

**CEGSS**

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

---

**La Gobernanza en los consejos municipales  
de desarrollo de Guatemala: Actores y  
relaciones de poder**

Walter Flores e Ismael Gómez

Abril 2010

Investigación financiada por IDRC

## ANTECEDENTES

- 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.

## ANTECEDENTES

- La estructura del sistema CDUR cuenta con cinco niveles diferentes de representación:
  - Nivel local: Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), que se forman a partir de asambleas comunitarias.
  - Nivel municipal: Consejo de Desarrollo Municipal (COMUDE), participan representantes de los COCODE, gobierno municipal, otras instituciones públicas (Ministerios de Salud, Educación) y ONGs presentes en el municipio.
  - Nivel Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE), presencia de autoridades departamentales 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

## ANTECEDENTES

- 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 ese 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 CDUR y su implementación está muy lejos de ser perfecta y tiene muchas limitantes: legitimidad de los representantes, las cuotas de representación en los consejos, el proceso para la asignación de recursos a las distintas prioridades sectoriales.
- A pesar de ello, el CDUR 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).

## ANTECEDENTES

- Aplicando un marco conceptual de análisis de actores en los procesos de gobernanza, el estudio realizó un análisis de las relaciones de poder que suceden al interior de los COMUDE. 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.

## Diseño del estudio

- Diseño descriptivo utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas.
- La muestra se conformó con seis municipios del Noroccidente del país.
- Los municipios fueron seleccionados a partir del interés de las autoridades locales (distritos de salud, alcaldías y COCODES) por participar en el estudio.
- Objetivo 1, la muestra fueron 174 actores sociales que participan en los COMUDE (y en específico los que son parte de las comisiones de salud).
- Objetivo 2, seleccionó una submuestra a conveniencia (disposición de los actores a brindar información) de 75 actores sociales
- Objetivo 3, comparación de la información recolectada siguiendo las variables definidas en el estudio.

## VARIABLES EN EL ESTUDIO

- *Identificación de actores estratégicos*
  - mapeo de todos los actores sociales que participan en el COMUDE: levantamiento de perfil de actores: edad, sexo, nivel educativo, afiliación institucional o comunitaria.
- Identificar los recursos de poder que poseen los actores estratégicos.
  - se analizó las respuestas al cuestionario de perfil de actores en tres sub-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.

## VARIABLES EN EL ESTUDIO

- *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 sub-variables específicas para analizar las reglas del juego fueron:
  - a) proceso para definir la agenda de discusión,
  - b) el acceso de los actores estratégicos a la información de relevancia para los temas a debatir
  - c) representatividad en la toma de decisiones.

## VARIABLES EN EL ESTUDIO

- *Las asimetrías de poder entre los actores estratégicos.* 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). Las sub-variables fueron:
  - 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.

**CEGSS**

Periodo recolección de datos:  
Agosto 2007 a Mayo 2008

## Hallazgos

- *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 intereses divergentes entre los actores estratégicos que impone barreras a la posibilidad de alcanzar consenso.
  - MSPAS: aumento de coberturas en la entrega de servicios básicos (ej. vacunación) Mayor preocupación es alcanzar metas de cobertura
  - GRUPOS COMUNITARIOS: atención medica permanente en la comunidad y disponibilidad de medicamentos. La mayor preocupación es buscar atención y no encontrar respuesta (por falta de personal o medicamentos)
  - AUTORIDADES MUNICIPALES: apoyar actividades con rédito político (clínica municipal, farmacia municipal)

## Hallazgos

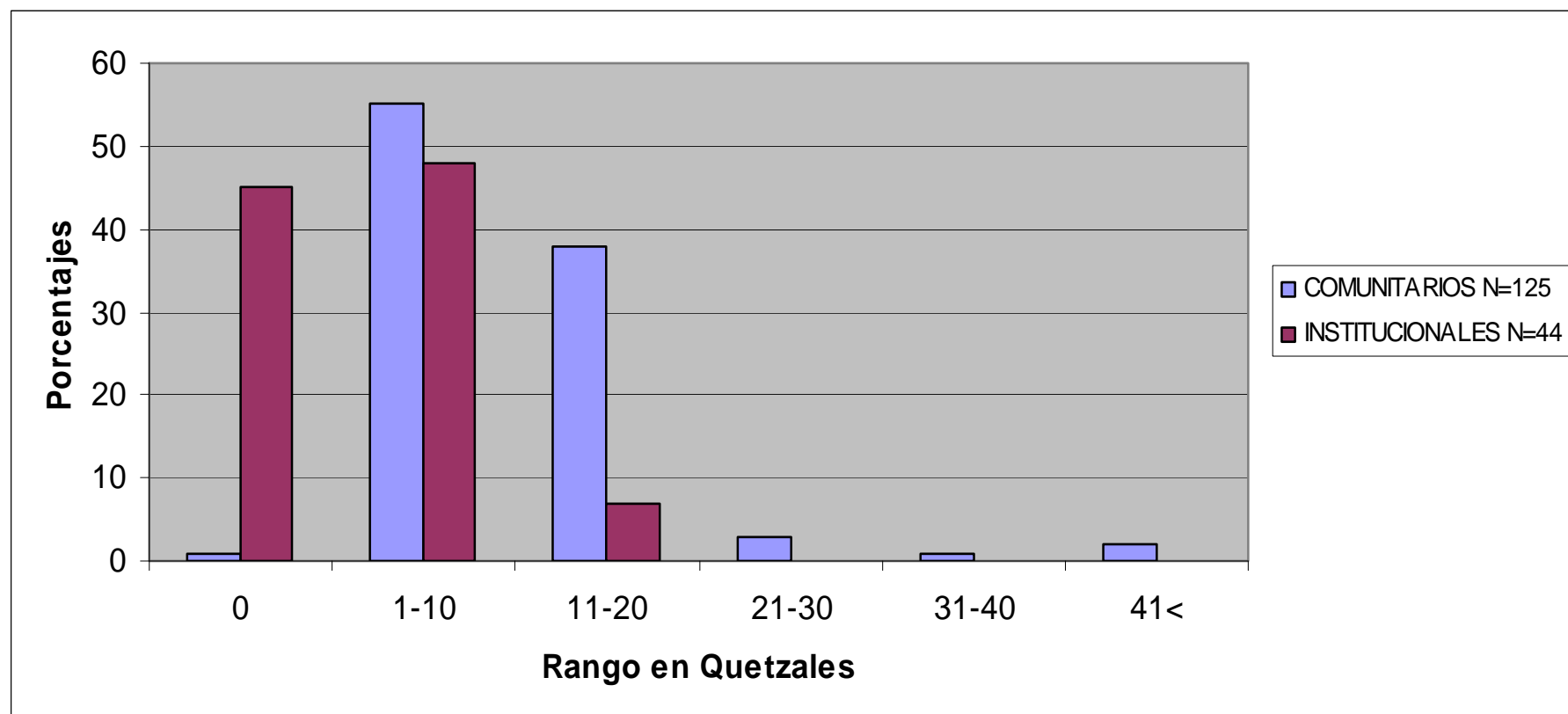
- Recursos de poder de los actores sociales
- Ante la alta precariedad económica, los costos de transporte, tiempo de viaje e ingreso económico perdido, se constituyen en barreras para participar en las sesiones del COMUDE. Un representante comunitario lo expresó así: *“Usualmente no tengo dinero para 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: *“Recibimos viáticos cuando participamos en las reuniones”* (representante de ONG). 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: *“Queremos que la municipalidad explique como invierte los fondos...pero no lo hacen y no nos dan información”* (representante comunitario).

## Hallazgos

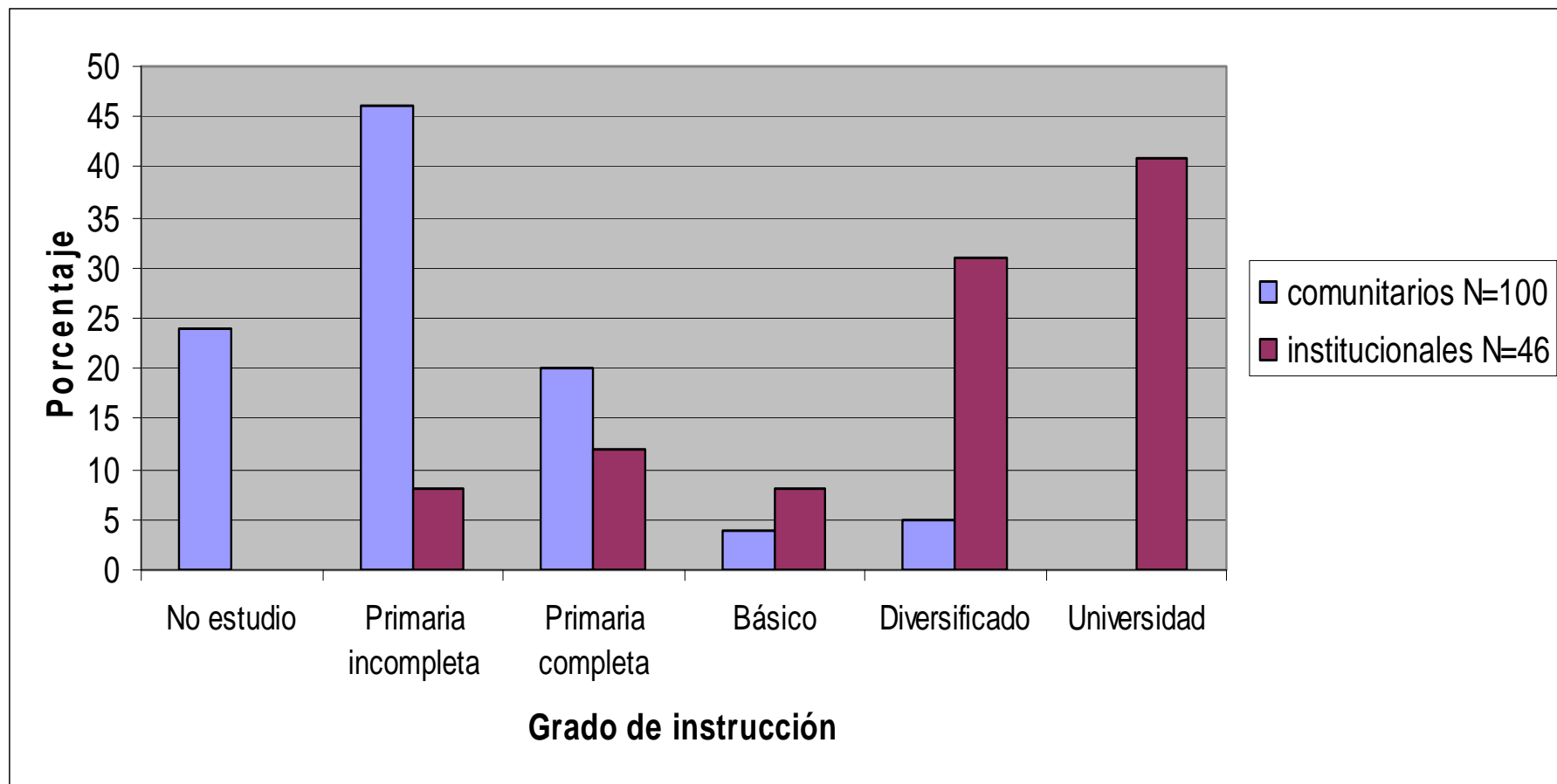
- Las reglas del juego
- Falta de aplicación de reglamentos y/o procedimientos para la discusión y toma de decisiones.
- Control de la agenda de discusión por algunos actores sociales: *“Si nos convocan a reuniones, ya viene la agenda hecha. En todo el tiempo que yo llevo de participar, nunca nos han preguntado sobre cuales son nuestros puntos para la agenda, en la municipalidad lo deciden”* (representante comunitario).
- Una regla no formal percibida es que se toman las decisiones con los actores sociales que estén presentes. Aun cuando varios actores institucionales reconocieron la existencia de barreras económicas y de distancia y su posible efecto negativo en la participación de los representantes comunitarios, otros lo perciben como falta de interés sin reconocer la existencia de posibles barreras: *“Si los comunitarios no asisten a las reuniones es porque no les interesa”* (representante institucional).

# Asimetrías de poder identificadas en los COMUDES

## Costo de transporte para participar en reuniones del COMUDE y comisión de salud: Representantes comunitarios versus representantes institucionales



## Grado de instrucción: Representantes comunitarios versus representantes institucionales



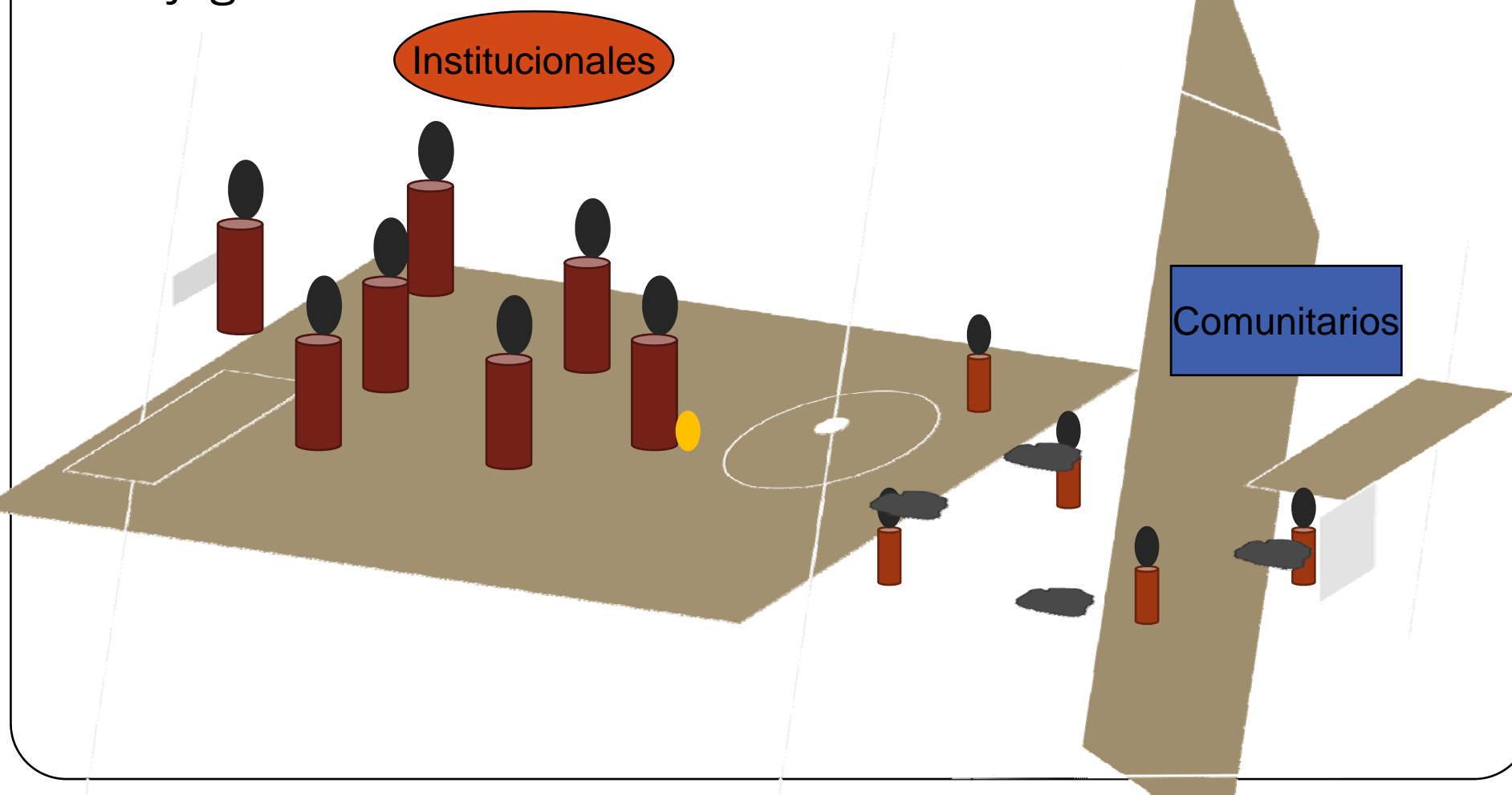
## Tiempo de viaje para asistir a reuniones del COMUDE/comisión de salud: Representantes comunitarios versus representantes institucionales- EN MINUTOS-

	Promedio	Mínimo	Máximo
Comunitarios	110	60	240
Institucionales	20	5	60

## Implicación de los hallazgos

- El COMUDE es el espacio legal para fortalecer la participación ciudadana en las políticas públicas.
- Es un espacio donde la población que sufre inequidades 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.
- Es importante reconocer que el sistema CDUR es un paso muy importante surgido del proceso democratizador en Guatemala.
- El sistema CDUR (incluyendo COMUDE) deben fortalecerse a través de acciones y políticas dirigidas a reducir las asimetrías entre los actores sociales que participan

La cancha de los COMUDES no es pareja para todos los jugadores!



**CEGSS**

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

---

**GRACIAS!**

---

**Contacto:** 6av. 11-77 zona 10 Edificio Punto 10, Oficina 1F Guatemala, Guatemala.

**Tel:** 23346988 **Fax:** 23317437