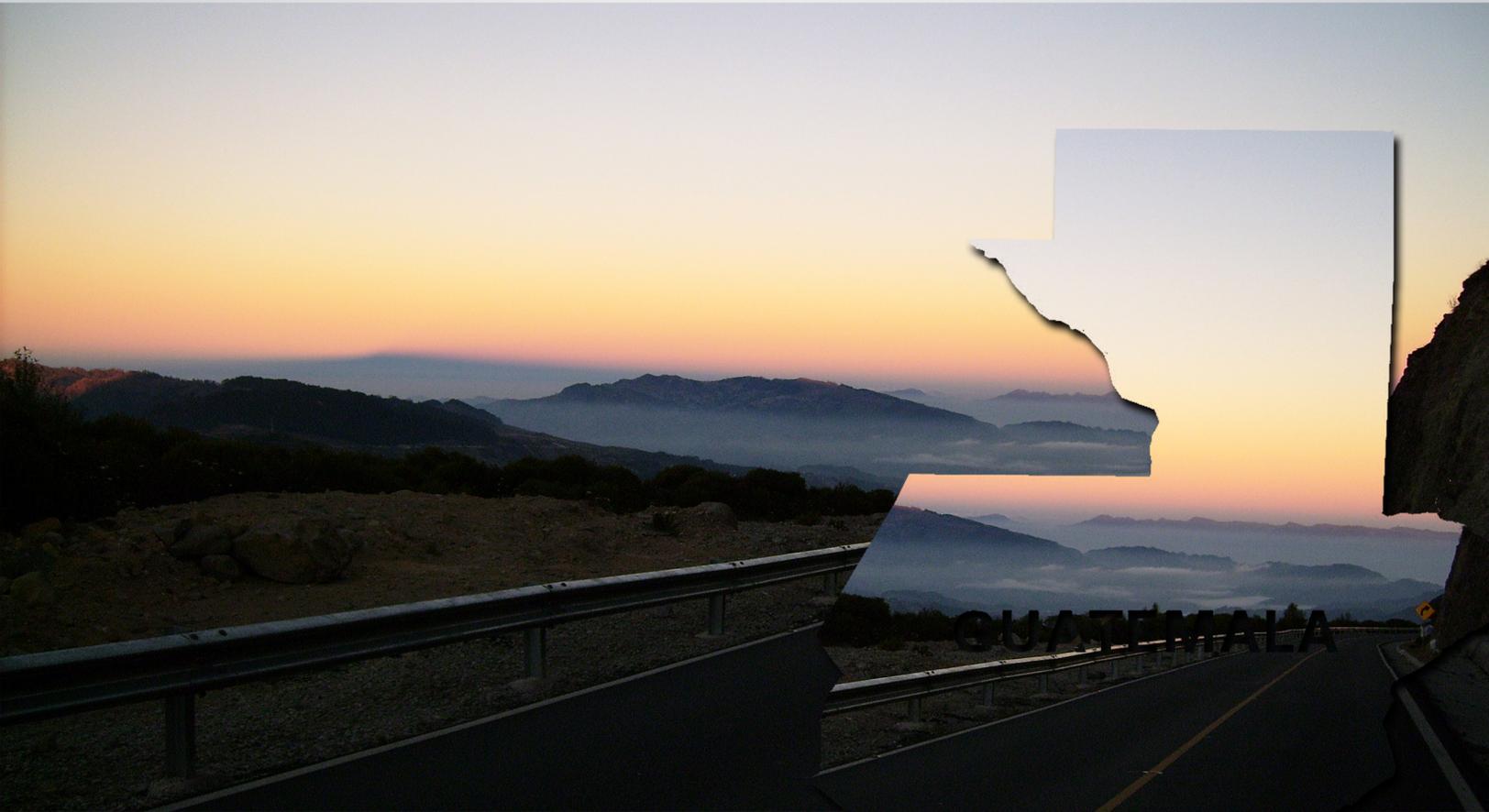


CEGSS

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

Cuaderno de Investigación No. 3 del CEGSS



*La Gobernanza en los Consejos Municipales
de Desarrollo de Guatemala: Análisis de
actores y relaciones de poder*

Walter Flores e Ismael Gómez Sánchez

CEGSS

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

La serie “Cuaderno de Investigación del CEGSS” se publica con la intención de divulgar los estudios llevados a cabo por investigadores del CEGSS.

Esta publicación puede ser reproducida para propósitos educativos (no comerciales ni lucrativos) siempre y cuando sea citada la fuente bibliográfica. Cita recomendada:

Walter Flores e Ismael Gómez Sánchez. *La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder*. Cuaderno de Investigación del CEGSS No.3. Guatemala, Julio del 2010.

Fotografías portada: Amanecer en el altiplano Guatemalteco. Cortesía Ismael Gómez Sánchez. Diseño: Raphael Zepeda.

La reproducción de este documento ha sido posible gracias al apoyo del International Development Research Centre (IDRC). El contenido de la publicación es estricta responsabilidad de los autores.

Contáctenos:

informacion@cegss.org.gt

Tel: +502 23346988

Fax: +502 23317437

Dirección: 6 av. 11-77 zona 10 Edificio PUNTO 10 Oficina 1F
Guatemala, Guatemala



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

Walter Flores

PhD en Desarrollo y Evaluación de Sistemas de Salud. Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud.

E-mail: wflores@cegss.org.gt

Ismael Gómez Sánchez

Médico. M. Sc. Salud Pública. Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud.

E-mail: igomez@cegss.org.gt

El presente reporte es una versión ampliada del artículo publicado originalmente en la *Revista de Salud Pública*, de la Universidad Nacional de Colombia (Volumen 12, Suplemento 1, Abril, pp 138-150).

La serie "Cuadernos de Investigación del CEGSS" se publica con la intención de divulgar los estudios llevados a cabo por investigadores del CEGSS.

La gobernanza en los Consejos Municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder

Walter Flores e Ismael Gómez Sánchez

Resumen:

En la mayoría de países de América Latina, la descentralización y otras políticas públicas han creado espacios públicos de participación donde representantes comunitarios, en conjunto con autoridades municipales y otros funcionarios públicos, definen y deciden planes de inversión social, incluyendo servicios de salud e infraestructura. En Guatemala, este espacio público lo constituye el sistema de Consejos de Desarrollo. Este estudio analiza la gobernanza de dicho sistema en una muestra de seis municipios rurales. Se utilizó un diseño descriptivo aplicando técnicas cualitativas y cuantitativas a partir de tres categorías centrales: los actores estratégicos, las reglas del juego y los niveles de asimetría de poder entre los actores.

Los hallazgos revelan inconsistencias entre los actores que deben participar según el marco legal y los actores que lo hacen en la práctica. También identificó intereses divergentes para participar que afectan la posibilidad de alcanzar consenso durante la toma de decisiones. El análisis de las reglas del juego identificó mecanismos formales y no formales que favorecen la capacidad de influencia de unos actores sobre otros. Finalmente, el análisis de los niveles de asimetría de poder identificó que los representantes comunitarios cuentan con menores recursos de poder que los representantes institucionales (gobierno local y otras organizaciones gubernamentales).

Los comunitarios también confrontan diferentes barreras para la participación y perciben una menor capacidad de influencia. Las barreras y menores recursos de poder inciden en que los comunitarios tengan limitadas posibilidades para influir el proceso de toma de decisión en los Consejos de Desarrollo.

Introducción

En la mayoría de países de la región de América Latina, la descentralización y otras políticas públicas, han creado nuevos espacios públicos de participación donde representantes comunitarios en conjunto con autoridades municipales o provinciales y otros funcionarios públicos, definen y deciden planes de inversión social, incluyendo servicios de salud e infraestructura pública (ej. los presupuestos participativos en Brasil y experiencias similares en otros países).

En Guatemala, el marco legal define que una fuente de recursos para el gasto social se da a través del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR) el cual fue creado en el año 2002. Dicho sistema crea mecanismos de participación para la priorización y asignación de los presupuestos públicos desde el nivel comunitario hasta el gobierno central (1).

La estructura del sistema CDUR cuenta con cinco niveles diferentes de representación. En el nivel más local se encuentran los Consejos de Desarrollo Comunitarios (COCODE), que se forman a partir de asambleas comunitarias. El siguiente nivel es el municipal y aquí se establece el Consejo de Desarrollo Municipal (COMUDE), en el que participan representantes de los COCODE, del gobierno municipal, otras instituciones públicas (Ministerios de Salud, Educación) e instituciones no gubernamentales de desarrollo presentes en el municipio (el consejo municipal de desarrollo es diferente al “concejo” municipal que gobierna el municipio). El COMUDE es presidido por el alcalde municipal. El siguiente nivel es el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) que tiene la presencia de autoridades departamentales de instituciones del ejecutivo (ministerios y secretarías) gobiernos municipales (alcaldes de los municipios que componen el departamento), el gobernador departamental, representantes de las universidades, representantes de grupos étnicos del departamento y de asociaciones de mujeres y representantes de los partidos políticos. Los otros dos niveles son el regional y el nacional, cuya estructura es similar al nivel departamental. De los cinco niveles, el más importante para recoger las prioridades de inversión social es el nivel municipal, que es donde los COCODE traen sus demandas por infraestructura y servicios sociales. En este nivel se discute y acuerda (principalmente entre COCODE y las autoridades municipales) un listado final que es presentado al nivel departamental para programar los recursos que llegarán hasta los municipios.

La ley de Consejos de Desarrollo y su implementación está muy lejos de ser perfecta y tiene muchas limitantes que van desde la legitimidad de los representantes, las cuotas de representación en los consejos mismos y el proceso para la asignación de recursos a las distintas prioridades sectoriales. A pesar de ello, el sistema de Consejos de Desarrollo es el espacio público de debate y diálogo entre las autoridades municipales, representantes del organismo ejecutivo, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, el sector académico y la ciudadanía (organizaciones comunitarias de base).

Por medio de un marco conceptual de análisis de actores en los procesos de gobernanza, el presente estudio realizó un análisis de las relaciones de poder que suceden al interior de los COMUDE. Para ello se definieron tres objetivos: a. Levantar un perfil de los actores sociales y sus recursos de poder; b. Analizar las reglas del juego (formales y no formales) que median la relación entre actores y los procesos de toma de decisión y; c. Analizar los niveles de asimetría de poder entre los actores que conforman los COMUDE.

Marco conceptual

Existe una diversidad de conceptos para definir la gobernanza. Entre los más citados se encuentran el de Kaufman (2) : *“Las tradiciones e instituciones que determinan la forma en que se ejecuta la autoridad en un país”* y el de Hyden (3) : *“El establecimiento y seguimiento de reglas que regulen el espacio público, que es el espacio en donde los Estados y los actores sociales y económicos interactúan para tomar decisiones.”*

Una tercera definición de gobernanza ampliamente citada es la del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (4) :

“Los mecanismos, procesos, relaciones e instituciones complejas a través de los cuales los ciudadanos (as) y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias. La gobernanza incluye todos los métodos -sean buenos o malos- que las sociedades utilizan para distribuir el poder y gestionar los recursos públicos y problemas. Una gobernanza adecuada sucede cuando los recursos públicos y los problemas son manejados en forma efectiva y eficiente y en respuesta a las necesidades críticas de la sociedad. Las formas democráticas de gobernanza que son efectivas se basan en la participación, rendición de cuentas y en la transparencia”

En las definiciones anteriores se identifican varios temas claves: procesos de toma de decisión, reglas procedimientos e instituciones, participación y relaciones de poder entre actores sociales. En el marco teórico del presente estudio, estos temas claves fueron convertidos a tres categorías analíticas para investigar la gobernanza en el COMUDE de Guatemala. Dichas categorías se describen a continuación:

Actores estratégicos y los recursos de poder que poseen. Los actores estratégicos son los individuos, o grupos con recursos de poder suficientes para influir en el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (5). Los recursos de poder que poseen los actores provienen del ejercicio o control de cargos o funciones públicas (ejército, el cuerpo legislativo, la presidencia, control de la política económica-financiera, del sistema judicial, de los gobiernos estatales o municipales), control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología), control de la información (medios masivos de comunicación), de la autoridad moral (religiones o prácticas culturales que reconocen experiencia/sabiduría a los adultos mayores) y de la posibilidad de convertirse en grupo de presión (5-7). Es importante tomar en cuenta que aun cuando es posible hablar de las fuentes generales de los recursos de poder, la forma específica en que se manifiestan está asociada a los contextos sociopolíticos. De esta cuenta, los recursos de poder pueden ser implícitos/explicitos o manifestarse con diferentes intensidades. Un ejemplo son los recursos de poder que poseen los tomadores de decisiones en los gobiernos centrales y también los grandes empresarios que influyen tanto en los partidos políticos como en la política pública en general. Pero también existen expresiones de recursos de poder en contextos de alta precariedad económica y social. Por ejemplo, el poseer un ingreso económico mínimo o un nivel de instrucción básico puede convertirse en un recurso de poder que no tienen aquellos actores sociales que viven en condiciones similares de pobreza pero sin la oportunidad de empleo ni educación.

Las reglas del juego. Se refiere a reglamentos, leyes y otros procedimientos que regulan la forma en que se lleva a cabo el debate, se alcanzan acuerdos y se dirimen conflictos, en los espacios públicos de decisión (5). Las reglas del juego incluyen procedimientos formales y no formales. Las reglas formales son transmitidas y reforzadas por los canales oficiales, mientras que las no formales utilizan diferentes canales y prácticas que no son oficiales (clientelismo político, informar a unos actores y no a otros, financiar actores políticos para que se incluyan temas de interés particular en la agenda de discusión etc). El indagar y entender las reglas y procedimientos no formales es igualmente de importante que las reglas formales ya que ambas definen las reglas del juego (8).

Las asimetrías de poder entre los actores sociales. Los actores sociales utilizan constantemente los recursos de poder (descritos anteriormente) para influir en los procesos de toma de decisión. En una situación ideal en la cual se ejercen principios democráticos, todos los actores sociales que debaten y deciden alrededor de políticas públicas deberían de contar con recursos equivalentes para hacer valer sus intereses y posiciones. Sin embargo, en la práctica, los procesos de toma de decisión se caracterizan por diferentes niveles de asimetría de poder entre los actores (9). Por ejemplo, algunos actores con poder económico ejercen influencia sobre la autoridad que controla la agenda de discusión, otros pueden ejercer influencia por el poder que les brinda un puesto de autoridad (sea religiosa, política o burocrática) mientras que en otros, los conocimientos técnicos y el acceso a la información los sitúa en una posición de influencia.

MÉTODOS

Diseño del estudio y muestra

El estudio tuvo un diseño descriptivo utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas. La muestra se conformó con seis municipios rurales del noroccidente de Guatemala. Todos los municipios estudiados se encuentran entre los de mayor precariedad (social y económica) del país. Los municipios fueron seleccionados a conveniencia, a partir del interés de las autoridades municipales por participar en el estudio. Para el primer objetivo, la muestra fueron 174 actores sociales que participan en los COMUDE (y en específico los que son parte de las comisiones de salud). Para el segundo se seleccionó una submuestra a conveniencia (disposición de los actores a brindar información) de 75 actores sociales. El tercer objetivo requirió una comparación de la información recolectada siguiendo las variables definidas en el estudio.

Variables

Tomando en cuenta el marco conceptual descrito en la introducción, el estudio aplicó tres variables principales:

Identificación de actores estratégicos y los recursos de poder que poseen. Para identificar los actores estratégicos de los que no lo son, se realizó un mapeo de todos los actores sociales que participan en el COMUDE. Esto se llevó a cabo a través del levantamiento de perfil de actores, el cual incluyó una descripción y análisis de cada uno de los actores, así como las relaciones entre ellos y los grupos poblacionales y/o intereses institucionales que representan. Las variables específicas incluyen edad, sexo, afiliación institucional o comunitaria.

La segunda etapa consistió en identificar los recursos de poder que poseen los actores estratégicos. Para ello se analizó las respuestas al cuestionario de perfil de actores en dos variables: a. Cargos o funciones públicas que desempeñan los actores (en el gobierno municipal o los diferentes ministerios del ejecutivo), representación de grupos económicos locales (negocios y empresas), representación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, representación de grupos comunitarios; b. Nivel de instrucción formal y; c. Ocupación o empleo.

Análisis de las reglas del juego. Las reglas del juego fueron investigadas a través de revisión documental (reglas y procedimientos formales) y entrevistas grupales a profundidad (identificación de las reglas y procedimientos no formales). Las variables específicas para analizar las reglas del juego fueron el proceso para definir la agenda de discusión, el acceso de los actores estratégicos a la información de relevancia para los temas a debatir y representatividad en la toma de decisiones.

Las asimetrías de poder entre los actores estratégicos. Una vez identificados los actores estratégicos, se asignaron a dos grupos: representantes institucionales (gobiernos municipal, ministerios y otras instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo) y representantes comunitarios (miembros de los COCODE). Esta agrupación respondió al análisis de actores que reveló intereses comunes por afiliación (sean institucionales o comunitarios) y los facilitadores y barreras que experimentan en los procesos de participación en el COMUDE. La información recolectada por parte de los dos grupos fue analizada en tres variables específicas: diferencias en el nivel educativo (grado de instrucción formal); diferencias en los costos de oportunidad para asistir a las reuniones del COMUDE (costo de transporte y tiempo de viaje) y diferencias en las percepciones sobre las barreras que afrontan los actores sociales para participar. Las diferencias encontradas al comparar ambos grupos es lo que se denomina asimetrías de poder entre los actores estratégicos que participan en el COMUDE.

Recolección y análisis de información

La recolección de datos de campo se realizó entre los meses de Marzo y Noviembre del año 2008. La información sobre los perfiles fue recopilada a través de un cuestionario estructurado de auto-aplicación que solicitaba información en cada una de las variables descritas anteriormente. El equipo de investigación de campo auxilió en el llenado a aquellos actores que lo necesitaron debido a deficiencias en lecto-escritura. Los actores institucionales fueron contactados en las oficinas de las instituciones donde laboran y los actores comunitarios fueron convocados a una reunión en la cabecera municipal para realizar el llenado del cuestionario. Se incluyó a todas aquellas personas que estuvieron dispuestas a llenar el cuestionario.

La información sobre percepciones de los actores fue recopilada a través de entrevistas semi-estructuradas grupales. Las entrevistas se llevaron a cabo en espacios comunitarios (actores sociales que representan las comunidades) y en oficinas institucionales (actores sociales que representan instituciones).

Para el análisis de los perfiles de los actores se utilizó estadística descriptiva (valores promedio, mínimo y máximo para cada una de las variables específicas). Los aspectos relacionados con las percepciones de los actores sociales fueron analizados a través de una matriz ordenada por roles (10), en la cual las variables indagadas se colocan en el eje horizontal y las respuestas de cada uno de los

actores en el eje vertical. Luego se identifican las respuestas similares y diferentes al interior de cada uno de los dos grupos (representantes comunitarios e institucionales) y posteriormente las respuestas y similitudes entre los dos grupos. El cuadro 1 resume el diseño del estudio.

Cuadro 1. Resumen del diseño del estudio.

Objetivo	VARIABLES	Técnicas para recolección de datos	Técnicas para análisis datos recolectados
Levantar un perfil de los actores sociales y sus recursos de poder	-Información demográfica (edad y sexo) Afilación institucional y/o comunitaria; - Nivel educativo -Ocupación/empleo	Cuestionarios individuales semi-estructurados	Estadística descriptiva: -Valores promedio, mínimo y máximo.
Analizar las reglas del juego (formales y no formales) que median la relación entre actores y los procesos de toma de decisión	- Proceso para establecer la agenda de discusión -Acceso a información de relevancia para el debate y la toma de decisiones -Toma de decisiones representativas	Entrevistas grupales semi-estructuradas Revisión documental	Matriz ordenada por roles
Analizar los niveles de simetría o asimetría de poder entre los actores que conforman los COMUDE	Nivel de instrucción formal	-Cuestionarios individuales semi-estructurados. -Entrevistas grupales semi-estructuradas Revisión documental.	Estadística descriptiva: % de actores en cada uno de los niveles de instrucción formal
	Costos de oportunidad para participar en las reuniones (costo de transporte y tiempo de viaje)		Estadística descriptiva: -Costo de transporte en rangos. -Valores promedio, mínimo y máximo en tiempo de viaje en minutos.
	Percepciones sobre barreras a la participación y capacidad para influir en la toma de decisiones		Matriz ordenada por roles (role ordered matrix)

RESULTADOS

Los actores estratégicos y los recursos de poder

A pesar que el marco legal pretende que el espacio del COMUDE sea de amplia representación de las fuerzas sociales en el nivel municipal, en realidad los actores estratégicos se restringen a el gobierno municipal, autoridades locales de algunas instituciones del organismo ejecutivo (ministerio de salud, educación, secretaria de seguridad alimentaria) algunas organizaciones no gubernamentales con presencia en el municipio y a los representantes de los COCODE. Existen otras instituciones del organismo judicial y del ejecutivo que deberían de estar participando, sin embargo no lo hacen. Para esta variable, el estudio encontró que los actores estratégicos lo conforman un grupo reducido de representantes comunitarios e institucionales.

Siendo los COMUDE el espacio de debate y consenso sobre políticas y recursos públicos, sería razonable esperar que se lograran acuerdos entre los actores estratégicos. Las entrevistas a profundidad revelaron que este no es el caso: existen intereses divergentes entre los actores estratégicos que impone barreras a la posibilidad de alcanzar consenso. Por ejemplo, los representantes del ministerio de salud reportaron como principal interés el alcanzar las metas de cobertura de servicios básicos de salud (ej. vacunación, consulta prenatal a mujeres embarazadas monitoreo de crecimiento en niños menores de 5 años), mientras que los representantes comunitarios buscan la expansión de infraestructura pública que les permita tener servicios médicos completos para toda la población (más allá de servicios básicos de salud para población materno infantil) y que sea lo más cercano posible a sus viviendas. Por otro lado, los representantes del gobierno local fueron enfáticos en su interés por apoyar el financiamiento de infraestructura que conlleve rédito político.

Para entender la forma en que se manifiestan los recursos de poder en el contexto donde se realizó el estudio, es importante recordar que todos los municipios estudiados son de alta precariedad social y económica, con una mayoría de población indígena que presenta altos niveles de exclusión social (porcentajes elevados de analfabetismo, desempleo, y agricultura de subsistencia).

Las entrevistas a profundidad identificaron que ante la alta precariedad económica, los costos de transporte, tiempo de viaje e ingreso económico perdido, se constituyen en barreras para participar en las sesiones del COMUDE. Un representante comunitario lo expresó así: *“Usualmente no tengo dinero para pagar el transporte para asistir a las reuniones y cuando puedo pagar el transporte, pierdo dinero por no trabajar...mi familia sufre pues no puedo llevar comida...nadie nos apoya en pagar nuestros gastos”*.

Las barreras descritas arriba no afectan a los representantes institucionales. Un representante de una organización no gubernamental de desarrollo expresó: *“recibimos viáticos cuando participamos en las reuniones”*. De una manera similar, al indagar sobre el costo económico y el apoyo que reciben al participar en las reuniones, un representante del gobierno municipal indicó: *“La municipalidad nos reconoce gastos de transporte y alimentación o nos dan viáticos”*. Lo anterior indica que el poseer un ingreso que permita absorber dichos costos, o apoyo institucional para cubrirlos, se convierte en un recurso de poder.

El tercer recurso de poder lo constituye la percepción que tienen los actores sociales sobre su propia capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones. Las entrevistas a profundidad revelaron marcadas diferencias (entre representantes comunitarios versus representantes institucionales) al respecto, lo cual fue asociado por los entrevistados al nivel de conocimiento y el acceso o control de la información. Un representante comunitario lo expresó de la siguiente forma: *“Queremos que la municipalidad explique cómo invierte los fondos...pero no lo hacen y no nos dan información”*.

Las reglas del juego

El análisis de las reglas del juego evidenció vacíos que van desde la falta de reglamentos y/o procedimientos para la discusión y toma de decisiones, hasta la ausencia de un calendario de reuniones que todos los participantes conocieran con suficiente anticipación. Ante este vacío en la reglamentación, los gobiernos municipales toman el control de las sesiones, incluyendo aspectos como la definición de la agenda de discusión. Un representante comunitario lo expresó de la siguiente forma: *“Cuando el alcalde*

ve que hay un tema que no le interesa o no quiere que se discuta, sencillamente no convoca a reunión o convoca únicamente a los representantes comunitarios que lo apoyan y no le van a pedir cuentas”.

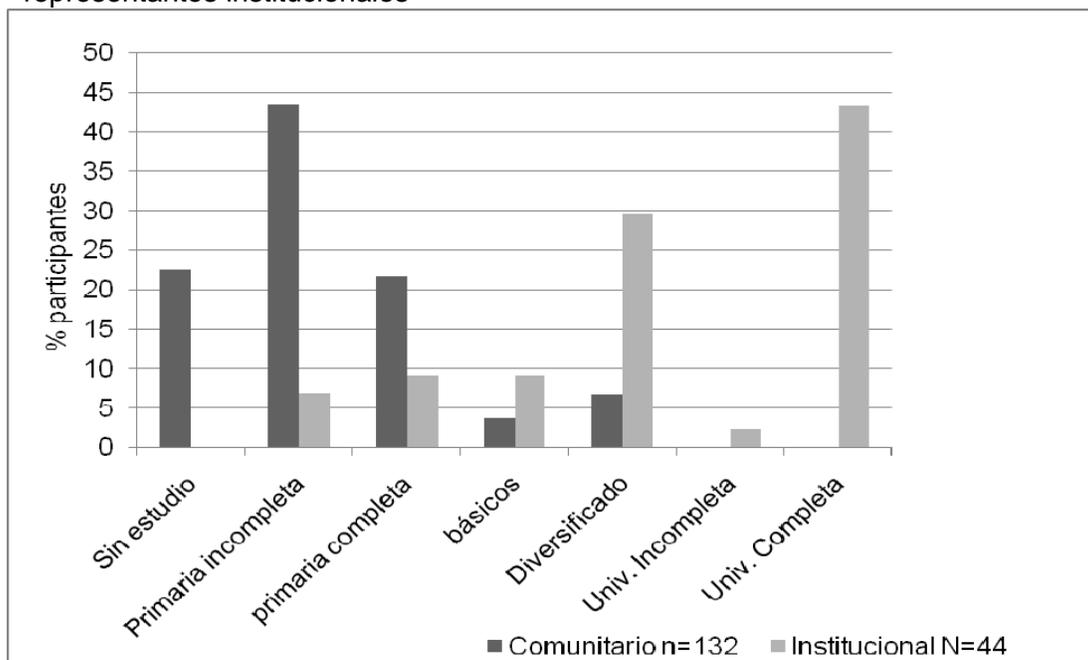
En cuanto al control de la agenda, otro representante comunitario expresó: *“Si nos convocan a reuniones, ya viene la agenda hecha. En todo el tiempo que yo llevo de participar, nunca nos han preguntado sobre cuáles son nuestros puntos para la agenda, en la municipalidad lo deciden”.*

Tampoco existe regulación sobre la cantidad mínima de representantes en una sesión previa a tomar decisiones. Una regla no formal percibida es que se toman las decisiones con los actores sociales que estén presentes, ello a pesar de las barreras económicas a la participación que afrontan los representantes comunitarios. Aun cuando varios actores institucionales reconocieron la existencia de dichas barreras y su posible efecto negativo en la participación de los representantes comunitarios, varios de ellos lo perciben como falta de interés sin reconocer la existencia de posibles barreras. Un representante institucional se refirió de la siguiente forma: *“Si los comunitarios no asisten a las reuniones es porque no les interesa”.*

Las asimetrías de poder

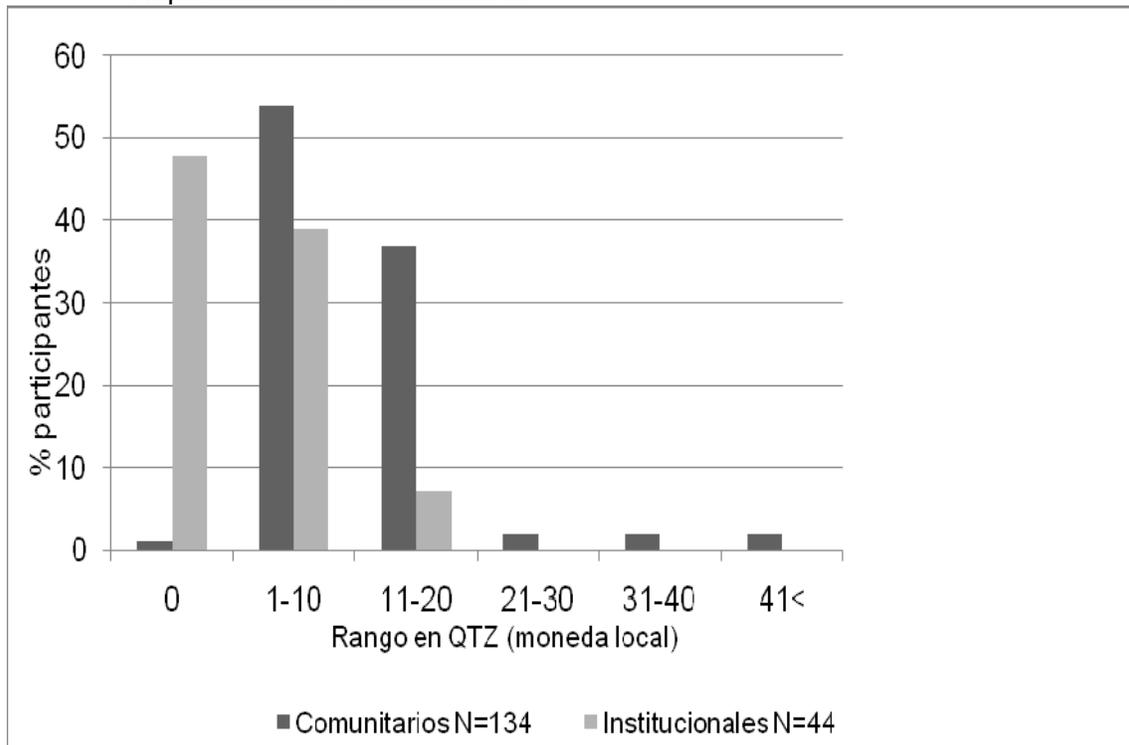
Diferencias en el nivel educativo. El grado de instrucción formal entre los actores comunitarios y los actores institucionales presentó una amplia brecha (Figura 1). Mientras que el 90 % de todos los representantes comunitarios no sobrepasaba estudios de educación primaria, 47 % de los representantes institucionales poseen estudios universitarios. De los representantes comunitarios sin educación (22 %), más de la mitad son analfabetas.

Figura 1. Grado de Instrucción Formal. Representantes comunitarios versus representantes institucionales



Diferencias en los costos de oportunidad para asistir a las reuniones del COMUDE. Los costos de oportunidad se midieron a través del costo de transporte y tiempo de viaje. Aquí de nuevo las brechas entre ambos grupos de actores son enormes (Figura 2). Mientras que para el 50 % de actores institucionales la asistencia a las reuniones no tiene ningún costo de transporte (sus oficinas están en la cabecera municipal), el mismo sí representa costo para todos los actores comunitarios. Si se toma en cuenta que el salario diario mínimo oficial para actividades agrícolas (año 2008) en el área rural es de 47 Quetzales (aproximadamente US \$ 5,87) , el costo de transporte representa un gasto cercano o mayor al salario mínimo para algunos comunitarios.

Figura 2. Costo de transporte. Representantes comunitarios versus Representantes institucionales



El tiempo de viaje representa otro costo de oportunidad de relevancia (Tabla 1). En promedio, el tiempo de viaje que emplean los actores comunitarios es más del doble que el tiempo empleado por actores institucionales. En adición a ello, para algunos comunitarios el tiempo de viaje puede ser hasta de 4 horas.

Tabla 1. Tiempo de viaje en minutos: Representantes comunitarios versus representantes institucionales

Actores sociales	Promedio	Mínimo	Máximo
Comunitarios (N=130)	95	15	240
Institucionales (N=44)	40	0	180

Diferencias en las percepciones sobre barreras que afrontan los actores para participar en los COMUDE.

En general, los actores comunitarios perciben que deben de afrontar varias barreras en los procesos de participación las cuales van desde aspectos económicos (transporte, tiempo laboral perdido) hasta comprensión del marco legal que rige los COMUDE. Aun cuando la mayoría de actores comunitarios pertenecen a grupos indígenas cuyo primer idioma materno no es el español, solo una minoría de ellos reportó el idioma como barrera.

La asimetría de poder también tiene expresiones en los niveles de confianza reportados por los participantes. Un representante comunitario asoció la poca capacidad de influencia que tienen a la situación de exclusión social que afrontan: *“En las reuniones no nos escuchan porque somos indígenas y pobres”*.

La poca capacidad de influencia también aparece asociada a frustración en varios de los representantes comunitarios. Uno de ellos expresó: *“La comunidad confía en mí y espera que lleve proyectos de desarrollo, pero me siento mal cuando me doy cuenta que no tengo influencia”*.

DISCUSIÓN

El COMUDE es el espacio legal para fortalecer la participación ciudadana en las políticas públicas. Por lo tanto, es un espacio donde la población socialmente excluida (y que afronta las inequidades en salud y la desigualdad social) puede hacer que se escuchen y prioricen sus necesidades de servicios públicos (agua y saneamiento, infraestructura, disponibilidad de alimentos, carreteras, ambulancias, etc.). Sin embargo, esta oportunidad está mermada si los representantes comunitarios confrontan relaciones asimétricas de poder, tal y como es evidenciado en el presente estudio.

La participación de representantes comunitarios en espacios con alta asimetría de poder también conlleva riesgos. Su asistencia a las reuniones de COMUDE podría estar legitimando decisiones que no están favoreciendo de forma directa el resolver las condiciones de vida y oportunidades de desarrollo en las comunidades representadas.

Es importante reconocer que la creación del sistema de consejos de desarrollo urbanos y rurales es un paso muy importante surgido del proceso democratizador en Guatemala. Sin embargo, este estudio demuestra que el crear espacios públicos para la participación social en la toma de decisión alrededor de políticas públicas puede ser insuficiente para promover políticas pro-equidad y la participación comunitaria efectiva (tal y como lo define la ley que da soporte a dicho sistema). Por lo tanto, los procesos de implementación en los COMUDE deben fortalecerse a través de acciones y políticas dirigidas a reducir dichas asimetrías.

Finalmente, el enfoque metodológico y herramientas desarrollados en ésta investigación pueden ser útiles en otros países de la región que también han creado espacios públicos para la participación ciudadana en las políticas públicas. Tal vez la lección más importante de éste estudio es el hecho que no se debe asumir que los propósitos que dieron origen a estos espacios públicos (lograr una mayor democracia participativa, fortalecer la equidad y rendición de cuentas) se logran de forma automática con tan solo el hecho de abrir dichos espacios.

Limitaciones del estudio

La investigación fue llevada a cabo en municipios rurales indígenas de los que fueron afectados durante el conflicto armado de más de 30 años que vivió Guatemala (años 1960-1996). Dicho conflicto se caracterizó por la violencia política (ejecuciones arbitrarias, persecución, desplazamiento forzoso) dirigida tanto al liderazgo social como a la población rural. Existen efectos sociales del conflicto que aún persisten, entre ellos la desconfianza de algunos sectores de la población hacia las instituciones del Estado (11). Los niveles de confianza de la población que reside en estos seis municipios no fueron investigados, por lo tanto constituye una limitante.

Agradecimientos: Los autores agradecen el apoyo de Reina Mejía, Sandra Marroquín y Lorena Ruano durante la fase de recolección y análisis de datos. Así mismo a los representantes institucionales y comunitarios que brindaron su valioso tiempo. También agradecen los comentarios de Françoise Barten a las versiones previas del presente artículo. El presente estudio fue financiado por el International Development Research Center (IDRC).

REFERENCIAS

1. Decreto 11-2002: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Congreso de la República de Guatemala; 2002.
2. Kaufmann D, Kraay A, Zoido-Lobaton P. Governance Matters. From measurement to action. Finance and development 2000
3. Hyden G, Court J, Mease K. Making sense of governance: the need for involving local stakeholders. ODI Discussion Paper; 2003
4. UNDP. Reconceptualizing Governance. Discussion Paper 2. Capitulo 1: Concepts of Governance and Sustainable Human Development. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support. United Nations Development Programme. New York; 1997.
5. Prats J. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo. 2001; 10: 103-148.
6. Morriss P. Power: a philosophical analysis. Manchester: Manchester University Press; 2002.
7. Poggi G. Forms of power. Cambridge: Polity Press; 2001.
8. Helmke G, Levitsky S. Informal Institutions & Democracy. Lessons from Latin America. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press; 2006.
9. Dwyer F. Are two better than one? Bargaining Behavior and outcomes in an asymmetrical power relationship. Journal of Consumer Research. 1984; 11: 680-693.
10. Miles MB, Huberman AM. Qualitative data analysis, An expanded sourcebook. California: Sage; 1994.
11. Flores W, Ruano L, Phe D. Social participation within a context of political violence: implications for the promotion and exercise of the right to health in Guatemala. Health and Human Rights: An International Journal. 2009; 11 (1) 37-48.

CEGSS

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

¿Quiénes somos?

El CEGSS es una asociación civil sin fines de lucro, académica, con sede en ciudad Guatemala. Su principal propósito es contribuir a la equidad y gobernanza democrática de los sistemas de salud a través de la investigación social. Sus objetivos son:

- Implementar programas de investigación académica en donde se aplican las ciencias sociales al estudio de la equidad y gobernanza en los sistemas de salud.
- Brindar capacitación a investigadores y estudiantes a través de talleres de formación y pasantías.
- Apoyar el desarrollo de jóvenes investigadores a través de la asesoría de tesis de pregrado y postgrado.
- La publicación de investigaciones científicas relacionadas a las ciencias sociales y sistemas de salud.
- Conceder becas de investigación para tesis de pregrado y posgrado a estudiantes interesados en la investigación en Sistemas de Salud, Equidad y Gobernanza.
- Brindar asistencia técnica a instituciones gubernamentales, no gubernamentales, académicas, de la sociedad civil y agencias internacionales de cooperación al desarrollo, que requieran de la opinión experta del CEGSS.
- Establecer un centro de documentación especializado en temas de sistemas de salud, gobernanza y aplicación de ciencias sociales a la investigación y análisis de los sistemas de salud.

Para más información, contáctenos a través de los medios siguientes:

Email: informacion@cegss.org.gt

Tel: +502 23346988

Fax: +502 23317437

Website: www.cegss.org.gt

Dirección: 6 av. 11-77 zona 10 Edificio PUNTO 10 Oficina 1F
Ciudad Guatemala, Guatemala

Otros títulos en la serie Cuadernos de Investigación del CEGSS
Disponibles en: www.cegss.org.gt en la sección Publicaciones

Cuaderno de investigación del CEGSS No. 1

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

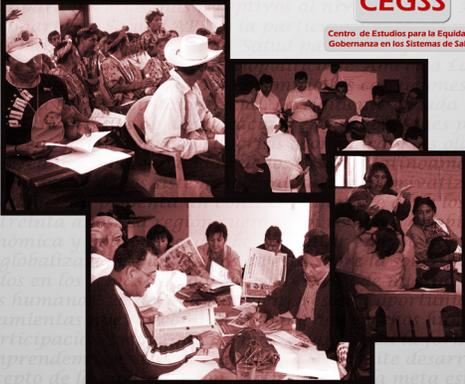


**LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN UN
CONTEXTO DE VIOLENCIA
POLÍTICA: Implicaciones para la
promoción y ejercicio del derecho a la
salud en Guatemala**

Walter Flores, Ana Lorena Ruano y
Denise Phé Funchal.

Cuaderno de investigación del CEGSS No. 2

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



**ATENCIÓN PRIMARIA EN SALUD Y
PARTICIPACIÓN SOCIAL: Análisis del
contexto histórico en América Latina, de
los desafíos actuales y las oportunidades
existentes**

Walter Flores, Ana Lorena Ruano

CEGSS

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