

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD Y EN LOS SERVICIOS DE SALUD

Las leyes de Guatemala aseguran que todos los guatemaltecos, sin discriminación, tienen derecho a participar en los proyectos y programas del gobierno. El derecho a la participación incluye que las comunidades conozcan y decidan cuáles son los problemas de salud más importantes, así como participar en la toma de decisiones, realizar la vigilancia de los servicios de salud y promover que las autoridades de gobierno, Ministerio de Salud y municipalidad, rindan cuentas a las comunidades. La Constitución Política de Guatemala en su artículo 98 y el Código de Salud en su artículo 5, indican el derecho y el deber de participar en la preparación, control y vigilancia de los programas de gobierno. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) da derecho a que las comunidades participen en la preparación y para echar a andar los proyectos de desarrollo a través de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) y dentro de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE). También el Convenio 169, en su artículo 25, da derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas, así como el respeto a la cultura de cada pueblo. Por todo eso, existe mucho apoyo de las leyes para que las comunidades participen y se les haga caso en las instituciones y programas de salud y del gobierno.



Estahuacán
Foto: Raphael Zepeda

¿Se cumplen las leyes sobre participación ciudadana en el país?

Aunque las leyes que dijimos antes dan derecho a la participación de la gente, las autoridades no dicen cómo hacer para participar. Por eso, la mayoría de veces, la gente se queda sin saber cómo hacerlo. El Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural dice cómo se deben elegir y organizar las comunidades para participar a través de los COCODE y COMUDE. Pero como dicen que todas las comunidades tienen que hacerlo igual, entonces no toman en cuenta las formas de organización, tradición y cultura de las comunidades, como la organización que hay en las comunidades indígenas. También, un problema grande de la ley de los Consejos de Desarrollo es que depende mucho de la voluntad de la municipalidad para que se cumpla. Hay municipalidades que cumplen bien la ley para que la gente participe, pero otras sólo usan la ley para hacer que las comunidades les apoyen en sus intereses personales o también para no permitir la participación de los COCODE que quieren pedir cuentas a las autoridades. Otro problema de la ley de Consejos de Desarrollo es que la opinión de los representantes de COCODE la toman sólo como “consejos” o “sugerencias” y no como una decisión que se debe cumplir, pues ni las municipalidades ni las gobernaciones departamentales están obligadas a obedecer la opinión de los COCODE. Por eso, existen muchos problemas para poder cumplir el derecho a la participación ciudadana. A pesar de todo, existen formas para ayudar a que se cumpla la ley. Estas formas se explican más adelante.

¿Qué significa la participación ciudadana en salud?



Estahuacán
Fotos: Raphael Zepeda

Aunque hacer trabajo voluntario para apoyar las actividades del centro de salud en las comunidades es un trabajo muy importante, la participación ciudadana es mucho más que eso. La participación ciudadana significa también decidir sobre la organización, el trabajo, vigilancia y control de las instituciones y programas de salud del gobierno. Por eso, las comunidades deben identificar cuáles son sus problemas. Luego de ello, decidir la forma en que las instituciones y comunidades deben trabajar en conjunto para ayudar a resolver esos problemas. Por ejemplo, la forma de atender a los pacientes y los horarios de atención. La participación ciudadana también significa vigilar que las autoridades y trabajadores del gobierno hagan bien su trabajo y que tengan medicinas, equipo y otras cosas para poder atender a la población y que no las manden a la farmacia a comprar. La participación ciudadana también tiene que ver con que las comunidades y familias trabajen para mejorar el cuidado de su propia salud.

¿Qué barreras enfrentan los ciudadanos para participar?

Como dijimos antes, una de las formas de participación ciudadana es a través de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. A nivel de municipio, las penas que pasan los COCODE son muchas, particularmente en los municipios rurales con mucha pobreza. En estos municipios, los representantes de COCODE viajan hasta 4 horas para asistir a las reuniones. Para algunos de ellos, el pasaje cuesta igual que un día de trabajo y los que van a las reuniones pierden ese día de

trabajo. Aparte de eso, tienen que pagar su comida y ni la comunidad ni la municipalidad les pagan ese día como jornal cuando asisten a las reuniones del COMUDE.

Los representantes de COCODE que con mucho esfuerzo logran llegar a la reunión, les cuesta entender el lenguaje que usan los representantes de instituciones. Estos representantes muchas veces no hacen esfuerzos en hablar en una forma sencilla para que los ciudadanos entiendan

lo que dicen. La mayoría de veces tampoco entregan documentos escritos y si lo hacen, son documentos técnicos difícil de entender para los representantes comunitarios. Esta situación es más difícil aun si son representantes de pueblos indígenas que casi no asistieron a la escuela. Algunos comunitarios representantes de COCODE también tienen dificultades para discutir y decir opiniones cuando se habla en castellano y no en su lengua indígena materna.

La participación ciudadana en los centros o puestos de salud es poca. Las autoridades de salud solicitan apoyo a las comunidades para hacer campañas de vacunación y otras jornadas. Sin embargo, no piden consejos a las comunidades ni dan oportunidad para tomar decisiones juntos sobre cómo organizar los servicios de salud para atender las necesidades de la población. Tampoco los toman en cuenta para analizar cómo está la situación de salud en las comunidades ni para decidir

qué soluciones se pueden encontrar. Si los servicios tomaran en cuenta a las comunidades para decidir sobre los problemas que hay para dar servicios de salud, las comunidades podrían ayudar a mejorar los servicios demandando material, personal y mejor servicio ante las autoridades de gobierno en Guatemala. El ejemplo de lo que hicieron en el municipio de Cuilco lo relatamos más adelante.

¿Cómo podemos ejercer el derecho a la participación ciudadana?



El Corinto Cuilco
Foto: Ismael Gómez

Las comunidades pueden hacer cumplir el derecho a la participación ciudadana a través de organizarse en Consejos Ciudadanos de Salud, en Comisiones de Salud dentro del COCODE o COMUDE u otro tipo de organización de costumbre en su comunidad. Sea como sea que se organicen, las comunidades deben exi-

gir que se brinde oportunidad para hablar, opinar y participar en las decisiones que se toman, tal y como lo mandan las leyes del país. Ahora vamos a presentar algunos ejemplos de participación en municipios de Huehuetenango y San Marcos.

Don Audilio Roblero, vicepresidente de la Comisión de Salud de Cuilco, Huehuetenango, comenta:

“Como Comisión de Salud, hemos tenido una buena relación de trabajo con el Distrito de Salud. Al inicio sólo

estaba yo como representante comunitario en la Comisión Municipal de Salud. Con la capacitación que tuvimos con el apoyo del proyecto Gobernanza y Equidad del CEGSS, logramos que poco a poco más representantes comunitarios se integraran a la Comisión Municipal de Salud. Ya en la nueva directiva había mayoría de representantes comunitarios. También nos dimos cuenta que hacían falta reglamentos, pues no se tomaba en cuenta las opiniones de la directiva y de los representantes comunitarios por parte de las instituciones. Por eso, decidimos agarrar más poder como parte comunitaria, convocamos a los representantes de microregión para conformar el Consejo de Comunidades

del Municipio de Cuilco. Cuando ya nos organizamos de esa forma, logramos que en la siguiente reunión se tomara en cuenta en la agenda los temas que nos interesaba, que era ver si había habido mejoras de los problemas encontrados en los servicios de salud del municipio cuando hicimos la vigilancia del derecho a la salud. Desde entonces llevamos las reuniones más organizadas y tenemos muy buena coordinación con el Distrito de Salud y estamos haciendo trabajo en conjunto.”

Don Oswaldo Muñoz, presidente del Consejo Ciudadano de Salud de Ixchiguán, San Marcos, comenta:

“En Ixchiguán estamos en pláticas con las autoridades y con la población. Uno de los temas que hemos trabajado es la higiene en el municipio. A través del COMUDE presentamos el problema de higiene del rastro y mercado y la municipalidad nos ha respondido mejorando la higiene de estos. En las comunida-

des, a través de los líderes estamos logrando que las comunidades tengan más higiene, que tengan sus botes de basura donde clasifican la basura orgánica y no orgánica. Nuestro trabajo como Consejo Ciudadano es reunirnos con las autoridades y funcionarios de salud, aunque en ese aspecto todavía estamos negociando, pues a ellos no les gusta que estemos controlando y vigilando los servicios de salud. Al inicio, el Distrito de Salud y las ONGs de extensión de cobertura no estaban de acuerdo con la legalidad de nuestro Consejo Ciudadano. Entonces, una de las ideas fue gestionar carnets de identificación con la municipalidad para dar legalidad al Consejo Ciudadano de Salud. De ahí notamos una mejor aceptación y colaboración por parte del Distrito de Salud, las ONGs y la Municipalidad, donde incluso hemos ganado la vicepresidencia de la mesa de salud municipal”.



Audilio Roblero
Foto: Raphael Zepeda



Oswaldo Muñoz
Foto: Raphael Zepeda

La importancia de la participación ciudadana en los servicios de salud: La experiencia del Distrito de Cuilco, Huehuetenango



Giovanni Castillo
Foto: Raphael Zepeda

Cuando las comunidades comienzan a hacer vigilancia de la atención en los servicios de salud, muchas veces las autoridades de salud se molestan y hasta rechazan el trabajo que se hace. Esto es porque no hay confianza entre las personas, no se conocen las leyes en Guatemala que mandan la participación social o no hay buena relación. A pesar de esto, hay autoridades de salud que son buenos ejemplos de colaboración y respeto que mantienen con los ciudadanos y están conscientes de los beneficios que todos tendrán. Uno de estos casos es el Distrito de Cuilco, su director es el Dr. Giovanni Castillo. El Dr. Castillo respondió a las preguntas realizadas por los redactores de este boletín, de la siguiente forma:

Dr. Castillo, usted como autoridad del distrito ha apoyado reuniones con la Comisión de Salud del municipio y le ha dado seguimiento a los compromisos, ¿Por qué lo ha hecho?

Para mí es importante que participen las

autoridades y la sociedad civil, porque juntos podemos solucionar los problemas. Hemos entendido con el tiempo que un solo leño no hace fuego y por lo tanto a nosotros nos ha ayudado bastante el tener una organización comunitaria bien establecida en el municipio, tanto en las comisiones de salud comunitarias, como nuestra comisión municipal de salud. Nos hemos apoyado entre todos para dar solución a los problemas que tenemos como institución, por ejemplo, tenemos problemas con el agua potable en el CAIMI y nos hemos apoyado en la comisión de salud para negociar con la comunidad que es dueña del agua, para que ellos nos den el agua, ya que es sumamente importante tener agua potable en el servicio de salud. Por el momento se está arreglando la participación de más ciudadanos para que nos ayuden a luchar por la dotación de agua para el CAIMI.

A pesar de que las leyes del país dicen que los ciudadanos tienen

el derecho a participar en las decisiones de los programas y servicios públicos, muchas autoridades de salud no quieren colaborar para que haya participación ciudadana que incluya compromisos, compartir obligaciones y promover la vigilancia de la atención ¿Por qué cree usted que sucede esto?

Yo creo que muchos tienen temor. Regularmente las autoridades responsables de cada institución son un poco celosas de lo que hacen y la mayoría, no son del municipio. Muchas veces son médicos que sólo están de paso, entonces no les interesa el desarrollo del lugar. También es porque le tienen miedo a la vigilancia de los ciudadanos, le temen a que se enteren cómo está la situación en cada institución. Las autoridades o no están conscientes o desconocen que la población les puede ayudar. Como autoridades de salud debemos tomar en cuenta que para dejarle desarrollo al municipio, debemos tomar en cuenta a todos los ciudadanos, por-

que la salud es un bien común.

¿Qué beneficios puede tener el hecho de que los ciudadanos hagan vigilancia de la atención en los servicios de salud?

Lo veo como un beneficio porque las críticas pueden ayudar a mejorar. Uno debe saber que de los errores se va aprendiendo. Para mí, que me hagan una crítica me ayuda a mejorar. También el trabajo de vigilancia nos ayuda a dar a conocer a la población sobre lo que hacemos. Hay muchos municipios donde aún no saben que existen centros de atención gratuita donde se atienden partos, y les damos atención médica de forma gratuita y los pocos medicamentos que nos vienen también son gratuitos. Pero hay mucha gente que todavía no está enterada y

cuando tiene quejas de una vez se dirige a la dirección. También tenemos nuestra cajita de quejas y sugerencias y cada mes las revisamos y buscamos la forma de mejorar. Aquí estamos trabajando para tratar bien a la gente. Hemos despedido a médicos que a pesar de haberles hecho ver sus prácticas de maltrato a los pacientes, se han rehusado a cambiar.

¿Qué mensaje le daría a otras autoridades de salud para que se motiven a dar más participación a los ciudadanos en los servicios de salud?

Yo recomendaría que abran sus puertas, que sean un servicio de puertas abiertas, pues uno tiene que mostrarle a la gente el trabajo que se está haciendo y no solo guardárselo para uno, con aquel temor de que puedan decir algo o



Ixtahuacán
Foto: Raphael Zepeda

tratamos de que la vigilancia ciudadana de la atención sirva para que la gente conozca lo que está pasando.

Si la población le quiere hacer una queja o una denuncia ¿Usted la acepta como autoridad del CAIMI?

Sí. De hecho la gente

juzgarlo en contra. Yo considero que aquí es abrirse a todo mundo, a las autoridades, a la sociedad civil y proyectarse de una manera para que los mismos ciudadanos apoyen el trabajo que como trabajadores de salud realizamos.

Participación ciudadana en la vigilancia de los servicios de salud

El realizar vigilancia de los servicios de salud por los propios ciudadanos tiene varios objetivos: a) que se genere confianza entre autoridades de salud y los ciudadanos; b) tener una opinión de los propios usuarios sobre los servicios que se dan y conocer la escasez que enfrentan los servicios de salud; y c) con los problemas encontrados, hacer un plan conjunto entre autoridades y ciudadanos para resolver los problemas. La vigilancia es una actividad constante para asegurar que se cumplan las normas y se entreguen los materiales que

son necesarios para la atención. Para llevar a cabo la vigilancia, los ciudadanos visitan los servicios de salud para observar cómo atienden, preguntando qué les hace falta, cómo tratan a la gente, si atienden cuando se necesita, si hay suficiente atención para todos, si hay discriminación a algunas personas y otras cosas que a las comunidades les interesa. También se hacen visitas a algunas familias para entrevistarlas sobre cómo las han tratado. Se puede elegir a familias que hayan tenido un problema grave para saber cómo las atendieron y

qué problemas tuvieron para que fueran atendidas y curadas.

Yocio Roblero, miembro del Consejo de Salud del municipio de San José Ojetenam, San Marcos, nos cuenta la experiencia de aplicar el control y vigilancia a los servicios de salud.

“Nosotros recibimos una capacitación donde conocimos las guías y cómo se hacían las visitas, luego nos agrupamos y nos fuimos a visitar los servicios de salud. Visitamos el centro de salud y algunos puestos de salud y uni-

dades mínimas de salud, que son pagadas por la municipalidad. Hicimos 3 visitas a familias que habían sufrido alguna enfermedad grave para saber cómo fueron atendidas. Una vez llenamos las guías, nos reunimos nuevamente para revisar las guías y ver qué problemas eran más frecuentes e importantes de resolver. Luego hicimos nuestro reporte y al final lo presentamos ante las autoridades del municipio, los representantes de COCODE, el centro de salud, la municipalidad y otras instituciones del municipio. Actualmente estamos luchando por

cambios en el municipio en base a los resultados de las visitas. Hasta ahora hemos logrado que la ambulancia de la municipalidad funcione de una mejor forma para responder a las emergencias. También logramos que se contrate un médico durante el día para el centro de salud porque no había.”



Yocio Roblero
Fotos: Raphael Zepeda

¿Qué otras cosas pueden hacer las comunidades para que los programas y servicios de salud los tomen en cuenta en las decisiones?

Para lograr la participación ciudadana, primeramente existe el derecho de las comunidades a organizarse según sus tradiciones o la forma que consideren más conveniente. Una forma importante es la asamblea comunitaria, donde se discuten los problemas que tienen las

comunidades y la mejor manera de resolverlos. De las asambleas salen las demandas y solicitudes que son llevadas por los representantes comunitarios a los otros lugares como los Consejos de Desarrollo, las municipalidades y las autoridades de salud del municipio. Las comunidades

pueden convocar a las autoridades, tanto de la municipalidad como del centro de salud, para pedir cuentas sobre lo que se ha hecho para resolver los problemas de las comunidades. En estas reuniones también se platica sobre el apoyo que necesitan y la forma en que se pueden

resolver los problemas con el apoyo de todos. Estas reuniones se pueden hacer invitando a las autoridades o por cabildeos abiertos. Las comunidades o sus representantes también pueden reunirse con diputados que representan al departamento y las autoridades de salud del departa-

tamento. Finalmente, las demandas de las comunidades pueden ponerse en la radio, televisión por cable o los periódicos regionales y nacionales, que son una forma importante de fortalecer la organización ciudadana y mejorar la participación.

¿Dónde se puede obtener más información sobre la participación ciudadana en salud?

En el boletín No. 3 se describen las herramientas y estrategias para realizar vigilancia a los servicios de salud. También pueden contactar a la Alianza de Consejos y Comisiones Municipales de Salud a los siguientes números: Oswaldo Muñoz: 53207914 o a Ismael Gómez 57767582

Este boletín es producido en conjunto por la Alianza de Consejos y Comisiones Municipales de Salud y el Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud

CEGSS

Centro de Estudios para la Equidad y
Gobernanza en los Sistemas de Salud

Contacto del CEGSS: 6ª avenida 11-77 zona 10, Edificio Punto Diez, oficina 1F. Email: contacto@cegss.org.gt