

¿Puede la gobernanza participativa superar asimetrías de información en los mercados políticos rurales?

Un estudio de caso de dos municipios guatemaltecos

Johanna Speer y Markus Hanisch*

Resumen: El aumento del conocimiento de los votantes sobre el desempeño del gobierno ha demostrado ser una condición clave para hacer que las elecciones funcionen como un mecanismo efectivo para rendir cuentas en los países en desarrollo. Sin embargo, sabemos muy poco sobre cómo puede ser transmitida la información acerca del desempeño del gobierno a votantes en las zonas rurales con medios de comunicación subdesarrollados. Para arrojar luz a esta cuestión, examinamos cómo la información sobre las decisiones de los gobiernos locales se transmite a los votantes en un estudio de caso de dos foros de gobernanza participativa municipal. Nuestros resultados muestran que un foro de gobernanza participativa puede funcionar como un mecanismo de suministro de información efectiva y, por lo tanto, contribuye a la receptividad del gobierno local. Sin embargo, también indican que la información no se transmite efectivamente a través de un foro de gobernanza participativa cuando los representantes del pueblo no están familiarizados con las reglas procesales de la gobernanza participativa, cuando no cuentan con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y cuando el costo de asistir a estas reuniones es alto.

Palabras clave: asimetría de la información, rendición de cuentas, elecciones, gobernanza participativa, Guatemala.

Can Participatory Governance Overcome Information Asymmetries in Rural Political Markets? A Case Study of Two Guatemalan Municipalities

Abstract: Increasing voter knowledge about government performance has been shown to be a key condition for making elections work as an effective accountability mechanism in

* Johanna Speer trabaja en el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Stresemannstrasse 94, 10963 Berlín, Alemania. Tel. (0049-30) 50 59 40 58. Correo electrónico: johannspeer@gmx.de. Markus Hanisch es profesor en la División de Ciencias Cooperativas del Departamento de Economía Agrícola en la Humboldt University en Berlín. Luisenstrasse 53, 10099, Berlín, Alemania. Tel. (0049-30) 20 93 65 00. Correo electrónico: hanischm@hu_berlin. La investigación para este artículo se llevó a cabo en el marco del proyecto internacional de investigación “Haciendo que los servicios rurales trabajen para los pobres”, conducido por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias y la Universidad Humboldt en Berlín. Los autores agradecen ampliamente los fondos para este proyecto al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

Artículo recibido el 11 de diciembre de 2012 y aceptado para su publicación el 11 de julio de 2013.
Traducción: Danielle Stren.

developing countries. Yet, we know little on how information on government performance can be transmitted effectively to voters in rural areas with underdeveloped media. To shed light on this question, we examine how information about local government decisions is transmitted to voters in a case study of two municipal participatory governance forums. Our results show that a participatory governance forum can function as an effective information provision mechanism and thus contribute to local government responsiveness. They also indicate however that information is not transmitted effectively through a participatory governance forum when village representatives are unfamiliar with the procedural rules of participatory governance, when they lack support by civil society organizations and when the cost of attending meetings is high.

Keywords: information asymmetry, accountability, elections, participatory governance, Guatemala.

Introducción

El importante papel que desempeñan las imperfecciones del mercado político en el desarrollo apenas están empezando a ser entendidas. Se necesita más investigación y experimentos prácticos para descubrir cómo aliviar estas imperfecciones (Keefer y Khemani, 2005, p. 23).

Investigaciones previas a la implementación de la descentralización en África, Asia y América Latina proporcionan amplia evidencia sobre la persistencia de la cooptación de la élite, prácticas de clientelismo y corrupción a pesar de la introducción de elecciones libres locales (Crook y Manor, 1998; Crook, 2003; Shah *et al.*, 2004). Esta evidencia sugiere que las elecciones competitivas por sí solas muchas veces fallan al momento de proporcionar suficientes incentivos para que los políticos locales respondan a las preferencias de su electorado, principalmente los pobres. A primera vista, estos hallazgos parecen ser contradictorios con las conclusiones de estudios sobre Estados Unidos, donde los incentivos de reelección son una forma poderosa para inducir a los políticos a responder a las preferencias del electorado (Besley y Case, 1995; Griffin, 2006; List y Sturm, 2006). Sin embargo, los dos hallazgos pueden conciliarse con el entendimiento de que los incentivos de reelección están condicionados en los países en desarrollo por la presencia de imperfecciones en el mercado político, como votos basados en la etnicidad, falta de credibilidad de las promesas políticas y escasa información (Bardhan, 2002; Keefer y Khemani, 2005). Dada esta información, remediar las imperfecciones del mercado político parece ser una estrategia prometedoras para mejorar el desempeño del gobierno en los países en desarrollo, ¿pero cómo poner en práctica esta estrategia?

Con este estudio contribuimos a contestar esta pregunta al examinar una solución potencial para una imperfección del mercado político: las asimetrías de información. La literatura muestra que incrementar la información del votante lleva a un mejor desempeño del gobierno y menos corrupción en países en desarrollo (Ferraz y Finan, 2009; Pereira *et al.*, 2009). Asimismo, hay algunos autores que dan ideas acerca de posibles mecanismos para alcanzar esta meta; por ejemplo, Besley y Burgess (2002) encontraron que los Estados indios con una mayor circulación de periódicos locales y elecciones más competitivas tenían gobiernos más responsivos. En una línea similar, Reinikka y Svensson (2003) encontraron que la información de los periódicos sobre las transferencias del gobierno central reduce la captura de fondos para escuelas en los ámbitos locales en Uganda. Más aún, las campañas de información y audiencias públicas en los pueblos en los cuales aprenden sobre la calidad de los servicios y detalles de implementación del proyecto han demostrado reducir el desvío de fondos públicos y mejorar los servicios públicos locales en los pueblos indios (Jenkins y Goetz, 1999; Khemani, 2006). ¿Qué mecanismos pueden utilizarse para transmitir la información a los votantes en países en donde los medios locales están poco desarrollados y las audiencias públicas no están organizadas por un movimiento social?

Nuestro objetivo es proporcionar una respuesta a esta pregunta. En un estudio de caso contrastante examinamos si los foros de gobernanza participativa locales son mecanismos efectivos para informar a los votantes en áreas rurales y así contribuir a un mejor desempeño del gobierno.¹ Mediante el examen del suministro de información a través de la gobernanza participativa no podemos descartar alternativas, como los medios masivos o campañas de información, como menos efectivas. Sin embargo, lo que podemos demostrar es que, dependiendo del contexto, los foros de gobernanza participativa son potencialmente un mecanismo poderoso para aumentar la información del votante.

Los mecanismos de gobernanza participativa se han establecido a lo largo de América Latina en las últimas dos décadas, pero, aunque existe un rango de estudios sobre los beneficios de la gobernanza participativa en

¹ El estudio se enfoca en el suministro de información en áreas rurales porque en general estas áreas están afectadas por pobreza, analfabetismo y baja cobertura de los medios de comunicación (World Bank, 2003a). Por eso, el problema de las asimetrías de información es particularmente pronunciado en las áreas rurales.

sí misma, por ejemplo, de la experiencia del presupuesto participativo en Brasil,² hay muy poca evidencia de cómo la interacción de los mecanismos de gobernanza participativa con las elecciones competitivas influye en el desempeño del gobierno. Al estudiar la función del suministro de la información de la gobernanza participativa en dos municipios con elecciones igualmente competitivas, contribuimos a llenar este hueco.

El análisis empírico consiste de un estudio de caso comparativo de dos foros guatemaltecos de gobernanza participativa, los llamados Consejos Municipales de Desarrollo (Comude). Los dos casos fueron seleccionados de un grupo de diez que hemos estudiado porque representan los dos extremos: el del suministro eficaz de información y el del suministro ineficaz de información en el Comude. Contrastamos la experiencia del Comude eficaz con la del Comude ineficaz, mientras mantuvimos constante la competitividad de las elecciones para analizar el efecto del suministro de información en la receptividad del gobierno local. En ambos casos estudiamos qué tipo de información suministraban estos foros, cómo expresaban esta información y a qué tipo de audiencia llegaban. Después, examinamos el desempeño de los gobiernos locales en los dos municipios seleccionados para descubrir si el municipio con el mecanismo de suministro de información más efectivo se beneficia de un gobierno local más responsivo. Finalmente, analizamos qué condiciones explican la diferencia en la eficacia de los dos Comude para suministrar la información acerca de las decisiones de política a los votantes rurales. Dada la riqueza de los estudios sobre las condiciones de la eficacia de la gobernanza participativa,³ resaltamos en esta parte del análisis los hallazgos inesperados y señalamos las implicaciones políticas que éstos pueden tener.

El estudio de caso muestra que un foro de gobernanza participativa puede, de hecho, superar las asimetrías de información y llegar a los ciudadanos analfabetos e inmóviles en áreas remotas de un municipio y, por lo tanto, es probable que contribuya a la receptividad del gobierno local. Nuestro examen sobre las condiciones para que esto funcione nos dice que el suministro eficaz de información a través de la gobernanza participativa puede

² Para estudios recientes sobre las condiciones para y los beneficios de la gobernanza participativa, véanse, por ejemplo, Boulding y Wampler (2010) y Speer (2012).

³ Por ejemplo, varios estudios han señalado la importancia de una sociedad civil bien organizada y activa como una condición para poner en ejecución la gobernanza participativa y para llenarlas de vida: Avritzer (2002), Brinkerhoff *et al.* (2007) y Heller (2001).

producirse en un municipio con bajos niveles de educación y altas tasas de pobreza; cuando los representantes del pueblo tienen el suficiente conocimiento de sus derechos y deberes para poner en ejecución el foro de gobernanza participativa y cuando tienen la capacidad económica de viajar al lugar de participación, ya que las distancias de las comunidades a la cabecera municipal son pequeñas.

En el segundo apartado explicaremos los argumentos teóricos que guían nuestro estudio y los criterios que utilizamos para evaluarlos. En el tercero describiremos brevemente los métodos de estudio. Posteriormente, presentaremos los resultados del análisis y, por último, trataremos las implicaciones políticas. Al final daremos nuestros resultados y conclusiones.

Propuesta de investigación y criterios de evaluación

Las elecciones competitivas han mostrado ser un incentivo poderoso para que los políticos respondan a las preferencias del electorado (Besley y Case, 1995; Griffin, 2006). Los modelos de economía política de la competencia electoral predicen que las elecciones son más eficaces en esta tarea cuando los votantes están informados acerca del esfuerzo que el político ha hecho para satisfacer sus preferencias y eligen basados en esta información (Barro, 1973; Ferejohn, 1986). Sin embargo, en países en desarrollo, las limitaciones de oferta, como la renuencia del gobierno a revelar documentos oficiales y medios débiles de comunicación, así como las limitaciones por el lado de la demanda, como el analfabetismo y los bajos niveles de educación, muchas veces implican que los ciudadanos tienen poca o nula información acerca del desempeño del gobierno.

¿Qué pasa en tales casos? Los modelos de competencia electoral con votantes informados y votantes sin información predicen que los políticos oportunistas pueden enfrentar a los votantes entre sí al tratar mejor a los votantes informados y utilizar sus contribuciones de campaña para persuadir a los votantes no informados (Baron, 1994; Grossman y Helpman, 1996; Stroemberg, 2001). Estos modelos también sugieren que los titulares otorgan bienes públicos dirigidos a una parte del electorado y desvían el resto de los recursos para sus propios bolsillos cuando la información sobre la toma de decisiones políticas no está disponible para los votantes (Besley, 2007, pp. 144-146). Este tipo de prácticas clientelares tiende a ser más frecuente en democracias jóvenes, donde los políticos se esfuerzan por hacer promesas creíbles de política sobre el cambio programático por-

que los partidos aún no están institucionalizados (Bardhan, 2002; Bardhan y Mookherjee, 2006; Jenkins, 2007). En general, los modelos económicos y políticos sugieren que un municipio con votantes más informados tendrá un gobierno más responsivo que un municipio con votantes menos informados, aunque los dos municipios tengan elecciones igualmente competitivas.

¿Pero qué se necesita para informar a los votantes en áreas rurales de países en desarrollo? Investigaciones previas e ideas teóricas de psicología de la comunicación sugieren que un mecanismo de suministro de información debe cumplir con, por lo menos, tres requisitos para hacer efectivo el aumento del conocimiento del votante acerca del desempeño del gobierno. Primero, el requisito más básico es que un mecanismo de suministro de información provea información relevante e interesante sobre los resultados de políticas clave para los votantes (Keefer y Khemani, 2005). Investigación previa ha mostrado que para que funcione la responsabilidad electoral los votantes no necesitan y no pueden estar informados acerca de los detalles de todas las decisiones de política (Ferejohn y Kuklinski, 1990); sin embargo, los votantes sí necesitan saber si el titular ha actuado ampliamente a su favor.

El segundo requisito es que la información necesita ser presentada a los ciudadanos de una forma accesible para que capture su atención y puedan acordarse de ella. Como Lupia (2003) señala, aumentar la competencia cívica para juzgar el desempeño del gobierno requiere captar la atención del ciudadano y lograr que retenga la información suministrada en su memoria en el largo plazo. De lo contrario es poco probable que la información proporcionada afecte las decisiones de voto (Banerjee *et al.*, 2006).

El tercer requisito es que la información acerca del desempeño del gobierno local necesita alcanzar a un mayor número de votantes y derrocar creencias previas sobre el gobierno local si es que se traduce en una amenaza para su reelección (Lupia, 2003). La información proporcionada sólo obtendrá una respuesta coordinada en las próximas elecciones si alcanza a más de la mitad de los votantes y si la mayoría la interpreta de una forma similar (Keefer y Khemani, 2005).

En nuestro estudio de caso examinamos la propuesta que un foro de gobernanza participativa puede suministrar efectivamente información en áreas rurales y, por lo tanto, puede contribuir a la receptividad del gobierno local.

Para evaluar esta propuesta, es necesario evaluar dos aspectos en el caso de los municipios: por un lado, debemos juzgar si los foros de gober-

nanza participativa, es decir, el Consejo Municipal de Desarrollo (Comude), cumplen con los tres requisitos para el suministro de información efectiva. Por el otro, tenemos que ser capaces de juzgar si los gobiernos municipales en los dos casos responden a las preferencias de los votantes. Por lo tanto, necesitamos poner en operación estos conceptos para el análisis empírico.

Para hacer esto, primero, convertimos los tres requisitos para el suministro de información efectiva que habíamos derivado de la teoría en tres criterios de evaluación adaptados al contexto. Pusimos en operación el primer requisito para el suministro de información efectiva (*relevancia del contenido*) al evaluar si el gobierno local proporciona información sobre el gasto público del año anterior, sobre sus planes de gastos, así como sobre los criterios aplicados para asignar los fondos públicos. También tomamos en cuenta si el Comude ha recibido información sobre el estado de implementación y calidad de los proyectos realizados con fondos públicos. Esta información permite a los votantes juzgar ampliamente si el gobierno local toma en consideración las necesidades de su comunidad con su gasto pasado, presente y futuro, y si distribuye los fondos públicos de manera eficiente y equitativa.

Pusimos en operación el segundo requisito teórico (*forma y frecuencia de presentación*) al evaluar si la información es proporcionada verbalmente o gráficamente en el Comude y si es traducida a las lenguas locales. Elegimos estos aspectos para el contexto guatemalteco porque aproximadamente 40 por ciento de la población rural en Guatemala es analfabeta y más de 30 por ciento de la población fue criada en lengua indígena (Instituto Nacional de Estadística, 2002). Para evaluar el requisito de frecuencia verificamos si la información fue proporcionada en intervalos regulares, porque esto aumenta la probabilidad de que la gente la retenga y le permite llegar a un juicio sobre el desempeño general del gobierno local durante los cuatro años en el puesto. El punto de referencia para la frecuencia son las reuniones mensuales, porque esta es la frecuencia que ordena la ley guatemalteca para los Comude (Presidencia de la República de Guatemala, 2002).

Finalmente, el tercer requisito (*alcance y confiabilidad*) se pone en operación cuando la información que proporciona el Comude pasa a la mayoría de los ciudadanos en las asambleas de comunidad a través de los representantes de las comunidades. Elegimos este canal para evaluar la divulgación porque las asambleas de la comunidad son las formas más usadas de comunicación intracomunidad en el estudio de caso de municipios. Para evaluar el aspecto

de la confiabilidad examinamos la relación entre los representantes de las comunidades y sus comunidades. Es más probable que las creencias previas sobre el gobierno local sean revisadas en Guatemala si la nueva información es transmitida por una persona conocida, porque los guatemaltecos tienden a voltear hacia la gente que conocen para obtener información creíble sobre política. De acuerdo con una encuesta reciente, sólo 7 por ciento de la población guatemalteca utiliza Internet para obtener información sobre política, mientras que 29 por ciento pregunta a sus amigos y 42 por ciento consulta a sus familiares (Corporación Latinobarómetro, 2010). Por consiguiente, considerando lo anterior, los miembros de la comunidad probablemente revisen sus creencias sobre un alcalde si son informados por el representante de la comunidad en quien confían.

Después de evaluar si el foro de gobernanza participativa es un mecanismo de suministro de información efectivo, evaluaremos la receptividad de los dos gobiernos locales. Esta evaluación está basada en la noción teórica de que un gobierno responsable es el que logra la congruencia entre las preferencias de la mayoría de los votantes y las políticas públicas, de tal manera que es valorado por el público (Crook, 2003; Fried y Rabinovitz, 1980). Con base en las ideas de nuestro campo de trabajo, pusimos en operación este concepto teórico con una mezcla de criterios de desempeño objetivo y subjetivo que se adaptan al contexto de un municipio guatemalteco rural, en el que más de la mitad de la población vive por debajo del umbral de pobreza.

El primer criterio (*eficiencia administrativa*) que utilizamos para evaluar la receptividad del gobierno es la parte del presupuesto que el gobierno local ha gastado en su *staff* y edificios en los dos primeros años en el cargo. En entrevistas con expertos guatemaltecos en gobernanza se dijo una y otra vez que esta es una cifra importante porque muchos gobiernos locales utilizan los fondos públicos para pagar salarios altos a los aliados políticos y a miembros de la familia, y para erigir edificios simbólicos con poco valor práctico para los votantes. De hecho, cuanto mayor es esta parte del gasto, más baja es la parte del presupuesto que puede gastarse en servicios públicos muy necesarios. El segundo criterio (*receptividad en la asignación de fondos*) que utilizamos para evaluar el desempeño del gobierno local es la justificación de acuerdo con la cual el gobierno local distribuye el resto de los fondos públicos entre las diferentes comunidades. Con base en datos de las entrevistas y la asignación del presupuesto de los primeros dos años de la presente administración, evaluamos si los proyectos de

CUADRO 1. Resumen de la proposición y los criterios de evaluación para el estudio de caso

Proposición: Los foros de gobernanza participativa pueden suministrar información efectiva en mercados políticos rurales y así contribuir a la receptividad del gobierno municipal

Criterios de evaluación para el suministro de información efectiva:

- *Relevancia del contenido:*
Se transmite información relevante sobre decisiones clave del gobierno.
- *Forma y frecuencia de la presentación:*
La información se presenta en una forma accesible y se proporciona regularmente.
- *Alcance y confianza:*
La información llega a la mayoría de la población y es transmitida por una persona confiable.

Criterios de evaluación para la receptividad del gobierno municipal:

- *Eficiencia administrativa:*
El gobierno gasta una pequeña parte en su funcionamiento administrativo.
 - *Receptividad en la asignación de fondos:*
Los fondos públicos son distribuidos entre los pueblos con base en las preferencias de los representantes del pueblo, equidad y criterios de eficiencia.
 - *Nivel percibido de corrupción:*
La población percibe el nivel de corrupción del gobierno local como bajo.
-

Fuente: Elaboración propia.

infraestructura social se distribuyen de acuerdo con las preferencias expresadas por los representantes de las comunidades, en equidad y en cuestiones de eficiencia, o si se utilizan para recompensar a los que apoyan las campañas o ganan comunidades al llevar a muchos votantes. Elegimos este criterio porque se refiere a la idea central de la receptividad del gobierno cuando el gobierno responde a las preferencias expresadas por sus votantes.

Finalmente, tomamos en cuenta la percepción subjetiva de nuestros entrevistados acerca de la corrupción de su gobierno local para evaluar la receptividad de su gobierno local (*nivel percibido de corrupción*). La suposición detrás de este criterio es que los altos niveles de corrupción coinciden con los bajos niveles del gasto para proyectos que están pensados para los votantes. Debido a la naturaleza secreta inherente de la corrupción estaba más allá del alcance de este estudio medir el nivel real de corrupción; por lo tanto, tomamos la percepción sobre la corrupción como un *proxy*.

El cuadro 1 presenta una visión general de la proposición que guía nuestro estudio de caso comparativo y los criterios de evaluación que empleamos.

Métodos

Examinamos nuestra proposición haciendo uso de la evidencia cualitativa de dos casos extremos de la gobernanza participativa en Guatemala. Los municipios de Buenas Hermanas⁴ y La Villa son parte de un grupo de diez casos que estudiamos en un proyecto más amplio de investigación sobre la prestación de servicios público en áreas rurales. Los diez municipios fueron elegidos para reflejar la composición geográfica, étnica y socioeconómica de Guatemala.

Para el estudio de caso comparativo seleccionamos dos de los diez municipios estudiados, uno que fuera muy efectivo y uno con un foro de gobernanza participativa ineficaz. Al mismo tiempo, los casos son similares en otras características que han demostrado dar lugar a las diferencias en la receptividad de los gobiernos locales. Por consiguiente, constituyen el par ideal de casos para examinar si la diferencia en funcionamiento de los foros de gobernanza participativa ocasiona las disparidades en el desempeño de los gobiernos locales.

La investigación requirió cinco meses de trabajo de campo para estudiar los diez casos en Guatemala. En los dos municipios estudiados condujimos 18 entrevistas semiestructuradas con el alcalde, los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocode), organizaciones de la sociedad civil, informantes clave y periodistas locales. Estas entrevistas fueron implementadas en la cabecera del municipio y en varias comunidades rurales.

Los entrevistados fueron seleccionados de todos los grupos de actores que estaban involucrados en el foro de gobernanza participativa para obtener el panorama completo de la situación en un municipio y ser capaces de capturar las diferentes visiones. Más aún, condujimos once entrevistas con expertos en la ciudad de Guatemala para aumentar la comprensión del contexto sociopolítico para implementar la gobernanza participativa en Guatemala. Para complementar y triangular los datos de la entrevista también analizamos las actas de las reuniones del Comude de los últimos doce meses, los presupuestos municipales de los primeros dos años de la administración (2008 y 2009), así como los datos secunda-

⁴ Cambiamos el nombre de ambas municipalidades para proteger la privacidad de nuestros entrevistados.

rios demográficos y socioeconómicos del Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala (INE).

Resultados del estudio de caso

En los siguientes apartados primero introducimos al lector al contexto del estudio de caso. Después comparamos la efectividad de los dos foros de gobernanza participativa como mecanismos de suministro de información. En seguida presentamos los resultados sobre el desempeño del gobierno local en los dos municipios, después evaluamos nuestra propuesta de investigación basada en los resultados y, finalmente, presentamos algunos hallazgos sorprendentes respecto a los factores socioeconómicos que se suelen extraer para explicar las diferencias en la efectividad de los mecanismos de gobernanza participativa.

El contexto del estudio de caso

En áreas rurales de Guatemala casi tres cuartas partes de la población vive por debajo del umbral de pobreza nacional y se estima que una cuarta parte de la población es extremadamente pobre (INE, 2006a). En los últimos años se ha mejorado el acceso a la infraestructura, la educación, la salud y otros servicios para los pobres, pero todavía hace falta avanzar en la cobertura y la calidad de los servicios públicos (World Bank, 2003b). Dada esta situación, no es ninguna sorpresa que muchos guatemaltecos no estén satisfechos con su gobierno. De acuerdo con una encuesta reciente, más de la mitad de la población guatemalteca (53%) cree que las decisiones del gobierno favorecen a algunos actores influyentes, y sólo un poco más de un cuarto de la población (27%) piensa que el país es gobernado en beneficio de toda la población. Sin embargo, la misma encuesta sugiere que muchos guatemaltecos no tienen acceso a la información comprensible que les permita juzgar el desempeño de sus políticos: 55 por ciento de los encuestados indican que no entienden las decisiones políticas porque son muy complicadas (Corporación Latinobarómetro, 2010).

Un mecanismo que podría mejorar el acceso a la información sobre el desempeño del gobierno y la calidad de los servicios públicos en Guatemala son los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Estos foros de gobernanza participativa fueron reformados sustancialmente en 2002. Su objetivo es involucrar a los ciudadanos en la planeación y evaluación de las políticas públicas.

Nuestro estudio de caso se enfoca en el ámbito local, donde los representantes de los Cocode⁵ y los grupos de la sociedad civil se reúnen con los representantes del municipio y el gobierno central una vez al mes en el Comude.⁶

El Comude es un foro de consulta para tomar decisiones sobre los proyectos de desarrollo municipal. Sus decisiones no son obligatorias para el gobierno municipal (art. 44, Presidencia de la República de Guatemala, 2002), pero, de acuerdo con la ley, el gobierno municipal debe proporcionar información sobre varios aspectos de su desempeño en las reuniones del Comude. Por ejemplo, los funcionarios públicos deben declarar la cantidad y la distribución del gasto de inversión, detallar los ingresos y gastos del gobierno municipal e informar a los ciudadanos acerca del estado de los proyectos de infraestructura social (Congreso de la República de Guatemala, 2002a y b).

La efectividad de los dos Comude como proveedores de información

¿Cómo están implementados los Comude en Buenas Hermanas y La Villa?
¿Funcionan como un mecanismo para suministrar información a los votantes como se prevé en la ley? Para responder estas preguntas pasamos por los tres criterios de evaluación detallados paso a paso en el segundo apartado.

Relevancia del contenido

El Comude en Buenas Hermanas trata problemas actuales en el municipio y busca maneras de resolverlos. Los temas en el Comude incluyen, por ejemplo, la organización de los servicios de salud, cómo tratar los daños al medio ambiente y cómo gravar a las compañías de transportes locales. Además, una vez al año el Comude aprueba el presupuesto municipal del año anterior y planea cómo gastar los recursos municipales para el próximo año. En esta ocasión el tesorero reporta los ingresos municipales anuales y los gastos, y los presidentes de los Cocode y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil (osc) presentan los proyectos que les gustaría implementar con los fondos municipales para el próximo año.

⁵ El Consejo Comunitario de Desarrollo está formado por un grupo de doce representantes de la comunidad. Este consejo debe reunirse una vez al mes en asambleas de la comunidad en las que se tratan y priorizan las necesidades de la comunidad.

⁶ Nos enfocamos en el ámbito local en nuestro análisis porque el gobierno municipal es elegido por el voto popular, mientras los oficiales departamentales y regionales son determinados por el gobierno central. Por lo tanto, el ámbito municipal es más adecuado para investigar si los foros de gobernanza participativa pueden superar la información imperfecta entre los votantes.

Además, el alcalde reporta cada tres meses el grado de implementación de los proyectos de infraestructura que son financiados por transferencias del gobierno central.

Además de estos intercambios regulares de información, el Comude en Buenas Hermanas tiene una comisión de auditoría social. Los tres presidentes retirados de los Cocode que forman esta comisión fueron capacitados por una OSC para monitorear y evaluar la implementación física y financiera de los proyectos de infraestructura social. No pueden cubrir todos los proyectos actuales, pero seleccionan aproximadamente diez al año y reportan al Comude sobre los resultados de sus auditorías.

En las reuniones del Comude en La Villa el alcalde no involucra a los actores de la sociedad civil en la planeación y evaluación de los servicios públicos. Los presidentes de los Cocode le informan una vez al año sobre los proyectos que les gustaría implementar en sus comunidades. Estos proyectos son tratados y acordados en el Concejo Municipal (el cuerpo legislativo del municipio) y el alcalde presenta la asignación final de los fondos al Comude.

Por consiguiente, el alcalde informa a los presidentes de los Cocode acerca de los proyectos que planea realizar con algunos de los fondos del municipio y del gobierno central, pero no comparte información sobre los ingresos y gastos del municipio o el costo general de todas las inversiones en desarrollo. Aunque él reporta bianualmente el grado de implementación de los proyectos financiados por el municipio y por el gobierno central, los miembros del Comude no obtienen información sobre cómo se gastará el presupuesto del municipio, cuánto de éste se invierte, cuánto es financiado por deudas nuevas y si los proyectos han sido bien implementados. Además, ya que muchos presidentes de los Cocode son empleados del alcalde, no se atreven a proporcionar información negativa acerca de él a sus paisanos. La consecuencia es que los votantes no pueden tener un panorama comprensivo de las asignaciones generales del titular de los fondos ni pueden aprender nada sobre la optimización del gasto en el proyecto de su comunidad o en cualquier otro lugar.

Forma y frecuencia de la presentación

El Comude en Buenas Hermanas se reúne cada mes y la información presentada en las reuniones está disponible para todos los miembros de la sociedad municipal; asimismo, la información se proporciona tanto en la lengua indígena mam como en español. Los presidentes de los Cocode y

los representantes de las OSC transmiten la información relevante para sus comunidades en asambleas mensuales de la comunidad. Estas asambleas están disponibles para la gente que no cuenta con los fondos para viajar a la cabecera municipal y que sólo habla mam. Además, no requieren ser letrados, ya que la información se les proporciona verbalmente.

El Comude en La Villa sólo se ha reunido siete veces, en los últimos doce meses. Los presidentes de los Cocode deberían llevar a cabo asambleas de comunidad una vez al mes, según la ley, para canalizar la información que obtienen en las reuniones de Comude a sus comunidades y tratar las necesidades actuales de su comunidad para que las comuniquen en las próximas reuniones del Comude. Sin embargo, en La Villa las reuniones son convocadas menos de una vez cada dos meses, y ambas reuniones de Comude y de las comunidades se llevan a cabo en español. Sin embargo, esto no reduce la accesibilidad de la información porque el porcentaje de gente indígena está por debajo de 10 por ciento en La Villa y la mayoría de los indígenas habla español (INE, 2002).

Alcance y confianza

Las reuniones de las comunidades en Buenas Hermanas son por lo menos una vez al mes, tienen buena asistencia y la mayoría de los presidentes de los Cocode disfrutan de una buena reputación en sus comunidades. Los entrevistados también reportaron que los representantes de los Cocode son elegidos a intervalos regulares por los miembros de la comunidad sin involucramiento del gobierno local; por lo tanto, se puede decir que la mayoría de la población rural tiene acceso a la información que proporciona el Comude y confía en los proveedores de esta información.

Además, varios presidentes de los Cocode en subregiones del municipio coordinan la evaluación del titular en reuniones regulares e informan a sus comunidades subsecuentemente acerca de su percepción de las comunidades vecinas respecto si el alcalde debe ser reelecto. En estas reuniones, los presidentes de los Cocode también obtienen información sobre las actividades del gobierno local en otras comunidades del municipio. Las reuniones subregionales e intracomunidad frecuentes implican que el alcalde constantemente está monitoreado por sus decisiones y puede suceder que no será reelegido si falla en el aspecto de invertir los fondos municipales de una manera equitativa y eficiente.

En La Villa la información sobre el presupuesto del gobierno municipal, sus decisiones en gasto de inversión y la parte del presupuesto que es

CUADRO 2. Diferencias en el suministro de información en los dos Comude

Caso/ Criterios	Buenas Hermanas	La Villa
Relevancia del contenido	El gobierno local suministra información sobre la asignación de fondos y eficiencia en el gasto a los representantes de la comunidad.	El gobierno local utiliza principalmente el Comude para atribuirse el crédito por resultados populares; la única información relevante que los Cocode obtienen es dónde se implementan los proyectos financiados.
Forma y frecuencia de la presentación	En el Comude: reuniones mensuales, de forma verbal y por escrito, traducidas a la lengua local. En asambleas de la comunidad: asambleas mensuales, verbalmente y en la lengua local.	En el Comude: reuniones bimensuales en español, ya que todos los miembros lo hablan. En las asambleas de comunidad: asambleas trimestrales o menos frecuentes; en español.
Alcance y confianza	Alta asistencia a las reuniones de las comunidades y calidad del desempeño del gobierno a escala municipal; los representantes de los Cocode son legitimados por elecciones de la comunidad.	Baja asistencia a las reuniones de las comunidades y la calidad del desempeño del gobierno es desconocido en el ámbito municipal, la mayoría de los representantes de los Cocode son elegidos por el alcalde.

Fuente: Datos de entrevistas y actas de las reuniones del Comude de diciembre de 2008 a noviembre de 2009.

asignada a la administración no llega a un número importante de ciudadanos porque se llevan a cabo muy pocas asambleas con no muy buena asistencia. Muchos de los presidentes de los Cocode no son elegidos por los miembros de la comunidad sino colocados por el gobierno municipal. Como son acusados de haber sido elegidos por el alcalde, no son considerados fuentes de información confiable. Por lo tanto, es probable que pocos votantes en La Villa confíen en la información que reciben a través del Comude, y por eso pueden estar influidos por las campañas electorales y los regalos específicos que el alcalde reparte en algunas comunidades. Los representantes de las comunidades no se reúnen fuera del Comude y no obtienen información sobre asuntos de unidad, como eficiencia del gasto y nivel de diversificación de los fondos. Por consiguiente, lo más probable es que no serán capaces de coordinarse para prevenir la reelección del alcalde.

El cuadro 2 resume cómo se comparan los Comude en los dos municipios respecto de los requisitos para un mecanismo de suministro de información efectiva. Ilustra que los dos Comude difieren mucho; con el Comude en Buenas Hermanas, tiene un mecanismo más efectivo de suministro de información que el de La Villa.

El desempeño de los dos gobiernos locales

Para explorar si las diferencias para acceder a la información a través del Comude están asociadas con un diferente desempeño del gobierno municipal, ahora analizamos cómo el gobierno municipal en los dos municipios gasta su presupuesto municipal, cómo asigna los proyectos y cómo los entrevistados perciben el nivel de corrupción en ambos casos.

Eficiencia administrativa

De acuerdo con el análisis de los presupuestos de 2008 y 2009 y las opiniones de los entrevistados, el gobierno de Buenas Hermanas lleva una administración eficiente y efectiva. Gastó en promedio menos de 20 por ciento de su presupuesto en gastos administrativos y ha mantenido sus promesas electorales respecto a apoyar la participación de las mujeres y mejorar los servicios municipales de salud y educación (Gobierno de Guatemala, 2010). Además, los proyectos que había planeado para los cuatro años de gobierno los ha hecho en dos.

En La Villa la oficina del alcalde está siempre llena de gente solicitándole ayuda para asuntos personales, como un funeral o el crédito para iniciar un negocio. Por lo tanto, no es de sorprender que el gobierno municipal haya gastado más de 45 por ciento del presupuesto de su administración en 2008 y 2009 (Gobierno de Guatemala, 2010). Esto rebasa la directriz del gobierno central, que dice que debe gastar en la administración municipal sólo 30 por ciento, y es una clara señal de la ineficiencia y desperdicio del gasto. De acuerdo con varios entrevistados, los gastos administrativos en La Villa estaban inflados por los altos salarios de los asesores personales que habían apoyado financieramente la campaña del alcalde y los numerosos pequeños favores que el alcalde brinda a diario a los ciudadanos.

Receptividad en la asignación de fondos

La asignación del presupuesto municipal de Buenas Hermanas es tratado en el Comude y toma en cuenta las recomendaciones de las comisiones del

sector, por ejemplo, sobre salud y educación, para la priorización de las inversiones municipales. Al mismo tiempo, el alcalde trata de servir a las comunidades durante su término pero no da proyectos a las comunidades que no participan en el Comude. Para proyectos grandes se dice que favorece a las comunidades que contribuyen financieramente a los proyectos que solicitan. Esto constituye una discriminación en contra de las comunidades más pobres, pero, al mismo tiempo, apoya proyectos con mayor participación de la comunidad y le permite atraer fondos al municipio que requieren cofinanciamiento.

En la distribución de los fondos municipales para los proyectos de infraestructura en La Villa, el criterio político para la asignación de los recursos públicos es sobre los criterios de equidad y eficiencia. Los recursos públicos se otorgan a los miembros de las comunidades del Concejo Municipal y a las comunidades guiadas por presidentes de los Cocode que apoyan el partido del alcalde.

Nivel percibido de corrupción

La Comisión de Auditoría Social en Buenas Hermanas regularmente evalúa la implementación de los proyectos de inversión municipal. Durante la administración del alcalde no se ha encontrado ninguna irregularidad en el gasto. Tampoco los entrevistados reportaron conexiones políticas entre el alcalde y los presidentes de los Cocode.⁷ Finalmente, el gobierno municipal fue clasificado como el primero entre los 23 municipios del departamento y entre los primeros quince de los 333 municipios del país en la clasificación de transparencia por la Asociación Nacional de Municipios y el Ministerio de Finanzas Públicas.

En La Villa, los gastos reales de la inversión no se monitorean. Según lo que señalan los entrevistados, esto implica que los presupuestos inflados de los proyectos y los proyectos mal implementados sean una fuente potencial de rentas para el gobierno local y las compañías constructoras. Además, dicen que el gobierno local de La Villa persigue un patrón de gasto que maximiza los votos al dirigir los fondos municipales a las comunidades más pobladas y difiere el resto de los fondos para comprar apoyo político.

⁷ El hecho de que los entrevistados no las reporten no elimina la posibilidad de que estas conexiones existan. Algunos entrevistados, principalmente el alcalde y los presidentes de los Cocode tienen un motivo para no reportar tales conexiones, aunque existan.

CUADRO 3. Resumen de las diferencias en la receptividad de los gobiernos municipales

Caso	Buenas Hermanas	La Villa
Criterios		
Eficiencia administrativa	Participación promedio del gasto en la administración 2008-2009: 18%.	Participación promedio del gasto en la administración 2008-2009: 48%.
Receptividad en la asignación de fondos públicos	Asignación de una gran parte del presupuesto con base en un presupuesto participativo elaborado con los presidentes de los Cocode. Criterios para decidir cuál comunidad recibe un proyecto Equidad: satisfacer algunas de las necesidades de todas las comunidades durante un término Recompensa por participación: únicamente comunidades que participan en el Comude pueden obtener proyectos. Cofinanciamiento: comunidades que contribuyen financieramente a sus proyectos tienen más probabilidad de obtener un proyecto.	La decisión sobre la asignación del presupuesto municipal se toma sin la participación de los presidentes de los Cocode en el Concejo Municipal. Criterios para decidir cuál comunidad recibe un proyecto. Favoritismo: comunidades que tienen un representante en el Concejo Municipal y presidentes de los Cocode cooptados probablemente obtendrán proyectos. Compra de votos: comunidades más pobladas que llevan más votos tienen más probabilidad de obtener proyectos.
Nivel percibido de corrupción	La Comisión de Auditoría Social revisa los gastos municipales y la implementación de proyectos regularmente y no ha encontrado ninguna irregularidad importante. Ocupa un lugar alto en la clasificación nacional de transparencia. Los entrevistados perciben el nivel de corrupción como bajo.	No hay revisión de los gastos del municipio ni de la implementación de proyectos. Los presidentes de los Cocode deben apoyar la campaña electoral del alcalde de otra manera perderán sus trabajos en la administración municipal. Los entrevistados indican que las contribuciones de campaña son liquidadas al colocar a los asesores y presidentes de los Cocode en la nómina del municipio o al otorgarles favores personales.

Fuente: Datos de entrevistas, presupuestos municipales (Gobierno de Guatemala, 2010) y reportes de la Comisión de Auditoría Social (sólo Buenas Hermanas).

El cuadro 3 resume las diferencias en el desempeño del gobierno local entre los dos municipios. Muestra que el gobierno de Buenas Hermanas supera al gobierno de La Villa en los tres criterios.

Evaluación de la propuesta de investigación

La evidencia del estudio de caso presentada hasta el momento indica que hay diferencias en la efectividad de los foros de gobernanza participativa y el desempeño de los gobiernos locales en los dos municipios. Sin embargo, para evaluar nuestra propuesta aún necesitamos examinar si es plausible que haya un vínculo causal entre el Comude más efectivo en Buenas Hermanas y el buen desempeño de su gobierno local.

Un número de factores apoyan este argumento: primero, las diferencias de competitividad de las elecciones en los dos municipios pueden ser descartadas como explicaciones para los diferentes desempeños del gobierno local en los dos municipios. Ambos municipios tuvieron similares cantidades de votantes en las últimas elecciones municipales, el partido ganador obtuvo casi el mismo margen (2.0% en Buenas Hermanas, 2.1% en La Villa) y un número similar de candidatos compitió por la posición de alcalde—diez en Buenas Hermanas, siete en La Villa— (Tribunal Supremo Electoral, 2007). Por consiguiente, en cada municipio hubo un ambiente competitivo antes de la elección con número similar de partidos compitiendo por el puesto de alcalde en ambos municipios.

Segundo, no es probable que otros mecanismos de suministro de información sean la causa de las diferencias en la receptividad del gobierno local. Ni gran parte de la población en ninguno de los dos municipios tuvo acceso a la cobertura de medios de comunicación críticos e independientes, ni ninguna OSC local o internacional implementó una campaña de información en los últimos dos años.

Tercero, realmente es más probable que La Villa tenga un gobierno que satisfaga las necesidades de su población que Buenas Hermanas, debido a que su situación económica es más favorable: el gobierno de La Villa puede gastar dos veces más *per cápita* que el de Buenas Hermanas, su administración cuenta con más *staff* y su población pobre tiene menos necesidades insatisfechas (Gobierno de Guatemala, 2010; INE y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2006; INE, 2006b).

Cuarto, y más importante, la cultura política en los municipios implica que la información que los representantes de las comunidades obtienen en

las reuniones del Comude influye mucho en las decisiones de los votantes. Los partidos entre los cuales los votantes pueden elegir en las elecciones en ambos municipios son casi los mismos que a escala nacional, además de algunos comités cívicos. De acuerdo con nuestros entrevistados, los programas de los partidos para un municipio específico no difieren mucho entre sí, pues todos los partidos prometen mejores servicios rurales y menos corrupción. Las decisiones para votar están, por consiguiente, basadas en promesas específicas de los candidatos y su credibilidad. Los representantes de los Cocode tienen, por lo tanto, una función importante: transmitir a la población rural antes de las elecciones su evaluación de la calidad del titular.

Como se describe en el apartado sobre la efectividad de los dos Comude como proveedores de información, esta función de información es ejercida de una manera diferente en los dos municipios estudiados. Como resultado, en La Villa el titular fue reelegido en las últimas elecciones a pesar del mal desempeño de su gobierno, mientras que en Buenas Hermanas en las últimas elecciones el alcalde no fue reelegido porque los representantes de los Cocode no estaban satisfechos con su desempeño.

En general, la evidencia del estudio de caso, por lo tanto, apoya la propuesta de que un foro de gobernanza participativa que funciona como un mecanismo de suministro de información efectivo puede contribuir a la receptividad del gobierno local. Este resultado está en línea con los estudios citados en el primer apartado de este artículo, que muestran cómo otros mecanismo de suministro de información contribuyen a la calidad de la gobernanza local. Implica que apoyar el suministro de información efectiva a través de la gobernanza participativa es una estrategia fructífera para promover la buena gobernanza local.

Explicando las diferencias en la efectividad de los Comude: hallazgos inesperados

Entonces, ¿cómo se puede fomentar el suministro de información efectiva en los foros de gobernanza participativa? Como se dijo en la introducción, hay una amplia literatura que ha examinado las condiciones para la gobernanza participativa efectiva.⁸ Esta colección muestra que la capacidad de los participantes para involucrarse activamente en la discusión de tales foros es

⁸ Para estudios sobre la literatura, véanse las obras citadas en las notas 3 y 4.

una condición necesaria para que funcionen. Este hallazgo por supuesto también se aplica a los dos casos estudiados en Guatemala. Sin embargo, algunos hallazgos inesperados surgieron respecto a los factores subyacentes que influyen en la capacidad de los representantes de los Cocode de hacer que los Comude funcionen. Teniendo en cuenta investigaciones previas, estos factores han sugerido que el Comude en La Villa funciona mucho mejor que el Comude en Buenas Hermanas.

Buenas Hermanas es un municipio densamente poblado, extremadamente pobre, localizado en el altiplano occidental. Su población de alrededor de 25 000 personas, en su mayoría indígena, obtiene su ingreso de una combinación de agricultura, comercio y migración estacional a las tierras bajas para la cosecha de la caña (INE, 2004). El fraccionamiento étnico en Buenas Hermanas (0.24) es mayor que el de La Villa (0.09); es decir, la probabilidad de que dos representantes de la comunidad vengan de una etnia diferente es mayor en Buenas Hermanas que en La Villa (INE, 2002). Menos de 60 por ciento de los habitantes de Buenas Hermanas son letrados y 82 por ciento de ellos viven por debajo del umbral de pobreza.

El municipio grande y relativamente próspero de La Villa, por otro lado, está localizado en la húmeda y fértil costa del Pacífico del Sur. Su población predominante no es indígena (ladinos) y suma alrededor de 40 000 personas, que se dispersan a través de las comunidades que están separadas en medio de grandes tierras de cultivo agrícola (INE, 2002, 2004). La principal fuente de ingresos de la población rural —de los cuales 59 por ciento vive por debajo del umbral de pobreza nacional— es el trabajo en el cultivo de caña de azúcar y el procesamiento (INE y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2006). Casi tres cuartas partes de la población de La Villa es letrado (71%) (INE, 2002).

Por consiguiente, a primera vista, el Comude parece ser implementado en un contexto socioeconómico menos favorables en Buenas Hermanas que en La Villa, ya que la población de este municipio está más fragmentada, menos educada y es mucho más pobre. ¿Así que por qué Buenas Hermanas tiene un Concejo Municipal de Desarrollo más efectivo? La evidencia del estudio de caso sugiere que este resultado radica en la interacción benéfica, las capacitaciones frecuentes debido a su historia de conflicto, la presencia de muchas organizaciones de la sociedad civil y las cortas distancias para asistir a las reuniones, debido a la mayor densidad de población.

Por ser uno de los municipios más pobres del país y pertenecer al área más afectada por la guerra civil, Buenas Hermanas recibió una gran capaci-

dad de implementación de agencias donantes y OSC nacionales. Debido a este apoyo la comunidad tiene más de diez organizaciones de la sociedad civil a escala municipal e incontables grupos de la comunidad que están organizados para solicitar proyectos de donación o preservar las costumbres y tradiciones indígenas. La gran cantidad de talleres de capacitación que las OSC nacionales e internacionales han proporcionado a Buenas Hermanas ha fortalecido la demanda de participación y familiaridad de los presidentes de los Cocode con su derecho a la información. Estas intervenciones han fomentado la formación de organizaciones locales de la sociedad civil que a su vez apoyan el funcionamiento de las comisiones de auditoría civil y proporcionan ayuda técnica a los presidentes de los Cocode en las comisiones sectoriales del Comude, por ejemplo al apoyar la elaboración de una propuesta de cómo priorizar la inversión en la educación.

La heterogeneidad étnica en Buenas Hermanas no tiene un efecto negativo en la cooperación de los presidentes de los Cocode y la cooperación no es diferente en las OSC, porque la mayoría de los presidentes de los Cocode hablan ya sea español o la lengua indígena más común, el mam, y cooperan con los compañeros de otros orígenes étnicos. La cooperación entre las comunidades ha sido históricamente más intensa en Buenas Hermanas que en La Villa, ya que Buenas Hermanas es un municipio indígena donde la población agrícola durante muchos años se ha levantado en contra del gobierno central; mientras que en La Villa la mayor parte de los trabajadores agrícolas vivía en fincas donde la organización social estaba prohibida. El patrón histórico de la organización cívica y la orientación de la comunidad han sido, sin embargo, afectados severamente por largos conflictos internos (Abom, 2004); por lo tanto, después del fin de la guerra las capacitaciones tenían como objetivo construir la confianza y fortalecer los vínculos sociales en Buenas Hermanas.

La capacidad de implementación de los Cocode y la presencia de las OSC locales con conocimiento de que están en contacto frecuente con los Cocode también implica que los de la comunidad no aceptan interferencia del gobierno municipal en la elección de sus presidentes de los Cocode y su consejo. Por lo tanto, son legítimos dentro de sus comunidades y se ven en gran parte como representantes de los intereses de sus comunidades. Como los presidentes de los Cocode tienen acceso a información relevante e interesante en las reuniones del Comude, las asambleas que ellos convocan son concurridas y, como resultado, una gran parte de la población en el municipio tiene acceso a información transmitida en el Comude.

Finalmente, la conciencia de los presidentes del Cocode acerca de sus derechos y sus muy cercanos vínculos han llevado a la selección de un alcalde que está dispuesto a proporcionar información relevante y sensible en el Comude que permite a los presidentes del Cocode juzgar su desempeño. Los presidentes de los Cocode promovieron la elección de este alcalde al coordinar la votación de sus comunidades para un candidato prometedor. Antes de las elecciones muchos presidentes de los Cocode y algunas OSC solicitaron a los candidatos que firmaran una agenda que reflejara las demandas de su comunidad o grupo de comunidades para ser capaces de hacerlos responsables de sus promesas más adelante. Los candidatos que no firmaron estos “contratos” era poco probable que obtuvieran votos de estas comunidades o de los miembros de una organización.

Además de la intensa capacidad de implementación y la presencia de un gran número de organizaciones de la sociedad civil, las cortas distancias a las reuniones en Buenas Hermanas apoyan el funcionamiento del Comude. Aunque la pobreza es más pronunciada en Buenas Hermanas que en La Villa, los presidentes de los Cocode logran asistir a las reuniones del Comude. Sus gastos de viaje se mitigan por el hecho de que muchos de ellos pueden caminar de las comunidades cercanas a la capital. Además, algunas comunidades apoyan a sus presidentes de los Cocode con pequeñas contribuciones para sus gastos y los presidentes de los Cocode usualmente permanecen en el puesto sólo dos años.

La Villa rara vez es el blanco de donantes y proyectos de capacitación nacionales, porque está menos golpeada por la pobreza que los municipios del altiplano y su población indígena no está tan duramente discriminada respecto al nivel nacional en términos económicos y sociales. Su población está débilmente organizada. Además de algunos comités escolares basados en las comunidades y un grupo de ex combatientes no hay ninguna organización que represente los intereses económicos o sociales del municipio.

La ausencia de capacitaciones implica que la falla del alcalde para proporcionar información en el Comude no es criticada. Aunque la mayoría de los representantes de las comunidades son letrados, generalmente no conocen muy bien las disposiciones de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las obligaciones del alcalde y no se organizan para presionarlo para que cumpla con la ley. Además, las pocas organizaciones de la sociedad civil en La Villa no proporcionan apoyo organizacional o técnico a los presidentes de los Cocode y no ejercen presión sobre el alcalde para suministrar información al Comude.

Otra consecuencia del bajo nivel de la capacidad de implementación y la débil sociedad civil en La Villa es que se seleccionó un alcalde que no quiere rendir cuentas al Comude y que la información de las reuniones de éste sólo llega a una pequeña parte de la población, ya que los presidentes de los Cocode y la mayoría de la población no están conscientes de su derecho a demandar información al alcalde que fue reelegido aunque no haya rendido cuentas acerca de su desempeño durante el último periodo. Otra razón por la cual los representantes de los Cocode no ejercen presión sobre el alcalde para que suministre información es que la mayoría depende financieramente de él. Él emplea un gran número de representantes de los Cocode como *staff* administrativo o como porteros de edificios municipales en las comunidades. También asiste a las elecciones para los representantes de los Cocode y deja muy claro qué candidatos tendrán su apoyo y, por lo tanto, tendrán acceso a proyectos para la comunidad. De nuevo, la falta de capacidad de implementación y la ausencia de OSC locales que critiquen esta interferencia implica que los de la comunidad aceptan la captura política de su Cocode.

En consecuencia, los presidentes de los Cocode no son respetados ni populares dentro de sus comunidades y, por lo tanto, evitan convocar asambleas en la comunidad. El hecho de que la mayoría de los presidentes de los Cocode no son legitimados por una libre elección de la comunidad sino que son miembros del partido del alcalde, también implica que son percibidos como inútiles para proporcionar información objetiva del titular. En algunos casos, también pretenden demandar proyectos para sus comunidades que no han sido legitimados por una asamblea de comunidad.

Por último, pero no menos importante, las grandes distancias entre las comunidades y de las comunidades a la capital implica que los presidentes de los Cocode tienen altos costos de traslado para asistir a las reuniones del Comude. Esto entorpece el funcionamiento del Comude y la coordinación de las acciones entre los presidentes de los Cocode para solicitar más transparencia o para retirar de su puesto al alcalde actual. Como resultado de estas condiciones desfavorables, el Comude en La Villa no transmite información relevante a una gran parte de los votantes en el municipio.

Discusión de las implicaciones políticas

Los resultados de nuestro estudio de caso sugieren que existen varias maneras de lograr que los mecanismos de gobernanza participativa sean más eficientes para suministrar información a los votantes y así contribuir a me-

jorar el desempeño del gobierno local. El diseño de nuestro estudio limita el alcance de las implicaciones políticas que podemos derivar de nuestros resultados, pero dichos resultados proporcionan nuevas ideas para quienes deciden cómo promover la gobernanza participativa efectiva, dónde y por qué. Además, generan hipótesis para futuras investigaciones.

Para empezar, nuestro estudio sugiere que el suministro de información efectiva a través de la gobernanza participativa puede estar apoyada por medidas que lleven a una mayor conciencia de los representantes de las comunidades y actores de la sociedad civil acerca de sus derechos y deberes en el acuerdo de gobernanza participativa. Más aún, nuestros resultados indican que los niveles altos de educación formal o el proporcionar acceso a la ley a través de Internet o distribuida por las OSC no necesariamente logra estas capacidades.⁹ Por lo menos de corto a mediano plazo, parecen ser más efectivos los talleres regulares que tratan específicamente con el marco legal y las herramientas prácticas para analizar el presupuesto de un gobierno y formular proyectos en el logro de la participación activa.

Estos resultados son consistentes con las investigaciones previas de El Salvador, que encontraron que la comunicación con ayuda de los donantes y la educación de los ciudadanos sobre las normas y los procedimientos del presupuesto participativo fue crucial para la adopción sostenida de esta forma de gobernanza participativa (Bland, 2011). Por consiguiente, la primera implicación de nuestros hallazgos para la política es que:

el conocimiento de sus derechos y las capacidades técnicas y organizacionales para reclamar la [actuación] de los representantes de la comunidad y de los actores de la sociedad civil se puede aumentar efectivamente en un plazo corto o mediano a través de capacitaciones, a pesar de los bajos niveles de educación.

El estudio de caso indica que para que los talleres de capacidad de implementación sean efectivos hay que repetirlos de manera regular, porque los representantes voluntarios de la comunidad a los cuales están dirigidas estas medidas tienen una rotación frecuente. En realidad, las medidas de

⁹ La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento se pueden consultar en varios sitios de Internet y las versiones en papel fueron distribuidas por la OSC Plan Internacional en La Villa hace algunos años. Esto no fue suficiente para hacer que los presidentes del Cocode y las organizaciones de la sociedad civil estuvieran conscientes de sus derechos y deberes en el Comude.

capacitación para la implementación regular por parte de los donantes no puede ser financiada por largos periodos para todos los municipios en un país. Una alternativa menos costosa y sustentable sería incorporar lecciones sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos en gobernanzas participativas locales en el sistema formal de educación primaria y secundaria y el acceso extendido a la educación. Otra alternativa para las iniciativas de capacidad de implementación extendida para todos los municipios sería el establecimiento de centros regionales de implementación en gobernanza participativa que podría mejorar las experiencias exitosas en la capacidad de implementación de municipios individuales.

Un segundo hallazgo de nuestro estudio de caso es que las medidas que aumentan la densidad de las organizaciones de la sociedad civil locales pueden desempeñar un papel importante al lograr que los Comude funcionen como un mecanismo de suministro de información efectivo. Éste está en línea con hallazgos de estudios de caso en Bolivia, Brasil y Perú que muestran que una alta densidad de organizaciones de la sociedad civil fomentan la implementación efectiva de mecanismos de gobernanza participativa (Brinkerhoff *et al.*, 2007; Eguren, 2008; Schoenleitner, 2004). Nuestros resultados sugieren que el número de organizaciones de la sociedad civil puede aumentarse por medio de intervenciones externas. La segunda implicación de nuestro estudio para la política es, por lo tanto:

la formación y el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil pueden promoverse a través de capacitaciones y la asignación de fondos para proyectos a grupos de ciudadanos.

El caso de Buenas Hermanas muestra que esto se puede hacer en la práctica, por ejemplo, mediante la sensibilización de los ciudadanos sobre los beneficios de la asociación para defender sus intereses o mediante la canalización de fondos del gobierno central o de donantes a proyectos de grupos de ciudadanos, o dando a grupos de ciudadanos el derecho de solicitar proyectos del presupuesto del gobierno municipal en el Comude. Una vez que tales grupos están formados, pueden ser dirigidos a través de talleres en gobernanza participativa, lo cual aumenta su capacidad de participar y comunicar su conocimiento a los representantes de la comunidad.

Un tercer hallazgo de nuestro estudio de caso es que a pesar de los altos niveles de pobreza la participación efectiva en los foros de gobernanza participativa puede llevarse a cabo cuando el costo de la participación es bajo.

Además, nuestro estudio muestra que el alto costo de la participación puede llevar a la corrupción entre los representantes de la comunidad y a una ausencia de individuos en edad laboral en los foros participativos. Estos resultados no contradicen investigaciones previas que muestran que los altos niveles de pobreza pueden impedir la participación (Abom, 2004; Wiebe, 2000), pero muestran que no es necesariamente el caso. Por lo tanto, la tercera implicación de nuestros resultados para la política es:

mitigando el costo de participación de los representantes de la comunidad y de los actores de la sociedad civil se puede facilitar la participación en lugares con mucha pobreza.


Hay varias maneras de alcanzar esto: primero, adaptar el horario de las reuniones para hacerlas compatibles con el trabajo, lo que reduce el costo de oportunidad para que los empleados asistan a las mismas. Segundo, reembolsar los gastos de traslado reduce los costos directos de participación que son particularmente altos en municipios con largas distancias entre las comunidades y la capital. Tercero, la rotación frecuente de los representantes de la comunidad reduce el costo general de participación para ellos y, por ende, reduce el riesgo de que sean captados por el gobierno local. Esto es porque el incentivo para los representantes para aceptar sobornos del gobierno local aumenta conforme pasan los años, ya que la cantidad de recursos privados que ellos gastan para viajar a la capital, los tiempos de la reunión y el trabajo administrativo para la comunidad aumentan.

Conclusiones

Nuestro estudio de caso muestra que un foro de gobernanza participativa local puede reducir la asimetría de información entre un gobierno local y su electorado y así contribuir a un mejor desempeño del gobierno local. También indica que una alta familiaridad de los ciudadanos con las reglas y el apoyo organizacional y técnico de las organizaciones de la sociedad civil son cruciales para hacer de un foro de gobernanza participativa un mecanismo de suministro de información efectiva. Finalmente, el estudio de caso sugiere que un mayor nivel de educación formal no resulta automáticamente en una mayor capacidad para participar, que la formación de los grupos de la sociedad civil puede ser apoyada por intervenciones externas y que la alta pobreza no previene la participación cuando los costos son bajos.

En general, nuestro estudio de caso le brinda soporte al argumento de que, remediar las imperfecciones de información puede mejorar el desempeño del gobierno local (Bardhan, 2002; Besley, 2007; Keefer y Khemani, 2005). Describe un canal institucional por el cual una sociedad civil capaz y activa puede obtener información del titular. Así, nuestro estudio complementa estudios previos que han descrito otros mecanismos institucionales, tales como audiencias públicas, a través de las cuales una sociedad civil capaz y activa puede influir en la calidad del gobierno local. Y agrega al hallazgo de Faguet (2009) que la coherencia y la capacidad organizacional de la sociedad civil son clave para explicar la calidad del desempeño del gobierno local. Finalmente, nuestro estudio contribuye a la literatura sobre condiciones para la gobernanza participativa efectiva al señalar que factores socioeconómicos subyacentes fortalecen la participación de la sociedad.

La limitada disponibilidad de datos en Guatemala implica que la generalidad de nuestra propuesta de investigación sólo puede ser probada con datos de otros países. Tampoco pudimos comparar el efecto de la gobernanza participativa en la calidad del gobierno local con el efecto de otros mecanismos de información, como las campañas de información de las OSC y agencias de gobierno central, por ejemplo, sobre la calidad de los servicios públicos o los niveles de corrupción en diferentes jurisdicciones. Por consiguiente, se necesita más investigación para evaluar el costo-rendimiento de los diferentes mecanismos de suministro de información y las condiciones en las cuales trabajan.

Lo que podemos concluir de nuestros hallazgos, sin embargo, es que los foros de gobernanza participativa son una opción eficaz para aumentar el conocimiento de los votantes mientras ciertas condiciones se cumplan. En consecuencia, fortalecer la responsabilidad electoral a través del suministro de información en foros de gobernanza participativa puede ser una estrategia más prometedora para mejorar la receptividad del gobierno local que convertir los mecanismos de gobernanza participativa en mecanismos de responsabilidad vertical en sí mismos, por ejemplo, al transferirles el derecho de imponer sanciones por el mal uso de los fondos públicos. Esto podría ser fructífero particularmente en países en los que los mecanismos de gobernanza participativa existentes han fallado en responsabilizar a los políticos entre elecciones debido a la falta de poder y legitimidad de estos cuerpos (Bland, 2000; Devas y Grant, 2003; Francis y James, 2003; Jenkins y Goetz, 1999). 

Referencias bibliográficas

- Abom, Bill (2004), "Social Capital, NGOs, and Development: A Guatemalan Case Study", *Development in Practice*, 14 (3), pp. 342-353.
- Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Banerjee, Abhijit, *et al.* (2006), *Can Information Campaigns Spark Local Participation and Improve Outcomes?*, World Bank Policy Research Working Paper, núm. 3967, Washington, D. C., World Bank.
- Bardhan, Pranab (2002), "Decentralization of Governance and Development", *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), pp. 185-205.
- Bardhan, Pranab y Dilip Mookherjee (2006), "Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries", *The Economic Journal*, 116, pp. 101-127.
- Baron, David. P. (1994), "Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters", *American Political Science Review*, 88 (1), pp. 33-47.
- Barro, Robert J. (1973), "The Control of Politicians: An Economic Model", *Public Choice*, 14 (1), pp. 19-42.
- Besley, Timothy (2007), *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Nueva York, Oxford University Press.
- Besley, Timothy y Anne Case (1995), "Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits", *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), pp. 769-798.
- Besley, Timothy y Robert Burgess (2002), "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India", *Quarterly Journal of Economics*, 117 (4), pp. 1415-1451.
- Bland, Gary (2000), "The Popular Participation Law and the Emergence of Local Accountability", en World Bank (ed.), *Bolivia: From Patronage to a Professional State. Bolivia Institutional and Governance Review*, Washington, D. C., World Bank.
- _____ (2011), "Supporting Post-Conflict Democratic Development? External Promotion of Participatory Budgeting in El Salvador", *World Development*, 39 (5), pp. 863-873.
- Boulding, Carew y Brian Wampler (2010), "Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being", *World Development*, 38 (1), pp. 125-135.
- Brinkerhoff, Derick W., J. M. Brinkerhoff y S. McNulty (2007), "Decentralization and Participatory Local Governance: a Decision Space Analysis

- and Application to Peru”, en G. Shabbir Cheema y Dennis A. Rondinelli (eds.), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- Congreso de la República de Guatemala (2002a), *Código Municipal*, Decreto núm. 12 de 2002, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (2002b), *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, Decreto núm. 11 de 2002, Guatemala.
- Corporación Latinobarómetro (2010), *Informe 2010*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Crook, Richard C. (2003), “Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: the Politics of Local-Central Relations”, *Public Administration and Development*, 23, pp. 77-88.
- Crook, Richard C. y James Manor (1998), *Democracy and Decentralization in South East Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Devas, Nick y Ursula Grant (2003), “Local Government Decision-Making, Citizen Participation and Local Accountability: Some Evidence from Kenya and Uganda”, *Public Administration and Development*, 23, pp. 307-316.
- Eguren, Íñigo R. (2008), “Moving Up and Down the Ladder: Community-Based Participation in Public Dialogue and Deliberation in Bolivia and Guatemala”, *Community Development Journal*, 43 (3), pp. 312-328.
- Faguet, Jean-Paul (2009), “Governance from Below in Bolivia: A Theory of Local Government with Two Empirical Tests”, *Latin American Politics & Society*, 51 (4), pp. 29-68.
- Ferejohn, John (1986), “Incumbent Performance and Electoral Control”, *Public Choice*, 50 (1-3), pp. 5-25.
- Ferejohn, John y James Kuklinski (1990), *Information and Democratic Processes*, Urbana y Chicago, University of Illinois Press.
- Ferraz, Claudio y Frederico Finan (2009), *Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments*, NBER Working Paper, núm. 14937, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Francis, Paul y Robert James (2003), “Balancing Rural Poverty Reduction and Citizen Participation: The Contradictions of Uganda’s Decentralization Programme”, *World Development*, 31 (2), pp. 325-337.
- Fried, Robert C. y Francine F. Rabinovitz (1980), *Comparative Urban Politics, a Performance Approach*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Gobierno de Guatemala, *Portal SIAF Muni: Promoviendo la transparencia*, dis-

- ponible en <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/> [fecha de consulta: 20 de marzo de 2010].
- Griffin, John D. (2006), “Electoral Competition and Democratic Responsiveness: A Defense of the Marginality Hypothesis”, *Journal of Politics*, 68 (4), pp. 911-921.
- Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman (1996), “Electoral Competition and Special Interest Politics”, *The Review of Economic Studies*, 63 (2), pp. 265-286.
- Heller, Patrick (2001), “Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre”, *Politics & Society*, 29 (1), pp. 131-163.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2002), *XI Censo Nacional de Población y VI de Habitación*, Guatemala.
- _____ (2004), *Proyecciones de población*, Guatemala.
- _____ (2006a), *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi)* [National Survey of Living Conditions], Guatemala.
- _____ (2006b), *Necesidades básicas insatisfechas al 2002*, Guatemala.
- _____ y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) (2006), *Mapas de pobreza en Guatemala al 2002*, Guatemala.
- Jenkins, Robert (2007), “The Role of Political Institutions in Promoting Accountability”, en Anwar Shah (ed), *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, D. C., World Bank.
- Jenkins, Robert y Anne Marie Goetz (1999), “Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India”, *Third World Quarterly*, 20 (3), pp. 603-622.
- Keefer, Philip y Stuti Khemani (2005), “Democracy, Public Expenditures and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services”, *The World Bank Research Observer*, 20 (1), pp. 1-27.
- Khemani, Stuti (2006), “Can Information Campaigns Overcome Political Obstacles to Serving the Poor?”, ponencia preparada para Expert Group on Development Issues (EGDI) Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Washington, D. C.
- List, John A. y Daniel M. Sturm (2006), “How Elections Matter: Theory and Evidence from Environmental Policy”, *Quarterly Journal of Economics*, 121 (4), pp. 1249-1281.
- Lupia, Arthur (2003), “Necessary Conditions for Improving Civic Competence”, mimeo, University of Michigan, disponible en <http://www-personal.umich.edu/~lupia/necessary.pdf> [fecha de consulta: 30 de

- marzo de 2010].
- Pereira, Carlos, M. A. Melo y C. M. Figueiredo (2009), “The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil’s Audit Reports”, *Political Research Quarterly*, 62 (4), pp. 731-744.
- Presidencia de la República de Guatemala (2002), *Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, acuerdo gubernativo núm. 461, Guatemala.
- Reinikka, Ritva y Jacob Svensson (2003), “The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture”, World Bank Policy Research Working Paper, núm. 3239.
- Schoenleitner, Guenther (2004), “Can Public Deliberation Democratise State Action? Municipal Health Councils and Local Democracy in Brazil”, en John Harriss *et al.* (eds.), *Politicising Democracy. The New Local Politics of Democratisation*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Shah, Anwar, Theresa Thompson y Heng-fu Zou (2004), “The Impact of Decentralisation on Service Delivery, Corruption, Fiscal Management and Growth in Developing and Emerging Market Economies: A Synthesis of Empirical Evidence”, *CESifo DICE Report*, 1, pp. 10-14.
- Speer, Johanna (2012), “Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?”, *World Development*, 40 (12), pp. 2379-2398.
- Stroemberg, David (2001), “Mass Media and Public Policy”, *European Economic Review*, 45 (4-6), pp. 652-663.
- Tribunal Supremo Electoral (2007), *Memoria de las elecciones generales 2007*, Guatemala.
- Wiebe, Adrienne (2000), “Who Participates? Determinants of Participation in a Community Development Project in Guatemala”, *Canadian Journal of Development Studies*, 21, número especial, pp. 579-604.
- World Bank (2003a), *Making Services Work for Poor People*. World Development Report 2004, Washington, D. C., World Bank-Oxford University Press.
- _____ (2003b), *Poverty in Guatemala*, reporte núm. 24221-GU, Washington, D. C., World Bank.