

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

Somos todos culpables de la ruina del planeta

La salud del mundo está hecha un asco. 'Somos todos responsables', claman las voces de la alarma universal, y la generalización absuelve: si somos todos responsables, nadie lo es. Como conejos se reproducen los nuevos tecnócratas del medio ambiente. Es la tasa de natalidad más alta del mundo: los expertos generan expertos y más expertos que se ocupan de envolver el tema en el papel celofán de la ambigüedad. Ellos fabrican el brumoso lenguaje de las exhortaciones al 'sacrificio de todos' en las declaraciones de los gobiernos y en los solemnes acuerdos internacionales que nadie cumple. Estas cataratas de palabras - inundación que amenaza convertirse en una catástrofe ecológica comparable al agujero del ozono- no se desencadenan gratuitamente. El lenguaje oficial ahoga la realidad para otorgar impunidad a la sociedad de consumo, a quienes la imponen por modelo en nombre del desarrollo y a las grandes empresas que le sacan el jugo. Pero las estadísticas confiesan. Los datos ocultos bajo el palabrerío revelan que el 20 por ciento de la humanidad comete el 80 por ciento de las agresiones contra la naturaleza, crimen que los asesinos llaman suicidio y es la humanidad entera quien paga las consecuencias de la degradación de la tierra, la intoxicación del aire, el envenenamiento del agua, el enloquecimiento del clima y la dilapidación de los recursos naturales no renovables. La señora Harlem Bruntland, quien encabeza el gobierno de Noruega, comprobó recientemente que si los 7 mil millones de pobladores del planeta consumieran lo mismo que los países desarrollados de Occidente, "harían falta 10 planetas como el nuestro para satisfacer todas sus necesidades". Una experiencia imposible. Pero los gobernantes de los países del Sur que prometen el ingreso al Primer Mundo, mágico pasaporte que nos hará a todos ricos y felices, no sólo deberían ser procesados por estafa. No sólo nos están tomando el pelo, no: además, esos gobernantes están cometiendo el delito de apología del crimen. Porque este sistema de vida que se ofrece como paraíso, fundado en la explotación del prójimo y en la aniquilación de la naturaleza, es el que nos está enfermando el cuerpo, nos está envenenando el alma y nos está dejando sin mundo.

(Eduardo Galeano, Cuatro frases que hacen crecer la nariz de Pinocho)

A Dios,
A mi familia,
A mi país,

Gracias Forero por creer en mí...
Gracias a mis compas del
Componente 5...

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 |

PRESENTACIÓN

El presente estudio tiene como propósito analizar como la participación ciudadana puede fortalecer la articulación de actividades, es decir la gestión compartida, de los diferentes actores sociales en un espacio determinado, en este caso la provincia de Cotopaxi.

En la primera parte veremos un marco conceptual que nos dirá el alcance de gestión social, compartida y participativa, en la que como subtemas trataremos, el concepto de lo social, el concepto de gestión compartida y las concepciones de participación ciudadana y como esta herramienta puede ser un elemento potencializador de la gestión pública, donde la ciudadanía tenga un papel protagonista, co-responsable de la gestión compartida.

Esta gestión compartida será relativizada a la aplicación de la Ley de la Maternidad Gratuita y Atención Infantil, proceso en el cual puede ejercer una fuerza de presión que haga que el tema sea incluido dentro de las agendas políticas de los representantes de los gobiernos, tanto nacional como seccional.

Para esto, la segunda parte del trabajo investigativo, tiene un marco contextual sobre la situación de salud de la Provincia de Cotopaxi, especialmente en lo que se refiere a la prestación de servicios materno infantiles, conjuntamente con las impresiones de unas entrevistas realizadas a los representantes de los gobiernos seccionales así como a especialistas en el tema.

En una tercera parte se estableció el enfoque con el cual se realizó la investigación, los objetivos, preguntas, supuestos que se tenían por el tema, principalmente de la participación ciudadana que serán respondidas en los escenarios y hallazgos del quinto capítulo, donde analizaremos los posibles escenarios de participación en la Provincia de Cotopaxi como potencializador u obstaculizador de la gestión compartida en la aplicación de la Ley de la Maternidad en función de los escenarios de participación existentes actualmente.

Estos dos capítulos, el tercero y quinto están mediados por un capítulo metodológico que nos dirá brevemente las herramientas y metodologías que fueron utilizadas para obtener los datos descritos y para realizar el análisis e interpretación de los datos.

INTRODUCCIÓN

El Ecuador se ha caracterizado como un Estado proveedor de los bienes y servicios que ha creído que la población necesita en determinado momento, con altos niveles de gasto y endeudamiento público.

Sin embargo, en la década de los setenta, época del “*boom petrolero*”, se amplía esta política, con el fin de mejorar el bienestar social; pero al mismo tiempo se incrementan los niveles de gasto y de deuda, determinando los servicios sociales que la ciudadanía necesita.

Más tarde con la crisis petrolera de los años ochenta, la calidad de la prestación de los estos servicios públicos va decayendo, a lo que los grupos sociales, como sindicatos, educadores, trabajadores de la salud, presionan para el mejoramiento, pero en un contexto de reclamo y no de presentación de propuestas que puedan aportar al mejoramiento de las políticas. Este hecho trajo consigo que los servicios que ofrecía el Estado no satisficieron las necesidades de la población, pero en un sentido de conformismo que hizo que la población los acepte y sienta apatía ante la prestación de los mismos.

Esta realidad no ha cambiado hasta la fecha, en otras palabras no se ha dado un verdadero pacto político-social entre Sociedad Civil y Estado, en el cuál roles, derechos y responsabilidades se vayan clarificando, lo que ha generado que haya 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 ha generado una contradicción de oferta y demanda, 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 prestados, pero por otro, la pobreza no ha disminuido, al contrario indicadores del SIISE nos demuestran que existe un problema económico, con bajo crecimiento y desarrollo del mercado, lo que se refleja en altas tasas de desnutrición, mortalidad infantil y de madres al momento de dar a luz, bajas tasas de asistencia escolar, bajo rendimiento escolar, escasez de servicios básicos, etc.

Este en este entorno, donde la sociedad 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. Desde el otro punto de vista, 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

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.

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 avizorar la problemática de la lejanía de demanda y oferta y las posibles conexiones entre la oferta institucional con la demanda de la ciudadanía. Por ello, en el presente trabajo se pretende trabajar sobre esta desconexión, para lo cual se propone la puesta en práctica de una herramienta de “Gestión Compartida de Servicios Sociales”² mediante la articulación de los tres niveles de gobierno: las prefecturas, los municipios y las juntas parroquiales, donde la participación ciudadana juegue un papel potenciador de la experiencia a través de unos escenarios que han sido dibujados.

Amparado en un marco jurídico apropiado; en primer lugar la *“Ley de Descentralización 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; y finalmente la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia que procura garantizar una atención de calidad a la salud sexual*

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.

*reproductiva de las mujeres y de la niñez*³; 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 salud⁴; 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 como dentro de un contexto social, aclara las 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

³ 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.

⁴ 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).

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 satisfactorias⁵.

⁵ 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.

MARCO CONCEPTUAL

1.1 Gestión social, compartida y participativa

1.1.1 Gestión

La gestión, es un proceso que abarca varias acciones conjuntas, entre las que podemos contar, la de planificar, gerenciar, operativizar, ejecutar y lograr resultados con impacto en la calidad de vida de una población, con unos recursos (humanos y materiales), en un espacio y tiempo definido.

Existen concepciones que han confundido el término gestionar, con una de las acciones identificadas como parte del proceso, como el caso del Estado Ecuatoriano, donde se han limitado a realizar una de las actividades antes enunciadas, aseverando que están cumpliendo con su gestión.

Por ello es necesario especificar las acciones que consideramos parte esencial de una gestión, así la *planificación* consiste en proyectar a mediano o largo plazo unas metas y objetivos con unas actividades grandes que den cuenta de los indicadores a ser cumplidos en un tiempo determinado.

“Gerenciar”, implica que quien esté a cargo de la gestión tenga capacidad de liderar los procesos manejando y administrando los recursos con que cuenta la institución, previendo posibles logros y fracasos y logre los fines planificados.

“Operativizar” lo planificado, implica que las grandes metas, objetivos, actividades establecidas en la planificación a largo y mediano plazo se vayan concretizando en obras concretas de corto plazo, que en muchas ocasiones, como lo veremos más adelante, tienen que ver con obras que la autoridad pública debe realizar ya que se encuentra dentro de la agenda pública y política. Estas obras pueden dar prioridad según el objetivo de la planificación (coyuntural o estructural) a obras que para la población o para la autoridad son más urgentes y/o necesarias, o a las obras que de principio no tengan impacto, pero que con la sucesión de otras actividades, se vean cambios estructurales.

“Ejecutar” las acciones concretas en el corto plazo, es la parte menos difícil de la gestión, ya que para llegar a este punto se ha conseguido que los recursos humanos y materiales estén listos para ser utilizados en la ejecución de las obras. Sin embargo es este paso el que da cuenta a los ciudadanos de una buena o mala gestión, pues de la ejecución de las obras salen los resultados o logros que son vistos por los beneficiarios. Los productos sin ser lo más importante dentro de una buena gestión pública, si es un reflejo esencial de que el trabajo realizado esta dando frutos en el presente o pretende darlos en el futuro.

1.1.2 Gestión Pública

La gestión pública se refiere al proceso citado, que es llevado a cabo por instituciones públicas para beneficiar a una colectividad de ciudadanos, sea a nivel nacional, seccional o local, en las áreas citadas en la Constitución, es decir, economía, salud, educación, medio ambiente, vivienda, obras públicas, agricultura, ganadería, energía, industria, pesca, bienestar social, y otras áreas que aunque no estén nombradas en la normativa, no se encuentran excluidas de la gestión pública, ya que su ejecución permite que la calidad de vida de los ciudadanos sea mejor.

Generalmente, la gestión pública se da en dos escenarios, el primero, con respecto a la Agenda Pública coyuntural, presente en dicho momento, cuyo cumplimiento es exigido tanto por los ciudadanos que los eligieron, como por los contrincantes políticos quienes exigirán con mayor insistencia el cumplimiento de dichas obras; el segundo escenario de gestión pública se da por las actividades que considera la autoridad pública como importantes dentro de su gestión, es decir obras que crearán un cambio cualitativo a la gestión, en el aspecto social especialmente.

1.1.3 Gestión social

La gestión social es una especificidad dentro de la gestión pública, ya que la segunda da las directrices dentro de las cuales el gestor social puede manejar los recursos a favor de su población.

La gestión social, sin embargo se ha convertido en el fundamento de la gestión, ya que al ser lo social el pilar del desarrollo de la población, su gestión es la que debe ser mejor llevada para no caer en equivocaciones.

La gestión social, a pesar de ser parte del modelo de gestión nacional, también toma en cuenta, el territorio donde se está gestionando, sus patrones culturales y políticos, sus relaciones con otros territorios, por ello antes de dar un enfoque del tipo de gestión social, es preciso enmarcar el dónde, y de qué se entiende por social, pues el tipo de gestión puede cambiar dependiendo de quien sea el gestor, de sus políticas de gestión social, de la población, el territorio, de sus características culturales y la influencia que recibe del exterior.

1.1.3 El área social

Entonces es importante, saber que se puede entender por social, así sabremos que vamos a gestionar, cuáles son las áreas que vamos a introducir dentro de este proceso. Al respecto existe una discusión que al contrario del ser excluyente introduce varios temas que en una integralidad podemos llamar social.

La primera directriz que se refiere a lo social, es el fin que se pretende alcanzar con la prestación de los servicios de dicha área, los ejes de acción que se ha de llevar a cabo cuando hablemos de gestión social.

El Banco Mundial tiene una agenda en la que articula tres ejes, un eje netamente económico, mismo que se enfoca en primer lugar en preservar la estabilidad, acelerando en crecimiento económico con competitividad, en segundo lugar está el impulsar un desarrollo social sostenible y equitativo y; tercero construir un gobierno de calidad al servicio de todos los ecuatorianos y contra la corrupción. A pesar de que los tres ejes apuntan a un mejoramiento de la calidad de vida, los dos últimos son los que más se apegan al sector social. El segundo pretende apuntalar a un crecimiento, a través del mejoramiento de la educación y salud, protección social, desarrollo de programas integrales tanto urbanos como rural – multisectorial, flexibilización de mercados, en las áreas más abandonadas, que en el caso del Ecuador se ubican en las zonas rurales y en las poblaciones indígenas. El tercero, tiene un enfoque participativo de control social, en el cual se supervise, regule las prestaciones de

servicios, la adquisición de bienes y la contratación de servicios a través del fortalecimiento judicial, reformas públicas enmarcadas en la descentralización y la participación ciudadana¹.

La agenda social básica Juntos Podemos del Frente Social igualmente establece ejes principales de la política social, que a pesar de ser diferentes pueden complementarse:

- Manejo social del riesgo, en la que la intervención pública se orienta a asistir a los individuos, hogares y comunidades para que manejen mejor sus riesgos. Así cuando ocurran eventualidades como desastres naturales u otros ocasionados por el hombre, la persona afectada se encuentre en un proceso de no afectación a su situación actual ya que ha tenido un adecuado manejo de sus recursos en miras de cualquier eventualidad (riesgo). Consecuentemente, los pobres ante una eventualidad no programada no caerán en la indigencia o y los no pobres no entrarán en un estado de pobreza. Las estrategias para que este manejo tenga éxito son: i) **Estrategias de prevención**, que se oriente a reducir la probabilidad de que un evento no planificado, sea un riesgo que afecte al el ingreso esperado (salud pública, educación y capacitación y acción mediante el seguro campesino), ii) **Estrategias de mitigación** que reducen el impacto potencial en caso de que ocurra una eventualidad no prevista y las iii) **Estrategias de remediación**, que se da a través de los programas y acciones de transferencia monetaria para remediar la pérdida de ingresos y la pobreza de consumo (por ejemplo sacar a los niños de la escuela, reducir los recursos orientados a la salud, ajuste en el consumo reduciendo la alimentación diaria, etc.)².

La agenda de la Secretaría Técnica del Frente Social tiene un parecido especial con la agenda del Banco Mundial al proponer la articulación³ de las agendas del Gobierno: Social, Económica y Productiva, es decir:

- * Agenda Social, encaminada a crear, ampliar, proteger el capital humano – Eje equidad.
- * Agenda Económica: orientada a guardar los principales equilibrios económicos y permitir el funcionamiento eficiente de los mercados – Eje estabilidad macroeconómica

¹ BM, ídem, Págs. lii - lvi y xxxv – xxxviii.

² Frente Social, Agenda Social Básica, Juntos Podemos, 2003, CD, Pág. 10-17

³ “Solamente una estrategia integrada podrá alterar el contenido y visión tradicional de las políticas ejecutadas durante las últimas décadas, caracterizadas por la aplicación predominante de políticas de ajuste y reforma estructural en la economía

* Agenda Productiva: orientada a elevar la productividad, generar mecanismos de competitividad dinámica y sustentable y promover el fomento productivo – Eje productividad –competitividad.

La **Iniciativa 20/20**⁴ se origina en Copenhague, en 1995 en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo, en el cual los gobiernos seccionales realizaron un compromiso mutuo entre partes interesadas de países en desarrollo y desarrollados para destinar promedio el 20% de las Agencias de Cooperación para el desarrollo y el 20% de los presupuestos nacionales, a los programas sociales básicos; con el fin de aumentar la educación básica, la atención médica primaria que incluye programas de salud reproductiva y de población, nutrición, agua potable y saneamiento.

El objetivo de esta iniciativa es que el presupuesto asignado a la prestación de servicios sociales aumente dos o tres puntos porcentuales que antes iban dirigidos generalmente a gastos de seguridad pública, partida en la cual se podía meter cualquier gasto que no tiene una partida asignada. Mediante esta iniciativa se trata de establecer parámetros de eficiencia, equidad (acceso, mayor cobertura, tanto a las zonas rurales como urbanas), sostenibilidad (equilibrar la balanza de gasto de un país) y transparencia a la gestión pública, para que los recursos que se ahorran sean invertidos en servicios sociales básicos.

La operativización de este programa se da a través de la iniciativa de los gobiernos de los países desarrollados quienes deben discutir las estrategias para aumentar el acceso a los servicios básicos donde los donantes puedan hacer sus contribuciones de una manera ordenada y coordinada.

Esta iniciativa a pesar de que no fue operativizada por falta de consenso, ha sido recogida por algunos países, entre ellos el Ecuador para tomar como base, cuáles son los servicios básicos que deben ser cubiertos por el Gobierno Central conjuntamente con las instituciones internacionales cooperantes en el Ecuador en políticas sociales que verdaderamente respondan a las necesidades estructurales de un país, para lo cual se ha de desarrollar una serie de estudios previos.

⁴ Varios documentos del Internet, Página de Unicef (Carolina Widelman , La Iniciativa 20/20 y el Consenso de Hanoi).

En el Ecuador la iniciativa 20/20 como tal no se puso en práctica, sin embargo por lo que vamos a ver, es probable que el Ecuador vaya tomando más en serio, el tema de la prestación de servicios sociales básicos.

1.1.3.2 Los programas del área social

Entrando a la especificidad de los programas que las tres instituciones toman dentro del área social, existe similitud en los que respecta a salud, educación, agua y saneamiento, protección a los más vulnerables, seguro social y desarrollo rural. Así también existen diferencias en otras acciones que unas instituciones toman como social, pero que para otras no son sociales, así por ejemplo: el desarrollo urbano, telecomunicaciones, transporte, electricidad y la inclusión productiva. Existen otras acciones que sin ser únicamente del área social, ayudarían mucho en una mejor prestación de servicios, así por ejemplo el reordenamiento y fortalecimiento institucional.

Entre las tres instituciones vemos otras similitudes y diferencias, y son más bien del enfoque con el que se deben prestar los servicios sociales, por ejemplo en lo que se refiere a infraestructura existe una dirección más o menos similar, ya que todas dirigen sus acciones a la construcción de escuelas, centros médicos, plantas de agua tanto para este servicio como para la electricidad, vías, redes de telecomunicaciones, etc.

Cuando ya nos referimos a servicios en las áreas indicadas, el enfoque de la prestación y la población objetivo cambia, en medida de la visión de la institución y de la situación de cada sector del país.

El Banco Mundial tiene un enfoque de focalización a las zonas rurales indígenas por ser estas poblaciones las que se encuentran menos protegidas y con mayores índices de pobreza, enfermedades, mortalidad, analfabetismo y baja escolaridad entre otros. Además topan temas como el mejoramiento del capital humano a través de la capacitación continua, mayor inversión en lo social, reubicación de los recursos bajo ejes de equidad, eficiencia, e iniciación de procesos pilotos de descentralización.

En el área de educación por ejemplo se propone la ampliación de los programas de educación focalizados, a otros sectores que una primera instancia no han sido tomados en cuenta y la capacitación a los maestros.

En los sectores de salud y seguridad social, se propone el fortalecimiento y extensión de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la infancia, Seguro Social Campesino a través del bono solidario, alcanzando un modelo de focalización que evite la doble cobertura que promueva acciones de extensión de cobertura que considere los aspectos sociales y culturales que limitan la demanda de servicios básicos.

En esta área se propone un sistema novedoso de redes de servicios de salud regionales por niveles escalonados de complejidad, con participación de establecimientos del Ministerio de Salud Pública, de establecimientos desconcentrados y del Seguro Social Campesino, en el que los niveles locales centren sus esfuerzos en la atención primaria y programas de prestaciones básicas.

En lo que se refiere a la protección de los más vulnerables se propone una ampliación de los programas focalizados, creación de programas contracíclicos con salarios bajos para traer a las personas de ingresos mínimos.

Finalmente, en el área de Desarrollo urbano se intenta propender que las zonas que se han urbanizado por efecto de las migraciones tengan los servicios básicos necesarios “vivienda digna” para que los pobladores de dicho sector estén en igual condiciones de vida que los pobladores de otros lugares de la urbe y en desarrollo rural se trata de que todas las propuestas de las otras áreas se concreten en un conjunto de políticas que aseguren “la sustentabilidad de los recursos naturales, reduzca la pobreza rural y valore la riqueza cultural y natural del sector rural..., a través del impulso el desarrollo del espacio local, el ajuste de la agricultura y la diversificación económica rural y la protección del medio ambiente”⁵.

En las todas las propuestas se menciona un aspecto de reordenamiento del aparato estatal, donde los Ministerios dejen su rol de prestador de servicios a un rol creador de políticas a un rol de regulador y monitoreador de las mismas⁶.

⁵ BM, ídem, Pág. lviii.

⁶ BM, ídem, Pág lli - lvi y xxxv – xxxviii.

El Frente Social Ecuatoriano, también tiene un enfoque focalización, diferenciando únicamente las áreas bajo las cuales se enumeran los programas sociales como el Bono de Desarrollo Humano⁷, Beca Escolar, PRADEC, PANN, PAE, Redes Amigas, Organización de Rescate Infantil, Programas permanentes de Educación, Salud y Seguridad Social etc. El planteamiento, es que estos programas sean ampliados en su cobertura⁸.

Además se considera importante fortalecer la institucionalidad⁹ del sector social:

- i) Fortalecimiento institucional del Ministerio de educación y cultura (información, estructuración de un sistema de evaluación de la calidad de educación, depuración de la planta docente y el cambio de la asignación de recursos.
- ii) Fortalecimiento de la Secretaría Técnica del Frente Social.
- iii) Transparentación de los subsidios cruzados en el sector salud a través de la concertación de actores
- iv) Fortalecimiento del sistema de seguridad social, reformulando una estrategia de reforma orientada a garantizar ingresos razonables y estables para los jubilados.

El financiamiento del gasto social se jugará en dos frentes claros, por un lado el crecimiento económico (disponibilidad global de los recursos) y por el otro el carácter del régimen tributario que imprimirá el nivel de equidad de las recaudaciones de los ingresos fiscales y las reformas de gestión y modernización. Con este nivel de sostenibilidad económica las fuentes para el gasto social pueden venir de varios sectores, entre ellos los siguientes:

- Los ingresos del Fondo de Estabilización e Inversión de las Reservas Petroleras, donde el 10% de los recursos deben destinarse a programas de salud y educación.
- Recursos del Fondo de Solidaridad, bajo un escenario de privatización de las empresas de electricidad y telecomunicaciones.
- Liberación de recursos públicos y privados destinados a la lucha contra la pobreza¹⁰.

⁷ Dentro de los beneficiados: 1. Madres de familias pobres con al menos un hijo menor de 18 años, cuyo ingreso no sea mayor a 40 dólares, 2. personas mayores de 65 años de edad, cuyo ingreso no supere los 40 dólares, 3. personas que tengan un grado de discapacidad de por lo menos el 70% cuya edad oscile entre 28 y 65 años. (FS, ídem, Pág. 66).

⁸ Frente Social, ídem ASBJP, 2003, Pág. 18, 19 – 44.

⁹ STFS, ASBJP, Pág. 45

¹⁰ STSS, ASBJP, Pág. 56.

Adicionalmente a la Agenda establecida por la Secretaría del Frente Social “Juntos Podemos”, dicha institución publicó el año pasado un estudio econométrico sobre el Gasto social del Ecuador, mismo que expone la tendencia más actual de inversión del Gobierno Central en el sector de lo social. En este sentido es importante resaltar aspectos esenciales que nos llevarán a ubicar con claridad los servicios que cubre el área social.

Este estudio dio como prioridad social a cuatro áreas grandes que se señalan a continuación:

El *gasto social en educación*, mismo que a pesar de ocupar un lugar prioritario dentro del Presupuesto General del Estado, especialmente en la educación primaria y secundaria¹¹, no ha podido cubrir todas las necesidades del sector, esto debido a dos factores: i) el sector educación es muy grande y los trabajadores del magisterio son más de los que realmente se necesitan, si éstos fueran bien preparados; ii) consecuencia directa del primero, los trabajadores de la educación no se encuentran bien remunerados, por tanto ellos deben acudir a dos o tres instituciones de educación para poder cubrir sus necesidades y dar menos calidad a los estudiantes.

El *gasto social en salud*¹², que tiene dos vertientes de ingresos: el primero se da por parte del Estado, quien además de dirigir recursos, establece las Políticas que en salud se deben llevar a cabo en el resto del país; y el segundo por el sector privado.

El Sistema Nacional de Salud está conformado por el Ministerio de Salud, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Seguro Social Campesinos, mismos que se deberían encargarse de operativizar las políticas de salud nacional. En un ámbito un poco más selectivo sea por el territorio o por la calificación del beneficiario existen otros tipos de instituciones que prestan servicios de salud, estos son: La Junta de Beneficencia de Guayaquil, el Patronato San José de Quito, el Hospital de la Policía Nacional y el de las Fuerzas Armadas. En el Ministerio de Salud se pueden distinguir tres tipos de atenciones: hospitalares, centros de salud

¹¹ “El gasto social en educación pública primaria es la única partida educativa de carácter progresivo, absoluto, pro-pobres, concentrándose más del 60% del beneficio en el 40% más pobre de la distribución y descendiendo a partir del sexto decil. La distribución en la educación secundaria es progresiva y equi-distributiva con una parte ligeramente progresiva a medida que el nivel socio económico aumenta.

El gasto universitario muestra un carácter altamente no pobres, concentrándose en los estratos más altos un 40% de todo el gasto público universitario en centros fiscales y 70% del gasto público en centros privados. (FS, ídem. Pág. 57 y 58.)

¹² En este tema se tomó como referente al Estudio del Frente Social (FS, ídem, Pág. 17, 18 - 58, 59, 60, 61)

y sub-centros de salud, mismas que se encargan de otorgar los servicios de salud que la población necesita y demanda¹³.

Gasto en programas sociales focalizados de cuidado infantil, nutrición y cuidado materno-Infantil que en su mayoría son financiados por el Gobierno Central, representado en los ministerios de cada ramo, o las instituciones que pertenecen al mismo como el Instituto Nacional del Niño y la Familia¹⁴. Aquí se enumeran todos los programas focalizados dirigidos a la niñez, a la educación, salud, bienestar social de los que ya hemos hablado anteriormente.

La Iniciativa 20/20 tiene un enfoque más bien universal, en el que se trata de garantizar a todos los seres humanos, especialmente los niños derechos dentro de las siguientes áreas sociales¹⁵:

- a) *Educación básica*, garantizando la inserción de todos los niños y niñas al sistema educativo, a través del mejoramiento de la calidad del mismo para abonar a la permanencia de los niños hasta concluir los primeros nueve años de escolaridad.
Educación básica para jóvenes y adultos a través programas de alfabetización.
- b) *Salud*, propendiendo campañas preventivas de enfermedades infecto-contagiosas y otras prevenibles, invirtiendo en servicios de salud materno infantil con atención a la madre embarazada antes del parto, durante el parto y posterior al mismo, capacitación del personal de salud especialmente en áreas rurales para servicios curativos y atención primaria, infraestructura en las zonas rurales con énfasis en el mejoramiento de acceso y calidad. En lo que respecta a salud reproductiva se brindará asesoramiento en planificación familiar, educación y servicios de atención prenatal, parto, atención postnatal. Prevención del SIDA y otras enfermedades venéreas que se transmiten por contacto sexual.

¹³ FS, ídem, Pág. 17, 18 - 62.

¹⁴ FS, ídem, Pág. 62, 63 - 65

¹⁵ Los compromisos descritos en esta parte del trabajo investigativo forman parte de un resumen de la Iniciativa 20/20.

- c) *Alimentación y nutrición* garantizándola de un modo que permita el desarrollo físico y mental, especialmente de niños y mujeres embarazadas.
- d) *Agua y Saneamiento* con tecnología a bajo costo para el abastecimiento de agua y para saneamiento, a través de la dotación de bombas, tuberías para el primer caso y letrinas mejoradas de pozo ventilado y otras letrinas para el segundo caso. Además de la capacitación de trabajadores y el fortalecimiento de procesos de gestión. Educación y capacitación en materia de higiene mediante campañas de información, educación y comunicación para mejorar los conocimientos y conducta en relación con el abastecimiento de agua y saneamiento.

1.1.4 Gestión compartida

Desde hace más de una década el país viene hablando de la descentralización¹⁶, proceso que lastimosamente ha quedado en un sin fin de definiciones, formas, acuerdos, convenios, pero que en la realidad no se han dado las condiciones políticas, financieras, de gestión para que este proceso concluya con el traspaso de las competencias desde el Gobierno Central hacia los gobiernos seccionales.

Es un proceso en el cual no se ha podido prever su progresividad ya que hasta el día de hoy es un proceso inacabado en todos los países donde se ha dado, que involucra a la sociedad en una actitud de participación activa, no solo de la ejecución del mismo sino también en la planificación, seguimiento y monitoreo del mismo, adjudicando una suerte de corresponsabilidad entre la ciudadanía y el gobierno sea este nacional o seccional¹⁷.

¹⁶ El proceso de descentralización se caracteriza por un desarrollo normativo exagerado que al momento de ponerlo en práctica, era y es casi imposible pues mucha de las normas establecidas son inaplicables por la realidad distinta de cada país o por la caducidad de las leyes.

Dichos países tienen como denominador común la promulgación de una Constitución, paquetes normativos que contaban con un vasto número de leyes que redefinían regiones, límites, jurisdicciones.

Contenían normas que creaban rentas municipales, unas veces por la imposición de nuevos tributos a los ciudadanos y otras por la transferencia de recursos que debía hacer el Estado centralistas a las entidades locales. El caso ecuatoriano es la promulgación de la Ley del 15% del presupuesto central para los gobiernos seccionales, Las leyes tenían como principal tema la transferencia de competencias a las localidades para generar y administrar sus propios recursos. (Varios autores recogidos, Ojeda Lautaro y Carrión Fernando)

¹⁷ CARRIÓN Fernando, CARRIÓN, Fernando, La descentralización andina: ¿tema supranacional? Procesos de descentralización en la Comunidad Andina, FLACSO, OEA, Parlamento Andino, Quito, 2003. Pág. 20.

La GTZ conjuntamente con el CONAM ha elaborado un documento como “Líneas de Referencia” de los procesos de descentralización de varios países como: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, de cuyas conclusiones se observa que las “rutas críticas” de las áreas política, fiscal, administrativa, y del contexto sociales, están básicamente en la estructura del Estado ya que el concepto de descentralización se lo ha relativizado a “esfuerzos por modificar las facultades y potestades de cada nivel de gobierno, pero sin una visión global de sus interrelaciones.

Un segundo punto crítico que revela esta línea base es la “descentralización política”, donde han confundido la participación y la representación, pues a pesar de que se ha puesto como dignatarios subnacionales a los prefectos y alcaldes, estos tienen una lógica muy parecida al gobierno central, donde el representante seccional es un ente meramente prestador de servicios. La participación se ha visto anulada en territorios más pequeños, para hacernos pensar que eso ya es un inicio de la descentralización, cuando en realidad, al no transferirse las competencias a estos gobiernos seccionales, son simplemente unos organismos repetidores de obras.

El tercer punto crítico se refiere a la descentralización fiscal, que como en todos los procesos, viene de la mano de la descentralización política, ya que a no desarrollarse un desprendimiento del poder central a los gobiernos seccionales, peor aún se va a dar en el ámbito de recolección de recursos, que daría mayor independencia a la localidad. Al contrario en este ámbito más bien se ha visto caminar al contrario, centralizando cada vez más la recolección de los recursos de la población para administrarlos desde una organización madre, que posteriormente distribuya a otros.

El cuarto punto crítico es una consecuencia lógica de los dos anteriores, sin descentralización política y fiscal es casi imposible que se de la descentralización administrativa, ya sea por áreas sociales o por territorios. Otorgar la administración de un sector es memorar el poder central, lo que el gobierno no debe permitir políticamente, pues perderá el control de la gestión nacional.

Finalmente, el quinto punto crítico se refiere al Contexto Social, ya que en cada territorio existen demandas por servicios, si bien de la misma área son de diferente clase, tomando en

cuenta que un denominador común es la falta de recursos, ya que como sabemos el área social es el que menor inversión posee.

Varias tendencias se han dado sobre el proceso de descentralización, posiciones desde las más débiles que confunden descentralización con desconcentración hasta el extremo más fuerte de confundir descentralización con autonomía provincial o el cambio de un país unitario a un país federado en donde todas las provincias del Ecuador tengan los tres poderes del Estado.

Es por ello que creemos que dicho proceso dado en “países económicamente no eficientes, políticamente poco representativos, distantes y autoritarios, socialmente injustos” donde existe un alto porcentaje de discriminación y marginalización a sectores vulnerables como son las mujeres, los indígenas, los afroamericanos, niños e incapacitados, no tiene una salida pronta¹⁸ si no existe una fuerte voluntad política que lo impulse y que lo ponga como prioritario en la agenda pública de los próximos años.

El proceso de descentralización por tanto es un concepto que se lo debe ir creando consensuadamente, tomándose el tiempo necesario para entenderlo, creando un Modelo de Gestión Estatal que cumpla con todos los requerimientos.

Es por ello que realizando grandes esfuerzos de reflexión continua, entre los cooperantes de PROMODE – GTZ y las contrapartes (que pueden ser consejos provinciales, municipios y juntas parroquiales, así como las instituciones gremiales, CONCOPE, AME, y CONAJUPARE) se ha generado la idea de implementar modelos de gestión compartida en las provincias del Ecuador, como una figura que pueden generar experiencias y conceptos para avanzar en la definición de un Modelo de Gestión del Estado que sea apropiada a las condiciones y realidad política – cultural del país; es decir, una base sostenible donde los gobiernos seccionales vayan reconociendo su capacidad de gestionar servicios sin la necesidad de la presencia de un estado paternalista que debe proteger a sus beneficiarios.

Este proceso ayuda a que los niveles de gobiernos se fortalezcan trabajando y prestando servicios juntos, para que en el momento en que exista voluntad política central de comenzar el proceso práctico de la descentralización, es decir que se comience a transferir competencias

¹⁸ CARRIÓN Fernando, ídem, Pág. 15.

y los recursos destinados a ellas, dependiendo del territorio, no les coja de sorpresa el proceso, sino que al contrario sepan manejar correctamente la competencia y los recursos.

Experiencias de gestión compartida se han dado en el país, la propia Provincia de Cotopaxi realiza obras en mancomunidad de un consejo provincial con un municipio o entre municipios, donde coordinan como van a realizar una obra y quien va a poner qué. Sin embargo, en la forma en que la gestión compartida está planteada, es decir que los tres niveles de gobierno articulen sus acciones para prestar un servicio social, no se ha visto todavía.

Las experiencias de gestión compartida como elementos primordiales necesita el encontrar un líder que haga como directriz de la experiencia hacia los otros niveles e instituciones del Estado, además de una fuerte participación ciudadana en todos los niveles que fortalezca la co-responsabilidad y el control social y; finalmente, una transparencia de los gobiernos seccionales, con el fin de que se mejoren las condiciones de vida de la gente.

1.1.4.1 Concepto

La Gestión Compartida se da cuando diferentes actores de un territorio, sean estos gobiernos seccionales, gobierno nacional, organizaciones sociales nacionales o internacionales, organizaciones de ayuda extranjera, la iglesia, etc., se unen en torno de uno o varios servicios para gestionarlo articuladamente (de forma coordinada), con el conocimiento claro de cada actor sobre el alcance de su competencia en dicha gestión¹⁹.

La Gestión Compartida tiene como objetivo el acercar la oferta y demanda de servicios a través de la articulación de la gestión de un servicio, por los tres niveles de gobierno, propendiendo un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y paralelamente estableciendo una fortaleza en el territorio para la posterior descentralización del país.

Este concepto fue creado a partir de la iniciación del Subproyecto de Gestión Compartida en el PROMODE – GTZ, y para medir su posible implementación se creó una metodología que ayuda a evaluar políticamente, el interés por lo social, la voluntad de articular y la viabilidad política (Anexo1).

¹⁹ GTZ-PROMODE, Subproyecto Gestión Compartida de Programas Sociales, junio del 2003.

1.1.4.2 Normativa que la ampara

La gestión compartida sin estar explícitamente establecida en la normativa ecuatoriana, tiene principios generales que permiten su desarrollo en territorios determinados del país.

Un estudio realizado por el Componente de Participación y Gestión Social del PROMODE-GTZ, establece de manera sistemática la normativa que coadyuvaría a la implementación de experiencias de gestión compartida, tomando como normas base de investigación a la Constitución, La Ley de Descentralización y Participación ciudadana, la Ley Orgánica de Régimen Provincial, Municipal y Parroquial²⁰.

La Constitución, por ejemplo tiene varias disposiciones que sin permitir, expresamente, la gestión compartida como tal, hace referencia a los sectores o áreas de trabajo en los cuales deben articular varios actores para la prestación de un servicio. Así por ejemplo establece del sistema nacional de salud, el sistema descentralizado de protección a la niñez y adolescencia, seguridad social, sistema nacional de Educación, etc., en el que interactúan en tanto entidades del sector público y entidades del sector privado²¹.

Establece las formas en las cuales se dará esta articulación de actores, ya sea entre entidades del sector público, entre el sector público y el privado, entre estos dos sectores y otros actores presentes en el territorio, que pueden ser agrupaciones gremiales (maestros, médicos, zonas rurales, población indígena) dependiendo siempre del área en el cual se genere esta necesidad²².

Siendo más exactos el término “Gestión Compartida”, no existe artículo uno que lo permita expresamente sin embargo, se consiente que las provincias, cantones y parroquias se asocien para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales, dejando por fuera al gobierno central, pero que con las disposiciones anteriores se puede completar, diciendo que en definitiva la gestión compartida tiene un sustento constitucional apropiado para iniciarse.

²⁰PROMODE-GTZ, Línea de Base sobre el marco jurídico para la gestión social y participativa, (Jurado Romel) Ibarra, 2003.

²¹ Ídem, Arts. 1, 42, 45, 52, 55, 61, 68, 71, 72.

²² Ídem, Arts. 45, 52, 55, 68, 61, 84, 244 num 2), 254, 255, 249, 245.

La Ley Orgánica del Régimen Provincial, también permite la “gestión compartida”, ya que en varios artículos se manifiesta como deber de esta institución el propiciar un proceso de colaboración entre la Prefectura, organismos del estado, municipalidades y juntas parroquiales, con un propósito de fin común, a través de la firma de convenios con instituciones del gobierno central municipios, consejos provinciales. Se establece como una de las formas más propicias de dar un mejor servicios a los ciudadanos, el coordinar acciones con otras instituciones, definiendo muy bien las áreas de trabajo, se incluye la participación del sector privado, la ciudadanía, construcciones provinciales, etc., es decir todos los actores que en un momento dado puedan aportar al mejoramiento de la calidad de los servicios prestados, entre los que se pueden contar los servicios sociales²³.

La Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social a ser una norma que promueve el traspaso de competencias y recursos a los gobiernos seccionales, sustenta de manera estructural las experiencias de gestión compartida, ya que permite el poder definir las responsabilidades y relaciones que deben compartir entre gobiernos seccionales (prefectura, municipios y juntas parroquiales), a través del incentivo de iniciativas y fortalecimiento de las capacidades locales para la consolidación de una gestión pública eficientes, con la co-responsabilidad de la participación ciudadana²⁴.

Esta ley también establece como, a que instituciones seccionales y cómo se deberán transferir las competencias y recursos a los gobiernos seccionales, sin embargo por ser este tema no parte de la investigación, solo lo enunciaremos brevemente que para dicha transferencia, deben existir alguno pasos previos que sin ser ya un proceso de descentralización, podrían ayudar a la implementación de la experiencia de gestión compartida. Así por ejemplo, la creación del Comité permanente de Desarrollo Provincial, que tiene como encargo el coordinar las acciones del gobierno seccional, orientado sus lineamientos hacia un trabajo coordinado. Otro punto importante son las formas organizadas de participación ciudadana quienes también fortalecen el proceso, quienes se encargan de trabajar co-responsablemente con los gobiernos seccionales en la planificación, ejecución y evaluación/monitoreo de los procesos, fortaleciendo de este modo a las Juntas Parroquiales, quienes como obligación

²³ Ley Orgánica de Régimen Provincial, Arts. 1 3er inciso, 3 ,7 lit. b), d) y f), 29, j) y n), 40, 114, 121, 127.

²⁴ Ídem, Arts. 123 a – f,

primera dentro de la Ley el de lograr consensos con los municipios para una prestación de servicios equitativo.²⁵

Entre las formas de gestión compartida que se pueden prever de la ley son algunas y han sido recogidas de manera sistemática por el estudio de Romel Jurado, quien manifiesta que existe:

* Coordinación y/o planificación con los organismos competentes y en función de las políticas correspondientes aplicables tanto a concejos provinciales y municipios para la generación de obra pública, sin mencionarse en estas instituciones la prestación de servicios sociales, específicamente.

Se aplica también a otras instituciones locales como el Comité Permanente de Desarrollo Provincial, a los Comités Barriales, a quienes se les permite coordinar para la prestación de servicios públicos y otras obras de interés local – barrial.

Al aplicarse a las Juntas parroquiales y a las organizaciones de los pueblos indígenas afroamericanos, se permite que estas organizaciones demanden y coordinen obras públicas que estén en la agenda provincial o municipal pero que beneficien a la población atendida; así mismo cuando hablamos de los pueblos indígenas y afroecuatorianas se debe diseñar políticas, planes y programas de desarrollo en armonía con el Plan de Desarrollo, y en coordinación con los tres niveles de gobierno seccional.

* Celebración de convenios entre el Ejecutivo y dos más entidades seccionales.

* Administración y ejecución directa de proyectos y obras

* Contratación a organizaciones sociales

* Participación del sector privado²⁶.

La Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, entre sus mandatos mas importantes está el de poder coordinar sea con el Consejo Provincial o con el Municipio obras de beneficio público como: servicios sociales (salud, educación, protección familiar, atención a grupos vulnerables, etc.) ya sea gestionando recursos, planificando, presupuestando y ejecutando conjuntamente, o recibiendo competencias directas para conservación de obras y control social, con una participación directa de la ciudadanía²⁷. Entre las formas de gestión compartida planteadas por el estudio, se establece, la de coordinación, planificación, presupuesto, y ejecución de obras y servicios públicos, de coordinación, planificación, presupuesto y ejecución de

²⁵ Ídem, Arts. 9, 14, 21, 23 lit a), 24, 25 2do inciso, 37 lit. c) y e), 38 2do inciso, 40 lit a) y c), 42, 44 d) y e).

²⁶ PROMODE GTZ, Ídem, Págs. 32 -36

²⁷ Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, Arts. 4 lits. d), e), f), h), i), k), n), o), q), r) u), 17, 21, 22, 25, 28 lit. h) y m),

políticas, programas y proyectos de desarrollo; de coordinación en temas ambientales, sociales y turismo; coordinación para la prevención en temas de seguridad; realización de mingas para obras de interés comunitario; de asociación entre juntas parroquiales; de coordinación en la formación del Plan de Desarrollo Parroquial; y suscripción de convenios.²⁸

1.1.5 Gestión participativa

La participación ciudadana, es uno de los grandes momentos de la gestión, ya que ésta se refiere a como la población se incluye en uno, algunos o en todos los momentos de la gestión. Por ello es indispensable que la o las institución/es que estén gestionando lo social en dicho territorio den las condiciones necesarias para que la población pueda generar procesos de participación, haciendo que la ciudadanía sea co-responsable del éxito o fracaso de lo que conjuntamente gestionaron.

1.1.5.1 Participación ciudadana y social en la gestión pública (cultura y participación).

Al ser uno de los temas primordiales de este estudio la *participación ciudadana*, es necesario realizar la conceptualización de la que se partirá para abordar este tema, y es precisamente que la participación ciudadana parte de la teoría de “la participación social” como una forma de cultura política ciudadana, sin dejar de considerar que, por otro lado, la participación ciudadana es una forma de democracia directa²⁹.

La participación ciudadana, ha sido una necesidad construida dentro de los procesos sociales, principalmente, en el desarrollo de la “*Democracia*”, que desde la década de los noventa³⁰ ha adquirido una nueva significación al vincularse a la prestación de servicios sociales para lograr un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

²⁸ PROMODE-GTZ, ídem, Págs. 41, 42, 43.

²⁹ Existen tres concepciones al respecto: 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. (BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 3era ed, México, 2001, Pág. 67.)

³⁰ Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

Dentro de esta reflexión es importante citar el concepto de “*ciudadanía*”³¹, que tiene un lugar central en la medida en que se valore su participación en los espacios cotidianos como un elemento primario y necesario que cualifique y no se contraponga a la representación, dentro de la perspectiva de que la ciudadanía, y que intervenga en el desarrollo local como beneficiaria, como gestora y cómo veedora, abriendo un nuevo horizonte de derechos que modifican la gestión organizativa e institucional.³²

Al tener este mapa de derechos de la ciudadanía claro, la participación ciudadana siente la necesidad de saltar de un espacio donde es una forma de expresarse y ser escuchada, a otro donde sin importar el tipo de gobierno tenga un protagonismo de gestor conjunto de procesos sociales, convirtiendo a esta participación en una forma de cultura política, en la que exponentes de CORDES y por FLACSO³³, (Oswaldo Hurtado y Felipe Burbano respectivamente), realizan una compilación de varios artículos en los que se refieren a que la participación va más allá de una expresión construida en el democracia, sino que ahora forma a ser parte de una cultura política poblacional, “tomado este término como una categoría analítica, capaz de arrojar una luz específica sobre ciertos aspectos de la conducta cívica”³⁴.

Gramsci, uno de los grandes exponentes para conceptualizar y problematizar “la sociedad civil”³⁵, quien citado por Roubinstein toma uno de sus conceptos, con la percepción de que la sociedad civil no es un simple conjunto de relaciones materiales, que su ser se expresa mediante prácticas alojadas en otra dimensión óptica, en la medida en que esas prácticas se sistematizan como relaciones de poder, formando parte de la estructura política. Entonces la conceptualización de la sociedad civil, presupone un *locus específico*, el de la actividad interrelacionada (social) de individuos que conviven en un espacio y tiempo dados, y se

³¹ Para Rodrigo Borja, el concepto de ciudadanía tiene dos acepciones; la primera se refiere al conjunto de ciudadanos de un Estado y, la segunda, al cúmulo de derechos y deberes políticos que cada uno de ellos tiene. A la persona le asisten dos clases de derechos unos que le son inherentes por su calidad humana, y que por tanto son comunes a todas las demás personas, y otros que le pertenecen en cuanto elemento políticamente activo del estado, es decir, en cuanto a ciudadano. (BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, México, 1997, Pág. 114).

³² ORTIZ, Santiago, *Participación ciudadana.-Análisis y propuestas para la reforma del Estado*, Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador, Quito, 1988, Pág. 10

³³ BURBANO, Felipe, *Antología, Democracia, gobernabilidad y cultura política*, FLACSO, 1er ed, Quito, 2002.

³⁴ Varios Autores, *Ecuador: Un Problema de gobernabilidad*, CORDES, Primera Edición Quito, 1996, pag. 105.

³⁵ Otros autores destacados, que se han encargado de estudiar a Gramsci, tratan su concepción sobre la sociedad civil, entre ellos se destacan el de Francis Guibal (GRAMSCI, Filosofía, Política, Cultura), Huges Portelli, (GRAMSCI y el bloque histórico, libros en los que se manifiesta que la sociedad civil está formada por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados... y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad.

vinculan entre sí, a través de estructuras condensadas (materiales) o mediante la práctica cotidiana³⁶.

Por ello, decimos que la participación ciudadana debe ir más allá de un concepto simbólico, es decir que no debemos quedarnos con el concepto que hasta hace unos años se manejaba sobre participación ciudadana, misma que se limitaba a una “*participación política*” intermediada por los partidos políticos, donde el ciudadano participa cuando elige a las autoridades políticas; y tampoco al tipo de participación democrática directa en la que la ciudadanía expresa libremente sus opiniones, genera obras para su comunidad, ya que sin ser malas no aportan con responsabilidad en la gestión del gobernante. En consecuencia se propone que la participación ciudadana sea un instrumento que sirva para implantar estrategias tendientes a crear condiciones donde la sociedad civil incida sobre el establecimiento de políticas públicas, acciones legislativas y en la prestación de servicios sociales, para que sean gestionados por la sociedad civil, a través de la transferencia de dichas competencias orientadas a fortalecer los mecanismos de la democracia directa e introducir una nueva concepción participativa, dentro del contexto de la democracia directa, como cultura política. Es decir que participar políticamente, también implica tomar decisiones sobre aspectos prioritarios de nuestra sociedad, sea esta circunscrita a un barrio, comuna, parroquia, cantón o cualquier territorio en el que nos desenvolvamos.

Para Fernando Bustamante la categoría de cultura política de un pueblo o grupo, implica las ideas y valores existentes que podemos descubrir de un estado ostensible y presente de la psiquis social, donde debemos nada más indagar sobre la forma como la gente opera, la síntesis, producción, interpretación y reinterpretación de estos contenidos para responder al flujo ininterrumpido de cuestiones que la existencia plantea al individuo en la vida diaria³⁷.

La participación ciudadana es un instrumento encaminado a resolver el problema de la recuperación y ampliación del espacio público, --“*un mundo donde se nace en la clínica y donde se muere en el hospital, donde se multiplican en modalidades lujosas o inhumanas, los puntos de tránsito y las ocupaciones provisionales (las cadenas de hoteles y las habitaciones ocupadas ilegalmente, los clubes de vacaciones, los campos de refugiados, las barracas miserables destinadas a desaparecer o a degradarse progresivamente), donde se desarrolla*

³⁶ ROUBINSTEIN, Juan Carlos, ídem, Pág. 6.

³⁷ BURBANO, Felipe, ídem, Pág. 345.

*una apretada red de medios de transporte que son también espacios habitados, donde el **habitué** de los supermercados, de los distribuidores automáticos y de las tarjetas de crédito renueva con los gestos de comercio “de oficio mudo”, un mundo así prometido a la individualidad solitaria, a lo provisional y a lo efímero, al pasaje, propone al antropólogo y también a los demás un objeto nuevo cuyas dimensiones inéditas conviene medir antes de preguntarse desde qué punto de vistas se lo puede juzgar³⁸ - el mismo que podría ser ocupado por movimientos y organizaciones sociales que demandan una mayor injerencia en las decisiones públicas. Una de las nociones más clásicas de participación popular rescata precisamente esta dimensión de auto-organización y autogobierno social, al entenderla como los esfuerzos organizados y colectivos de los excluidos en defensa de su vida en un doble sentido: en primer lugar desde los esfuerzos que realiza la sociedad para producir sus bienes públicos; y en segundo lugar, desde la función de crítica y control que la sociedad ejerce sobre el Estado³⁹.*

La participación social en la visión de Luis Verdesoto, es un proceso en que los actores tienen influencia sobre las decisiones de desarrollo que les afectan y en las que se diseñan sus orientaciones estratégicas para alcanzar mejores prestaciones, que implica un intercambio de saberes, prácticas y conocimientos que contribuyen a la conformación de actores sociales⁴⁰.

Se plantea entonces una nueva noción de participación ciudadana, que re-conceptualiza la administración pública reivindicando la figura del usuario en tanto cliente, lo que implica la existencia de varias condiciones como:

1. El control de los ciudadanos sobre la gestión pública, donde los primeros cumplan un papel participativo, que empiece en la planificación de la gestión, siga el proceso de ejecución, monitoreándolo o contribuyendo a la ejecución misma, para después informar sobre la gestión realizada, sea esta buena o mala. Esto hace que la ciudadanía se empodere del proceso, en un acto de libertad de elección, donde la ciudadanía pueda elegir estar o no en una gestión, para más tarde poder o no quejarse de la misma.

³⁸ AUGÉ Marc, Los No Lugares Espacios del Anonimato, Una antropología de la sobremodernidad, Ed. Gedisa, ed. 2da, Barcelona, 1995, Pág. 83.

³⁹ ROUBINSTEIN, Juan Carlos, ídem, Pág. 38.

⁴⁰ VERDESOTO Custode, Luis, El Control social de la Gestión Pública, Abya Ayala, Quito, 2001.

Esta nueva perspectiva debería reflejarse en la participación del Comité de Usuarías, y de mujeres embarazadas no pertenecientes a este organismo, en la gestión de los servicios materno infantil, ellas deberían ser quienes empujen al municipio a constituir el Comité de Gestión conjuntamente con el Área de Salud a la cual pertenece el municipio, para que los recursos que deber ser asignados sean depositados en la cuenta conjunta. Además, ellas deberían contribuir a la planificación de una mejor cobertura del servicio capacitándose no solo sobre sus derechos sino también en las formas de prestar el servicio para que éste alcance a zonas rurales alejadas.

2. *La autogestión social, como paradigma libertario*, donde se dé la descentralización de decisiones en las unidades productivas básicas junto con la inclusión del público involucrado. Es decir, que una vez que la ciudadanía tenga la gestión de los servicios dentro de su agenda diaria, se podría pensar en la concesión del control financiero o político de los entes prestadores de un servicio, teniendo la posibilidad de expresar su insatisfacción con la gestión local y la posibilidad de cambiarla.

Esta viabilidad de desarrollo, de una nueva estructura de poder para la dirección de los servicios públicos, que permite involucrar al nivel político, a los administradores y profesionales, y a los ciudadanos en aras de un mejoramiento de los servicios, implica tomar en cuenta otras variables como: el espacio geopolítico en el que inevitablemente se da la incidencia de factores económicos, sociales y políticos que permiten que “emerja una sociedad civil fuerte donde *el reino de la fuerza no regulada se transforma en el reino de la libertad regulada* y, al mismo tiempo, *el Estado propiamente dicho* -más allá de su injerencia, directa o indirecta, en la marcha y gestión de aquel espacio-, apareciera, sino débil, subordinado a la sociedad civil”⁴¹, con un fuerte componente de participación ciudadana de un tipo diferente a la mencionada en el párrafo anterior.

3. Finalmente, se podría subir un escalón más en lo que se refiere a nuevas figuras de participación ciudadana y la consulta no organizada, cuya característica principal es el involucramiento del ciudadano en las actividades de gobierno que se organizan centralmente en torno a la dimensión sectorial de la cosa pública y en particular a lo social y, el consecuente uso por parte del sujeto público del servicio particular. “La interacción social

⁴¹ RUBINSTEIN, Juan Carlos, ídem, Pág. 45.

se nutre de los esfuerzos de las personas por dar una presentación particular, propia, inequívoca y que conlleva no sólo a un conjunto de símbolos o mensajes sino que también debe ir acompañada por una batería personalizada de derechos, deberes y expectativas”⁴².

La *participación ciudadana institucionalizada*, como medio de consulta para el desarrollo de políticas y servicios, también adquiere un rol marginal ya que se va debilitando por la deficiente representación por parte de los gremios organizados y por la mínima capacidad de integrar ciudadanos locales para la toma de decisiones, deliberaciones, establecimiento de objetivos y la consecución de metas.

Es importante también tomar otras variables como el espacio geopolítico y el hábitus del espacio público, en el que inevitablemente se da la incidencia de factores económicos, sociales y políticos que hacen que los procesos participativos tengan una visión más apegada a su cultura, como manifiesta Roubisnten “ que emerja una sociedad civil fuerte donde *el reino de la fuerza no regulada se transforma en el reino de la libertad regulada* y, al mismo tiempo, *el Estado propiamente dicho* -más allá de su injerencia, directa o indirecta, en la marcha y gestión de aquel espacio-, apareciera, sino débil, subordinado a la sociedad civil”⁴³, y donde los representantes territoriales, sean un recurso más para alcanzar las metas propuestas por toda la ciudadanía.

Como hábitus del espacio público, la participación se da como manifiesta Habermas, por un grupo de personas privadas reunidas para tratar asuntos de interés públicos o comunes, ha adquirido un nuevo sentido, en el cual la ciudadanía tiene el derecho no sólo de pedir a la autoridad estatal, sino que ésta, gestione y controle recursos, herramientas, mecanismos que permitan el mejoramiento de la calidad vida; así como la garantía de que existirán mecanismos que asegurarán los derechos de los seres humanos.

1.1.6 Gestión social, compartida y participativa

Después de haber desagregado el concepto de gestión en tres enfoques diferentes, es necesario que los unamos en uno sólo para tomar en cuenta las características que debe tener una

⁴² CUNIL, Nuria, idem, Pág. 130.

⁴³ RUBINSTEIN, Juan Carlos, ídem, Pág. 45.

“gestión social, compartida y participativa” ya que como sabemos una gestión puede contar sólo con uno de los elementos expuestos:

- ⊕ El modelo de gestión compartida como primer punto debe aportar a que la demanda y la oferta de servicios se acerquen hasta, casi encontrar una sintonía, donde los actores prestadores de servicios capten correctamente las demandas y puedan visualizar las necesidades de los beneficiarios.
- ⊕ Que la gestión esté encaminada al área social, no es una mera coincidencia, pues es necesario que los actores involucrados tengan un concepto claro de la importancia del área social dentro de los procesos de desarrollo, ya que una inversión bien hecha en lo social no sólo aporta al corto plazo, sino que en el largo plazo contribuye a que las generaciones futuras tengan posibilidades de vivir una realidad diferente con mayores oportunidades.
- ⊕ La gestión social compartida y participativa debe generar un proceso en el cual los actores involucrados en la prestación de un servicio social, en este caso los gobiernos seccionales en la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, articulen, coordinen sus acciones encaminadas a la prestación de dicho servicio.
- ⊕ La articulación coordinada de acciones, hará que en un futuro los recursos invertidos sean mejor utilizados, optimizándolos, para llegar a cubrir mejor al territorio, dar un servicio eficiente y equitativo que satisfaga a la población y que en el futuro impacte en otras áreas de lo social.
- ⊕ La participación ciudadana es un eje transversal fundamental dentro de la gestión social, compartida y participativa, ya que esta potencia de alguna manera el que las instituciones involucradas tengan un compromiso de cumplimiento de los acuerdos realizados para coordinar las acciones y no tener un protagonismo preferencial en la prestación del o los servicio/s.
- ⊕ El proceso de gestión social, compartida y participativa debe ser sostenible, esto implica que se debe prever formas de institucionalidad del proceso en el territorio, para que cuando salgan los representantes, de los gobiernos seccionales especialmente, continúe la

experiencia con altos niveles de sostenibilidad financiera, jurídica, política, social y cultural.

- ⊕ Los actores que forman parte de esta gestión deben trabajar todos en un mismo nivel de responsabilidad, haciendo que el proceso gestor tenga un alto nivel de participación en la toma de decisiones.
- ⊕ La gestión debe tener un como concepto fundamental la transparencia, misma que se debe ser un eje de trabajo tanto en la institucionalidad como en la ciudadanía, ya que es la única manera de que ambos puedan participar en la gestión, conociendo el proceso en el cual se está trabajando para que sea puedan tomar decisiones, dar seguimiento y evaluar el proceso de gestión con una responsabilidad compartida.
- ⊕ La gestión compartida potencia la equidad horizontal ya que el servicio prestado no será focalizado a los más pobres o los más ricos, sino que todos los habitantes del territorio podrán acceder a dicho servicio.
- ⊕ La experiencia de gestión social, compartida y participativa debe tener resultados, que sostenido en el proceso sea visto por los beneficiarios, a quienes se les ha atendido con mayor eficiencia y equidad, potenciado su participación, y aumentando la calidad de vida de los pobladores, incentivando la inversión, a largo plazo, del capital humano.