asesoría a procesos de Gestión Compartida de Programas Sociales entre niveles seccionales autónomos de gobierno, dado que en el marco normativo ecuatoriano a estos niveles de gobierno les corresponde la gestión de servicios que procuren en bien común de la gente y las jurisdicciones locales permiten un contacto más directo con la población.

La generación de experiencias territorializadas de GCPS pretende posibilitar a las instituciones de gobierno, presentes en un territorio determinado, la acumulación de evidencia empírica de sus capacidades para la articulación de sus gestiones y el ordenamiento de las prestaciones que se llevan a cabo en sus respectivas jurisdicciones, de forma tal que provean de un mejor servicio a la población meta. Esto permitirá el robustecimiento de dichas instituciones frente al proceso de descentralización y desconcentración que se lleva a cabo en el país.

A partir de la demanda de asesoría de una contraparte y, con el objeto de identificar posibilidades de trabajo conjunto, es requisito fundamental para la coherencia interna del subproyecto, el trazado de una línea de base o diagnóstico rápido de la viabilidad. En el caso específico de GCPS, la línea de base medirá la existencia de condiciones necesarias para la realización de experiencias exitosas.

4. PAUTAS PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNOSTICO RAPIDO O LINEA DE BASE PARA GESTIÓN SOCIAL COMPARTIDA

4.1 ¿Para qué hacer el diagnóstico o línea de base?

La presente línea de base pretende contar con la información necesaria para la identificación de las condiciones indispensables, que permitan llevar a cabo procesos que impliquen la articulación de diversas instituciones gubernamentales, presentes en un territorio, alrededor de la prestación de uno o más programas (servicios) sociales.

Para ello, se propone la medición de **tres variables**: la primera, es medir 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 segunda, es la **voluntad** de los actores políticos de articular su gestión de uno o más programas sociales con otras instituciones gubernamentales. Finalmente la tercera, medirá la **viabilidad** política que tenga una propuesta de articulación como la mencionada. Dado que no es posible hacer la medición de estas variables de manera directa, se ha diseñado un protocolo de investigación.

4.2 ¿Cómo hacer el diagnóstico o línea de base?

Metodológicamente se propone la realización de entrevistas semi-estructuradas individuales o grupales, dependiendo del interlocutor. Estas consisten en una serie de preguntas que recogen información con la cual, luego de un análisis matricial (EXPLICAR CON NOTA A PIE DE PAGINA; PORQUE SE LLAMA ASI Y PORQUE ES UNA BUENA VIA), se pueden medir las tres variables descritas anteriormente, y, clasificar al territorio de acuerdo a sus condiciones.

5. INFORMACIÓN BÁSICA NECESARIA PARA EL DIAGNÓSTICO

5.1 Características generales del territorio

La obtención de esta información se realiza con anterioridad a las visita al territorio, dado que identifica el contexto del que se obtendrá la información.

- Provincia
- Cabecera Cantonal
- Número de Cantones y Juntas Parroquiales

- Número. de habitantes (rural, urbana, composición generacional, étnica y de género de la pirámide poblacional)
- Área del territorio
- Tasa de crecimiento Poblacional
- Índice de pobreza
- Índice de educación en el territorio
- Índice de mortalidad materna
- Índice de mortalidad infantil

(EXPLICAR EN NOTA A PIE DE PAGINA PORQUE SE ESCOGEN ESTOS INDICADORES)

5.2 Dimensiones abordables para el levantamiento de información

Las descripciones que siguen a continuación deberán tenerse en cuenta durante las entrevistas para poder considerar la información requerida en estas dimensiones.

- **Dimensión Institucional**

Este apartado focalizará la información que refiera a las implicancias que cada una de las preguntas tiene dentro de la institución.

- **Dimensión Territorial**

Aquí habrá que indagar sobre el reconocimiento que cada entrevistado hace de las características del territorio, como por ejemplo accesibilidad, existencia de sub regiones.

- **Dimensión de Relacionamento con otros actores**

Aquí la información deberá responder 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 distinguirán tres grupos específicos de actores: actores gubernamentales, actores institucionales y la comunidad.

- **Otros actores gubernamentales**

Entiéndase por otros actores gubernamentales a los gobiernos seccionales autónomos presentes en el territorio y entidades dependientes del gobierno central.

- **Otros actores institucionales**

Entiéndase por otros actores institucionales a aquellos organismos privados, ONG's, fundaciones, organizaciones de cooperación para el desarrollo, nacionales o internacionales.

- **La comunidad**

Entiéndase por la comunidad a las diversas formas de organización y participación de la sociedad civil y de la comunidad en general.

5.3 El paso a paso

PASO UNO

Se iniciará el levantamiento de la información entrevistando a los representantes o gerentes de las instituciones gubernamentales involucradas, a los responsables de la gestión de los programas o

servicios sociales, a otros actores claves como organizaciones sociales, y otros niveles de gobierno vinculados al mismo sector. De ser necesario, deberá profundizarse la obtención de información entrevistando a técnicos vinculados a la operación de los programas.

Las preguntas están dirigidas a obtener información de la institución y cada una de ellas debe indagar en tres diferentes dimensiones. Por lo tanto, el/la entrevistador/a tendrá que estar atento/a al abordaje de las distintas dimensiones y los matices que éstas produzcan en las respuestas.

Las tres dimensiones consideradas para esta investigación son: la institucional, la territorial y la de relacionamiento con otros actores. Para mayor facilidad de manejo de la información, en esta última dimensión, se distinguirán tres grupos específicos de actores: actores gubernamentales, actores institucionales y la comunidad.

Guía para las entrevistas

Preguntas	D1	D2	D3	D4	D5
1. ¿Existe planificación del desarrollo del territorio?					
En esta dimensión se identificará si la institución posee una planificación propia	X				
Se identificarán las características territoriales a las que responde el plan (nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial o comunitario).		X			
Se identificará si existe en el territorio alguna planificación, de quién y si fue compartida con otros.			X	X	
Se identificará si existe participación y seguimiento de los planes.					X
2. ¿Qué lugar ocupa lo social en esa planificación?					
Se identificará el espacio que lo social ocupa dentro de la planificación institucional.	X				
Se identificará si la planificación social ha respondido a las diferencias territoriales identificadas.		X			
Se identificará el espacio que lo social ocupa dentro de las otras planificaciones y la articulación existente en las mismas.			X	X	X
3. ¿Qué programas sociales se ejecutan en el territorio, en dónde y quiénes lo hacen?					
Se identificarán los programas sociales que están bajo la responsabilidad de la institución.	X				
Se identificarán las características de los lugares donde se prestan los servicios.		X			
Se identificará si existe relación entre las instituciones prestadoras de servicios y que relación se establece.			X	X	X
4. ¿Cómo lo hacen?					
Se identificarán las características de la prestación (cobertura, calidad, continuidad, # de usuarios, indicadores de eficiencia, financiamiento y seguimiento).	X				
Se identificarán las características de las poblaciones atendidas (accesibilidad al territorio, características étnicas).		X			
Se identificará si existe articulación entre los programas sociales.			X	X	X
5. ¿Cómo se toman las decisiones?					
Se identificará de quiénes dependen las decisiones al interior de la institución.	X				
Se identificarán procesos de toma de decisiones no institucionales.		X			
Se identificará la existencia de decisiones articuladas entre instituciones gubernamentales, no gubernamentales y con la comunidad.			X	X	X
6. ¿Participa la sociedad civil? Cómo?					
Se identificarán procedimientos que vinculen a la sociedad civil con la gestión de la institución.	X				
Se identificarán las características de la población que participa y la forma en que lo hacen.		X			
Se identificará el tipo de relación que se establece a partir de la participación social.			X	X	X

Preguntas	D1	D2	D3	D4	D5
7. ¿Cuál es el mapa político del territorio?					
Se identificará la composición política de la institución	X				
Se identificará la composición política en el territorio.		X			
Se identificará el tipo de relacionamiento entre las diferentes líneas políticas del territorio.			X	X	X
8. ¿Existen experiencias de articulación de la gestión? ¿Cuáles y qué lecciones aprendidas generaron?					
Se identificarán las experiencias institucionales de articulación y sus características.	X				
Se identificarán las características del territorio donde se han llevado a cabo esas experiencias.		X			
Se identificará el tipo de relacionamiento que generan esas articulaciones.			X	X	X
9. ¿Cuáles son los principales obstáculos, problemas que supone el trabajo articulado?					
Se identificarán los principales obstáculos institucionales para la ejecución de esa articulación.	X				
Se identificarán características territoriales que obstaculizan la ejecución de la articulación.		X			
Se identificarán los obstáculos derivados del relacionamiento con los otros actores.			X	X	X
10. Son superables? En qué condiciones?Cuál es la disposición para hacerlo?					
Se identificarán estrategias de superación de los obstáculos y la voluntad para llevarlos a cabo.	X				
Se identificarán las características territoriales que posibilitarían la superación de los obstáculos.		X			
Se identificarán las características del relacionamiento con otros actores que posibiliten la superación de los obstáculos y la voluntad de hacerlo.			X	X	X

EXPLICAR AL FINAL DE LA TABLA EN QUE CONSISTEN LAS X ADEMÁS; EXPLICAR COMO SE RELACIONA ESTA TABLA CON LA DESCRIPCION HECHA EN EL TEXTO:

PASO DOS

La información de las entrevistas, deberá ser complementada con información secundaria. Esto es, toda aquella documentación que describa, soporte o complemente a la información obtenida en las entrevistas. Por ejemplo, documentos descriptivos de los programas, informes, partidas presupuestarias, normativa de la institución y/o unidad, convenios, compromisos, documentos de planificación.

Deberá buscarse un equilibrio entre la información necesaria y suficiente para establecer el límite de la profundización de la investigación, mismo que se acordará con el equipo de trabajo.

PASO TRES

Luego de realizadas las entrevistas y levantada la información secundaria, es necesario volcar la información obtenida en la primera matriz de análisis. Se llenará una matriz por persona entrevistada.

Una lectura vertical de las respuestas obtenidas en cada una de las columnas, referentes a las dimensiones abordadas, permitirá sintetizar la información que al respecto se tiene por persona en esa dimensión.

Matriz n°1

Preguntas	Dimensión institucional D1	Dimensión territorial D2	Relacionamiento con otras instituciones gubernamentales D3	Relacionamiento con otros actores institucionales D4	Relacionamiento con la comunidad D5
<p>1. ¿Existe planificación del desarrollo del territorio?</p> <p>En esta dimensión se identificará si la institución posee una planificación propia</p> <p>Se identificarán las características territoriales a las que responde el plan (nacional, regional, provincial, cantonal, parroquial o comunitario)</p> <p>Se identificará si existe en el territorio alguna planificación, de quién y si fue compartida con otros</p> <p>Se identificará si existe participación y seguimiento de los planes</p>					
<p>2. ¿Qué lugar ocupa lo social en esa planificación?</p> <p>Se identificará el espacio que lo social ocupa dentro de la planificación institucional.</p> <p>Se identificará si la planificación social ha respondido a las diferencias territoriales identificadas</p> <p>Se identificará el espacio que lo social ocupa dentro de las otras planificaciones y la articulación existente en las mismas.</p>					
<p>3. ¿Qué programas sociales se ejecutan en el territorio en donde y quiénes lo hacen?</p> <p>Se identificarán los programas sociales que están bajo la responsabilidad de la institución</p> <p>Se identificarán las características de los lugares donde se prestan los servicios</p> <p>Se identificará si existe relación entre las instituciones prestadoras de servicios y que relación se establece.</p>					

Preguntas	Dimensión institucional	Dimensión territorial	Relacionamiento con otras instituciones gubernamentales	Relacionamiento con otros actores institucionales	Relacionamiento con la comunidad
<p>4. ¿Cómo lo hacen?</p> <p>Se identificará las características de la prestación (cobertura, calidad, continuidad, # de usuarios, indicadores de eficiencia, financiamiento y seguimiento)</p> <p>Se identificará las características de las poblaciones atendidas (accesibilidad al territorio, características étnicas).</p> <p>Se identificará si existe articulación entre los programas sociales.</p>					
<p>5. ¿Cómo se toman las decisiones?</p> <p>Se identificará de quien dependen las decisiones al interior de la institución</p> <p>Se identificará procesos de tomas de decisiones no institucionales.</p> <p>Se identificará la existencia de decisiones articuladas entre instituciones gubernamentales, no gubernamentales y con la comunidad.</p>					
<p>6. ¿Participa la sociedad civil? Cómo?</p> <p>Se identificarán procedimientos que vinculen a la sociedad civil con la gestión de la institución</p> <p>Se identificarán las características de la población que participa y la forma en que lo hace.</p> <p>Se identificará el tipo de relación que se establece a partir de la participación social.</p>					
<p>7. ¿Cuál es el mapa político del territorio?</p> <p>Se identificará la composición política de la institución</p> <p>Se identificará la composición política en el territorio.</p> <p>Se identificará el tipo de relacionamiento entre las diferentes líneas políticas del territorio</p>					

Preguntas	Dimensión institucional	Dimensión territorial	Relacionamiento con otras instituciones gubernamentales	Relacionamiento con otros actores institucionales	Relacionamiento con la comunidad
<p>8. ¿Existen experiencias de articulación de la gestión? Cuáles y qué lecciones aprendidas generaron?</p> <p>Se identificará las experiencias institucionales de articulación y sus características.</p> <p>Se identificarán las características del territorio donde se han llevado a cabo esas experiencias.</p> <p>Se identificarán el tipo de relacionamiento que generan esas articulaciones.</p>					
<p>9. ¿Cuales son los principales obstáculos, problemas que supone el trabajo articulado?</p> <p>Se identificarán los principales obstáculos institucionales para la ejecución de esa articulación.</p> <p>Se identificarán características territoriales que obstaculizan la ejecución de la articulación.</p> <p>Se identificarán los obstáculos derivados del relacionamiento con los otros actores.</p>					
<p>10. ¿Son superables? ¿En qué condiciones? ¿Cuál es la disposición para hacerlo?</p> <p>Se identificará estrategias de superación de los obstáculos y la voluntad para llevarlos a cabo.</p> <p>Se identificarán las características territoriales que posibilitarían la superación de los obstáculos.</p> <p>Se identificarán las características del relacionamiento con otros actores que posibiliten la superación de los obstáculos y la voluntad de hacerlo.</p>					

VALE AQUI LA SEGUNDA ANOTACION HECHA PARA LA TABLA PREVIA

PASO CUATRO

Posteriormente, se traslada (ES CLAVE EXPLICAR EN QUE CONSISTE ESTE “TRASLADO”, CÓMO SE HACE?) el conjunto de respuestas de la primera matriz a la segunda, para organizar las respuestas por dimensión, según aporten a cada una de las tres variables a ser medidas. Es decir se evaluarán las respuestas que aportan información sobre cada una de las variables: el interés institucional, la voluntad de articulación y la viabilidad política para realizarla.

Matriz n°2

ASPECTOS	INTERES EN LO SOCIAL	VOLUNTAD DE ARTICULACION CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO Y OTRAS ORGANIZACIONES LOCALES	VIABILIDAD POLÍTICA PARA LA ARTICULACIÓN
DIMENSIONES			
1. Dimension institucional			
2. Dimension territorial			
3. Relacionamiento con otros niveles de gobierno			
4. Relacionamiento con otros actores institucionales			
5. Relacionamiento con la comunidad			
Respuesta			

PASO CINCO

Para finalizar, con la información recogida y analizada se elaborará un informe en el que se expondrán las posibles líneas de acción.