



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

La Investigación Acción Participativa -IAP Metodología alternativa para la construcción de políticas públicas en salud

**Mónica Gutiérrez Rueda
Claudia Milena Sarmiento Arévalo**

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina – Departamento de Salud Pública
Bogotá-Colombia
2013**

La Investigación Acción Participativa –IAP- Metodología alternativa para la construcción de políticas públicas en salud

**Mónica Gutiérrez Rueda
Claudia Milena Sarmiento Arévalo**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de:
Especialista en Administración en Salud Pública**

**Asesora de Trabajo de Grado:
Magister en Salud Pública Rocío Robledo Martínez**

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Medicina – Departamento de Salud Pública
Bogotá-Colombia
2013**

“Instrúyanse, porque necesitamos toda nuestra inteligencia.

Conmuévanse, porque necesitamos todo nuestro entusiasmo.

Organícense, porque necesitamos de toda nuestra fuerza.”

Antonio Gramsci

Resumen

Se describen distintos conceptos de la política, la política pública y las políticas públicas en salud identificando la importancia de la participación, de la organización y de la formación política comunitaria en la construcción de todas ellas, se identifican tendencias de construcción de políticas públicas, se contextualiza frente a la metodología actual usada en Colombia y el nivel de participación en la toma de decisiones de la sociedad. Se rescata el valor de lo público en la salud y su aporte a la construcción de la ciudadanía.

Se describen algunas metodologías de participación usadas en la construcción de políticas, enfatizando en la Investigación Acción Participativa como metodología “que apunta a la producción de un conocimiento propositivo y transformador, mediante un proceso de debate, reflexión y construcción colectiva de saberes entre los diferentes actores de un territorio con el fin de lograr la transformación social”, y se presentan dos experiencias de participación comunitaria en la construcción de políticas, la primera que usa IAP, con resultados efectivos sobre la calidad de vida, y la última que usa una metodología distinta, demuestra procesos limitados de participación en la toma de decisiones.

Palabras Clave

Políticas Públicas, participación comunitaria, salud pública, investigación. (Fuente: DeCS).

Abstract

In this article or survey different concepts related to the Politics, Public Policy and Health Public Policy are presented with the intent of outlining the relevance in the building process of them of the engagement, organization and communitarian political education; the main trends of Public Policies are identified and is given an overview of both: the methodology currently used in Colombia and the level of society engagement in the decision-making process. Then it focuses in the value of the public sense in the health issues and its contribution to the citizenship-building.

Before some methodologies of engagement used in the construction of policies are described giving emphasis to a methodology known as Participatory Action Research which “pursues the production of a renovated and challenging knowledge though a process of debate, reflection and collective building of knowledge among the subjects from a territory looking forward to a social transformation”. Finally two experiences of communitarian participation in the construction of Policies are presented. The first one applies the Participatory Action Research methodology and the output shows improvement of the quality of life; but the second one that uses a different methodology makes evident a lack of participation in the decision making process.

Keywords

Public policies, consumer participation, public health, research (Source: MeSH).

Contenido

	Pág.
Resumen.....	V
Introducción.....	1
1. Cómo se concibe la política y que significado tienen las políticas públicas en salud	3
1.1 Política.....	3
1.2 Política Pública.....	4
1.3 Políticas Públicas en Salud.....	6
2. ¿Cómo construir las políticas públicas en salud? IAP como metodología alternativa	7
3. Conclusiones y Recomendaciones.....	11
3.1 Conclusiones.....	
3.2 Recomendaciones.....	
Bibliografía.....	15

Introducción

El presente ensayo, pretende visibilizar a la Investigación Acción Participativa como una metodología útil para la construcción efectiva, legítima y colectiva de políticas públicas, y en este caso particular de las que a salud se refieren, a partir de la descripción general de cinco elementos.

Cuando se habla de política, se toma como referencia a la lucha por el poder, [1] y que su construcción y sostenimiento descansa en el involucramiento y participación activos de los diversos sectores en la toma de decisiones. [2].

Se acoge en esta reflexión como definición de Política Pública aquella que *“Se entiende por un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas, formuladas y ejecutadas tomando como centro de construcción una interacción entre las comunidades, la administración y los grupos de interés”*. [3]

Para hablar de la generación de políticas públicas en salud, es necesario comprometerse con una definición de salud por lo cual se recoge la definición de la declaración de Alma Ata: *“Un Estado de completo Bienestar Físico, Mental y Social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, es un derecho humano fundamental, y el logro del nivel de salud más alto posible, es un objetivo social sumamente importante en todo el mundo, cuya realización requiere la intervención de otros muchos sectores sociales y económicos, además del sector salud”*. [4]

Considerar que la Investigación Acción Participativa –IAP-, impulsada entre otros por Orlando Fals Borda, [2] puede convertirse en una metodología alternativa y de real participación activa de la sociedad involucrada, pues apunta a la producción de un conocimiento propositivo y transformador, mediante un proceso de debate, reflexión y construcción colectiva de saberes entre los diferentes actores de un territorio con el fin de lograr la transformación social. La metodología que combina dos procesos, el de conocer y el de actuar, implicando en ambos a la población cuya realidad se aborda y que armoniza la teoría y la praxis, y posibilita el aprendizaje, la toma de conciencia crítica de la población sobre su realidad, su empoderamiento, el refuerzo y ampliación de sus redes sociales, su movilización colectiva y su acción transformadora. [5]

Pueden encontrarse diferentes formas de construcción política, algunas que “se alejan de lo público o del interés común, porque grupos particulares permean las esferas de poder para obtener a través de la política una ventaja en desmedro de los intereses de una colectividad,

hasta aquellas que se construyen con la participación de todos los actores involucrados, con la finalidad de resolver un problema colectivo.

1. Cómo se concibe la política y que significado tienen las políticas públicas en salud

1.1 Política

Existen múltiples definiciones y formas de concebir la política, las cuales han ido desarrollándose a lo largo de la historia y que no se reducen al hecho electoral o parlamentario. Por el contrario, tiene inmersas las relaciones humanas y sus relaciones de poder, las cuales como veremos permiten identificar aspectos en común que son fundamentales a la hora de la construcción de políticas públicas: Lo colectivo, la legitimidad, el poder, y la educación.

Michael Foucault concibe la política como la lucha por el poder, la liga directamente y expresa que este último *“no se trata de un aparato de Estado, ni de la clase en el poder, sino del conjunto de pequeños poderes e instituciones situadas en un nivel más bajo”*; [6] Es decir, el poder no es exclusivo de quien conforma el Estado, sino que es en suma el ejercicio de quienes están incluso fuera de él, ya sean estas organizaciones o individuos siempre que actúen sobre asuntos de interés colectivo.

Carl Schmitt refiere que de la misma forma que *“El Estado se encuentra entremezclado con la sociedad, al punto que lo político no admite ser definido a partir de lo estatal. Con ello el Estado se muestra como algo Político, pero a su vez lo político se muestra como algo estatal, y éste es un círculo vicioso que obviamente no puede satisfacer a nadie”*. [7]

Por otra parte, Norberto Bobbio plantea que : *“hay dos grandes troncos que componen la historia de las ideas políticas: uno que entiende la política como sinónimo de conciliación... y que busca las bases del entendimiento entre los individuos; otro que interpreta la política como sinónimo de conflicto porque ella se mueve, esencialmente, en el marco de la disputa entre intereses que nunca llegan a encontrar un punto de reposo”,* y expresa además que *“El poder político debe descansar en algún principio válido de legitimidad. La fuerza por sí sola no proporciona ningún título válido para ejercer el poder. El grado de suficiencia lo proporciona algún principio de justificación”*. [8]

A partir de esta definición puede entenderse como en la cotidianidad, la política es concebida como la competencia continúa entre sectores con intereses particulares versus los mismos y/o sectores con intereses colectivos; los primeros, suelen usar diferentes métodos para su competencia sobre los segundos, uno de ellos es la fuerza, que según Bobbio necesita justificación para ser aceptada” [8]., y que en Colombia por ejemplo, es usada contra sectores

que están en contra de lo establecido, como herramienta de represión y forma de garantía para el mantenimiento del statu quo, lo que en últimas desencadena en una sociedad visiblemente dividida entre opresores y oprimidos, los que opinan y construyen y los que obedecen y/o se adaptan”.[9]

Antonio Gramsci, pone su interés en la relación que tienen la política y la educación y se plantea una serie de interrogantes como: *¿cuál es la función "educativa" de una descripción precisa de los mecanismos del poder político y de los mecanismos de la ideología? ¿Educar a la gente para que adopte una visión realista, y por consiguiente intervenga en la lucha política que enfrenta a los poderes, o bien revelar a la gente el lado oculto de la política, para que desconfíe de ella y viva independientemente su vida, y se haga una opinión propia, al margen del poder político? ”*. [10]

Lo que podría resolverse según lo describe Jaime Hernán Tamayo en el libro, teoría crítica de la sociedad y la salud pública, cuando Paulo Freire, filósofo latinoamericano, *hace énfasis en el papel de la concientización, entendida como el “proceso por el cual los seres humanos se insertan críticamente en la acción transformadora”, en la práctica libertadora y en el reconocimiento del mundo no como algo dado, sino en un devenir dialéctico. Es decir, la concientización implica una reflexión crítica de la realidad como algo dándose y que anuncia otra nueva realidad que no puede prescindir de la acción transformadora.* ”. [5]

En síntesis todos estos conceptos derivan en una conclusión y es que no necesariamente el poder esta ligado al Estado, y por tanto la política no es exclusiva del mismo, para ejercerla e incluso, para construirla se necesita de la educación, llamaría Freire, de procesos de alfabetización política que permitan a la sociedad generar conciencia de su capacidad transformadora y que a su vez redunden en una verdadera legitimidad sin necesitar el uso de la fuerza.

1.2 Política Pública

Si bien se ha conceptualizado sobre la política y su ejercicio, es necesario considerar que se entiende por política pública; Alejandro Lozano, et al, divide la misma en tres tendencias”: [11]

- La primera, en donde se concibe la política pública como una intervención estatal, tendencia donde los análisis y debates giran alrededor de la actividad gubernamental, el accionar burocrático y en algunas situaciones de acción parlamentaria.
- La segunda, fundamentalmente ve a la política pública como procesos que no involucran exclusivamente al Estado, y en donde se articulan dinámicas supranacionales, lógicas sociales, culturales y acciones colectivas de diverso orden
- Y la tercera, se gravita especialmente en temas y problemas relacionados con el hacer de los analistas y los grupos de expertos: Asuntos como el establecimiento de criterios para identificación de problemas socialmente relevantes, la elaboración y posicionamiento de agendas, la realización de diagnósticos, la producción de argumentos orientados a públicos específicos, la identificación de procesos de evolución de información y sistemas de seguimientos: son objetos de análisis, debates y propuestas instrumentadas muy variadas y en ocasiones disimiles.

Frente al ejercicio de la política pública, puede identificarse cómo estas tendencias, dependen de la forma como están estructurados los países (Por ejemplo si son Estados o no), de la concepción frente a la participación, y de la importancia que se le presta al accionar colectivo de las comunidades frente a las condiciones en las que vive.

Para el caso Colombiano, que en su definición se comprende como un Estado Social de Derecho, donde la Democracia se concibe como un eje fundamental en la garantía de los derechos, [12] y que a partir de ello tiene procesos de participación amplia donde son actores que representan los intereses del colectivo (Presidente, Parlamentarios, entre otros) quienes definen las políticas que estructuran el sistema. De las definiciones que expone Lozano, hoy parecen ser fundamentalmente la primera y la última las que se usan para la construcción de la mayoría de políticas, fundamentalmente de las estructurales; esto también a causa de las construcciones culturales que conciben que la elaboración de propuestas debe hacerse necesariamente por gente experta, esté o no inmerso en el contexto para el cual está construyendo, e independientemente de que conozca de manera directa las problemáticas y necesidades[3].

Para exponer un ejemplo concreto de lo anterior, se ve como en la actualidad el sistema de salud atraviesa una crisis general donde todos los sectores (independiente de si sus intereses son individuales o colectivos), consideran prioritario generar una reforma al sistema.[13] Para ello, el Ejecutivo en su gabinete ministerial de salud (con apoyo de grupos de expertos), elaboró una propuesta de ley estatutaria [14] que actualmente se está discutiendo en el legislativo, dos ramas donde sus representantes son elegidos de manera democrática con la participación de los ciudadanos a partir del voto [12] (democracia que debería discutirse si se analiza que la participación electoral no supera el 50%, que la tasa de abstención electoral a nivel nacional es una de las más altas en América Latina[15, 16] y que cada período electoral está atravesado por una serie de escandalosos casos de compra de votos, votaciones de personas fallecidas, entre otras debilidades que permite el sistema electoral actual).[17] Sin embargo, paralelo a los debates en el legislativo se han visto múltiples acciones de protesta y movilización, no solo frente a la ausencia de participación real en la construcción de la propuesta, sino en contra de la concepción del tipo de sistema.[13] Pudiendo inferir entonces como dicha propuesta no es realmente elaborada a partir de un diagnóstico incluyente de necesidades, sino que corresponde como lo expresa Lozano “a un accionar burocrático y en algunas situaciones de acción parlamentaria”.

De la segunda tendencia en cambio, se destaca que para la construcción de la política pública, no basta con la intervención del Estado, y de los expertos que puedan manejar el tema, sino que la intervención del conjunto de la sociedad consciente y de los determinantes que influyen en la misma tanto de carácter internacional como nacional y local, son necesarios no solo para permitir la identificación de la problemática, sino para construir el diagnóstico y la subsecuente propuesta de generación de política pública que logre generar una solución a lo evidenciado y que redunde en un mayor grado de bienestar para la población en general.[3]

Por lo que para la elaboración de una propuesta real, no basta con la participación del Ministro de Salud y su equipo de expertos, ni con los académicos o trabajadores de la salud, se requiere además de la participación de la sociedad en su conjunto, pues son las comunidades quienes tienen claras sus necesidades y pueden aportar de manera efectiva en la construcción orientada de propuestas que impacten en la resolución de las mismas, en su ejecución y en su evaluación.

1.3 Políticas Públicas en Salud

Las anteriores definiciones pueden recogerse también para las políticas en salud, ya que por ejemplo, en la Declaración de Alma Ata de 1978, la salud es concebida como *“Un Estado de completo Bienestar Físico, Mental y Social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, es un derecho humano fundamental, y el logro del nivel de salud más alto posible, es un objetivo social sumamente importante en todo el mundo, cuya realización requiere la intervención de otros muchos sectores sociales y económicos, además del sector salud”*. [4]

Establecer la salud como objetivo social y derecho fundamental hace necesaria para su materialización la construcción de una serie de políticas públicas que trascienden lo curativo y que hacen ineludible la participación de los sectores en general, en primera instancia para definir a partir de un diagnóstico, las principales problemáticas e incluso las causas estructurales de las mismas, y posteriormente la construcción de manera colectiva de la solución, de manera tal que para su concreción todos y todas aquellas que tuvieron participación se sentirán también responsables de empoderarse de su mantenimiento.

Para Nora Eugenia Muñoz Franco, *en primer lugar se parte de reconocer que la Salud Pública, a través de su quehacer construye valor público, por cuanto participa activamente en procesos organizativos, que potencian la participación, la capacitación, la formación y la educación relacionada con la salud como derecho fundamental. En esta medida, aporta a la construcción de ciudadanía, rescatando la democracia como principio esencial para el logro de transformaciones sociales”. El proyecto político de la salud pública, debe cimentarse en la construcción de sujetos sociales, políticos y autónomos para participar activamente en asuntos relacionados con la atención, la promoción y la prevención de la salud, con la cualificación en la prestación de los servicios, pero también con procesos de toma de decisiones concernientes a la misma. Así, es posible rescatar el valor de lo público en tanto persista el interés por apostar a la construcción de sociedades democráticas, que respeten la diversidad y reconozcan los elementos constituyentes de sus formas de enfermar, vivir y morir*. [18]

2. ¿Cómo construir las políticas públicas en salud? IAP como metodología alternativa

Para que la construcción política pueda darse desde los intereses del colectivo, debe pensarse en la participación, ya que permite la adecuación de las respuestas desde lo público a las necesidades y demandas de los ciudadanos; evita producir respuestas apresuradas, escasamente planificadas y probablemente más costosas económicamente. Así como favorece una mayor eficiencia en la intervención pública, al producirse respuestas y propuestas bien orientadas que optimicen recursos: mejores servicios con iguales recursos [19].

Dicha participación puede elegir como “ruta la *“consulta ciudadanía”* como se haría a través de un buzón de sugerencias o un referendo; o planearse con una mayor duración en el tiempo pero bajo un punto finito, como en la estructuración de un plan estratégico para una ciudad o municipio [19] en donde la participación comunitaria tiene alcance solo hasta la consolidación de dicho plan.

Estos ejercicios que se hacen una y otra vez buscando dar una respuesta, concluyen en un sobre-diagnóstico de la realidad y con pobres y fragmentadas acciones a nivel estatal [19], debido a su falta de continuidad en las comunidades.

Por el contrario, la participación debe permitirle a la colectividad entender el papel activo y dinámico dentro de su contexto, y a la institución, su acercamiento a la base del tejido social, contando con profesionales que entiendan las necesidades, dinamicen el trabajo de debate en el nivel de base, para después trasladar esas propuestas e iniciativas a los órganos centrales de la institución, y las respuestas correspondientes a los ciudadanos implicados. Se trata en fin de reglamentar lo mínimo posible, facilitar el acceso de todos los ciudadanos y abrir un número determinado de comisiones de trabajo [19] en las que ellos contribuyan, en principio.

Poner en marcha dicha propuesta puede hacerse desde la Investigación – Acción – Participativa, metodología “que apunta a la producción de un conocimiento propositivo y transformador, mediante un proceso de debate, reflexión y construcción colectiva de saberes entre los diferentes actores de un territorio con el fin de lograr la transformación social.” [20] Para el caso, la investigación es el propio método en el que los sujetos -participantes e investigadores- interactúan para lograr su propósito colectivo y social; los investigadores no tienen *in situ* objetos de estudio, sino que ellos a su vez interactúan, están involucrados: son maestros y educandos, lo que permite reorientar permanentemente el desarrollo investigativo [21] así como la validación de las múltiples perspectivas generando un proceso dialéctico.

Para la generación de este proceso es preciso conocer la realidad: las condiciones culturales, sociales, económicas y políticas en las que se desenvuelven los participantes, conocer sus percepciones frente a las problemáticas, pero por sobre todo mantener un diálogo respetuoso, continuo y claro para generar la confianza necesaria que permita consolidar el proceso en medio de los consensos y las discusiones.

Establecer los objetivos y temas conjuntamente y las metodologías, que deben estar acordes a las prácticas comunitarias, para despertar el interés por participar. Son las bases para desarrollar los espacios participativos, ya que allí es donde en últimas el conocimiento de la realidad: se cuestiona y es aprehendido, tal como lo describe Claudia Patricia Valencia Molina: "que la realidad sea aprehendida, no como algo que es, sino como devenir, como algo que está siendo". Sin embargo, reconocer la realidad no significa transformarla, como denomina Freire, así que es necesario hacer de ese proceso concientizador, como lo determina el mismo autor, llegue a su nivel más alto encaminando la práctica colectiva hacia intereses de bienestar común, reconociendo la capacidad de acción de la comunidad y ese nuevo conocimiento adquirido por la dialéctica, pueda consolidar transformación social [22].

Sin embargo, es necesario evidenciar que así como hay diferentes formas de construir políticas públicas y políticas públicas en salud, hay también diferentes objetivos para los cuales se usan metodologías como la Investigación Acción Participativa, entre ellas está el hecho de que solo se intente a partir de ejercicios reduccionistas que pretenden legitimar políticas previamente construidas por unos pocos y en su mayoría que no tienen una relación con las necesidades reales a las que se supone apuestan las soluciones. Para lo cual la IAP es también una manera de hacer ver a la gente como participante de la construcción de procesos, sin serlo en realidad, pues no tienen un nivel de empoderamiento y formación que así se los permita.

Dos ejemplos se toman como referentes para exponer las formas de participación comunitaria y sus resultados en la formulación de políticas:

El primero desarrollado en Tillery, Carolina del Norte. La pequeña comunidad de Tillery, en el condado de Halifax, ha sido llamada "Lección de libro: forma de hacer crecer una comunidad más saludable desde la base". Allí la mayoría de los afroamericanos de la nación residen en las zonas rurales, es parte de una región que ha sido afectada en gran medida por la pobreza y el racismo ambiental (la práctica de relegar a las comunidades marginadas de color a las condiciones ambientales más insalubres o indeseables).

Sin embargo, las aproximadamente 300 familias que tiene Tillery, se han articulado y han actuado en una visión de una comunidad saludable, que incluye: un entorno libre de contaminantes de la industria local, propiedad de la tierra, las cooperativas de agricultores, y mejorar las viviendas, la educación, el transporte y el acceso al cuidado de la salud.

Problemas clave entre estos eran la salud y el medio ambiente, planteados por el rápido crecimiento intensivo de las fábricas de cerdos, que almacenan grandes cantidades de residuos en lagunas abiertas antes de ser repartidas en campos. La comunidad local estaba convencida de que el incremento en el crecimiento de estas fábricas (que creció un 85% entre 1985 y 1992) fue contaminando los suministros locales de agua y ocasionando la aparición de dolores de garganta, picazón en los ojos, y otros problemas de salud síntomas en la población local.

Usando IAP. “Los miembros de CCT (Concerned Citizens of Tillery), comenzaron, por su cuenta a analizar esta situación, conduciéndolos a un estudio en el que se trazaron las fechas de construcción de pozos, la profundidad y su ubicación en relación con los pozos negros de las fábricas de cerdos; y el uso de su hallazgos ayudó para promover el cambio de políticas.”

Para el estudio, “los talleres comunitarios se toman como estudios científicos, obteniendo datos válidos, y evidenciando cómo los estudios pueden ser diseñados utilizando varios métodos para abordar las preocupaciones tanto de miembros de comunidad como de investigadores externos (por ejemplo, estudios de caso de comunidad y varios accesos cuantitativos). En consonancia con los principios de la IAP, los investigadores van a estos talleres como compañeros de los alumnos en lugar de profesores, estando en igualdad de condiciones con los desafíos éticos de la investigación y la creación de métodos que reflejen perspectivas científicas y populares.”

“Parte de la investigación llevada a cabo en estas comunidades, que contó con la participación de Wing y otros, con formación avanzada en métodos epidemiológicos; fue realizada principalmente por necesidad. El análisis de más de 2500 de fábricas de cerdos en más de 4.000 secciones censales revelan que las comunidades con las poblaciones minoritarias, tenía alrededor de seis veces más de estas operaciones...” “Incluso estos estudios que se realizaron en colaboración con las comunidades locales, llamaron la atención de medios de comunicación promoviendo programas de acción.”

La investigación y la organización de base comunitaria en el sudeste del condado de Halifax se ha fortalecido en gran parte por una serie de cambios en las políticas que se han producido en la zona. El trabajo temprano de CCT jugó un papel principal en el asegurar el paso 1992 de la primera ordenanza en el estado para parar el crecimiento el crecimiento descontrolado de las fábricas corporativas de cerdos. Basado en este y otros esfuerzos exitosos para efectuar el cambio, CCT recibió el Premio Comunidades Saludables 1993 del Foro de Salud y Marion Merrell Dow, Inc.

Concluyendo con una afirmación de Wing: "Para transformar la sociedad, es fundamental la promoción de la salud, es necesario un enfoque más democrático y ecológico para el estudio científico ", en el que "la educación entre los científicos y el público debe tener lugar en los dos sentidos." El enfoque es lento y lleno de desafíos como para las comunidades y sus colaboradores en la investigación, y para la variedad de sectores que intente navegar en un terreno ético y práctico difícil, porque es abordar las cuestiones de poder y confianza, el rigor de investigación, y las agendas a menudo contradictorias de " lo científico y lo ciudadano [23].

La segunda experiencia analizada en Guatemala. Allí, 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 de 2002. Dicho sistema crea mecanismos de participación para la priorización y asignación de los presupuestos públicos desde el nivel comunitario hasta el gobierno central.

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 consejo 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, gobiernos municipales, el gobernador departamental, representantes de las universidades, representantes de grupos étnicos del departamento y de asociaciones de mujeres y representantes de 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 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 dialogo...”

“Por medio de 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.” A partir de, la identificación de los actores estratégicos y los recursos de poder que poseen; análisis de las reglas del juego y las asimetrías de poder entre los actores estratégicos.

Encontrando que "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, algunas organizaciones no gubernamentales”

“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. Los comunitarios también confrontan diferentes barreras para la participación y perciben una menor capacidad de influencia.”

“Concluyendo que la 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”

[24]

3. Conclusiones y Recomendaciones

3.1 Conclusiones

La Investigación Acción Participativa, es entonces una herramienta que utilizada de manera adecuada, puede lograr no solo construir políticas en salud de manera colectiva y con sentido de apropiación, sino que además aporta a la creación de garantías para su materialización efectiva y transformación de las condiciones en lo que al mejoramiento de la calidad de vida se refiere.

El reducir este amplio ejercicio a una serie de dinámicas de participación, puede permitir que se caiga en usos que además de ser deshonestos, no desencadenan en el objetivo para el que la IAP fue pensada, la transformación social que significa en últimas el logro del mayor bienestar común.

La IAP permite establecer procesos organizativos de las comunidades a partir de la identificación de sus necesidades comunes y de comprobar de que para la solución de las mismas, el accionar debe ser fundamentalmente colectivo, de lo contrario, se generan una serie de acciones fragmentadas que no impactan de manera efectiva en la transformación social. Esa necesidad de organización debe tener un papel preponderante en el ámbito de la salud ya que esta es una dinámica compleja que resulta de las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas de un país y no solo se refiere al acceso a los servicios de salud.

Es una metodología que hace del conocimiento una producción colectiva y al que todos tienen acceso y no unos cuantos, permitiéndole a los sujetos obtener herramientas que le posibiliten determinar las raíces y causas de los problemas, y a su vez hacer de la investigación la búsqueda de las vías de solución a los mismos.

Como metodología que permite la participación de diferentes actores, así como la adquisición de conocimiento, la apropiación y el desarrollo de la crítica de los involucrados para la transformación de su contexto; su aplicación podría ser pertinente en el desarrollo de la estrategia de Atención Primaria en Salud Integral en la medida que esta busca lograr una sociedad equitativa y justa, donde la garantía del derecho a la salud no solo se materializa en términos de acceso a los servicios, sino que comprende el garantizar condiciones como la educación, el trabajo, la alimentación o la vivienda.

3.2 Recomendaciones

Como metodología que permite la participación de diferentes actores, así como la adquisición de conocimiento, la apropiación y el desarrollo de la crítica de los involucrados para la transformación de su contexto; su aplicación podría ser pertinente en el desarrollo de la estrategia de Atención Primaria en Salud Integral en la medida que esta busca lograr una sociedad equitativa y justa, donde la garantía del derecho a la salud no solo se materializa en términos de acceso a los servicios, sino que comprende el garantizar condiciones como la educación, el trabajo, la alimentación o la vivienda.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Las políticas públicas: Algunos apuntes generales [Internet]. Disponible en: [http://conferenciapesmexico2012.com/memorias/wp-content/themes/tema_memorias_confpes2012/downloads/Cursos/LA PROMOCION DE LA SALUD EN LAS POLITICAS PUBLICAS/Materiales y documentos/Apuntes%20sobre%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](http://conferenciapesmexico2012.com/memorias/wp-content/themes/tema_memorias_confpes2012/downloads/Cursos/LA_PROMOCION_DE_LA_SALUD_EN_LAS_POLITICAS_PUBLICAS/Materiales_y_documentos/Apuntes%20sobre%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf). Consultado Noviembre de 2012
- [2] Experiencias y metodología de la investigación participativa [Internet]. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/10204/P10204.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>. Consultado Noviembre de 2012
- [3] Las políticas públicas en Colombia, insuficiencias y desafíos [Internet]. Disponible en: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/download/32359/32374>. Consultado Noviembre de 2012
- [4] “Declaración de Alma Ata” Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Alma-Ata, URSS, 6-12 de septiembre de 1978 [Internet]. Disponible en: http://www1.paho.org/spanish/dd/pin/alma-ata_declaracion.htm. Consultado Noviembre de 2012
- [5] Ardila AM, Borrero YE, Cáceres FM, Estrada JH, et al. Teoría crítica de la sociedad y salud pública. En: Un diálogo CON-SOBRE Paulo Freire. Primera edición, Bogotá, Editorial UN; 2011. p: 49.
- [6] “La Verdad y las Formas Jurídicas” [Internet]. Disponible en: http://www.posgrado.unam.mx/arquitectura/aspirantes/La_verdad.pdf. Consultado Noviembre de 2012
- [7] “El concepto de lo político” [Internet]. Disponible en: <http://www.lexweb.cl/media/users/10/523229/files/49917/Schmitt.pdf>. Consultado Noviembre de 2012
- [8] CONFERENCIA: LA PERSPECTIVA POLÍTICA DE BOBBIO (HOMENAJE PÓSTUMO) [Internet]. Disponible en: http://www.iapem.org.mx/iapem_nueva/docs/libros/970-9185-168.pdf. Consultado Noviembre de 2012
- [9] El Caso Colombiano [Internet]. Disponible en: http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/ANALISIS_COLOMBIA.pdf. Consultado Noviembre de 2012.

- [10] "ANTONIO GRAMSCI" [Internet]. Disponible en: <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/gramscis.pdf>. Consultado Noviembre de 2012.
- [11] LOZANO AYALA A, Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis. Colombia. Logofomas S.A. ISBN: 978-958-44-3528-6; 2008. p. 162
- [12] Banco de la Republica de Colombia [Internet]. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>. Consultado Noviembre de 2012.
- [13] Revista Le monde diplomatique [Internet]. Disponible en: <http://www.eldiplo.info/portal/index.php/component/k2/item/228-nuevo-pulso-por-el-modelo-de-salud-en-colombia>. Consultado Noviembre de 2012.
- [14] Ministerio de Salud y Protección Social [Internet]. Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/Documents/General/Reforma-salud-febrero-2013.pdf>. Consultado Noviembre de 2012.
- [15] El espectador.com [Internet]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articulo-259022-una-democracia-defectuosa>. Consultado Noviembre de 2012.
- [16] Balance electoral Latinoamericano [Internet]. Disponible en: http://www.idea.int/americas/upload/DZ_Balance_electoral_latinoamericano_pdf.pdf. Consultado Noviembre de 2012.
- [17] Revista supuestos. U de los Andes [Internet]. Disponible en: <http://revistasupuestos.uniandes.edu.co/?p=817>. Consultado Noviembre de 2012.
- [18] Ardila AM, Borrero YE, Cáceres FM, Estrada JH, et al. Teoría crítica de la sociedad y salud pública. En: Un diálogo CON-SOBRE Paulo Freire. Primera edición, Bogotá, Editorial UN; 2011. p: 51
- [19] La Investigación-Acción Participativa como metodología de mediación e integración socio-comunitaria. Disponible en: http://www.pacap.net/es/publicaciones/pdf/comunidad/6/documentos_investigacion.pdf. Consultado en Noviembre de 2012.
- [20] La investigación acción participativa (IAP). Disponible en: <http://forolatinoamerica.desarrollosocial.gov.ar/galardon/docs/Investigaci%C3%B3n%20Acci%C3%B3n%20Participativa.pdf>. Consultado en Noviembre de 2012.
- [21] La investigación cualitativa como práctica social, histórica y política orientada por principios [Internet]. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v21n4/a01v21n4.pdf>. Consultado en Noviembre de 2012.

- [22] Ardila AM, Borrero YE, Cáceres FM, Estrada JH, et al. Teoría crítica de la sociedad y salud pública. En: Un diálogo CON-SOBRE Paulo Freire. Primera edición, Bogotá, Editorial UN; 2011. p: 38
- [23] Minkler M. Using Participatory Action Research to build Healthy Communities. Public Health Rep. 2000, 115(2-3):191-7.
- [24] Flores W, Gómez-Sánchez I. La gobernanza en los Consejos municipales de Desarrollo de Guatemala: Análisis de actores y relaciones de poder. Rev. Salud Publica 2010, 12(1): 138-150.