

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Programa de capacitación ciudadana en el ámbito municipal

Magda Leticia González S.

**Guatemala
2002**

Programa de capacitación ciudadana en el ámbito municipal

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

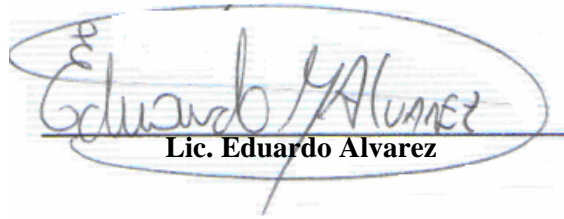


Programa de capacitación ciudadana en el ámbito municipal

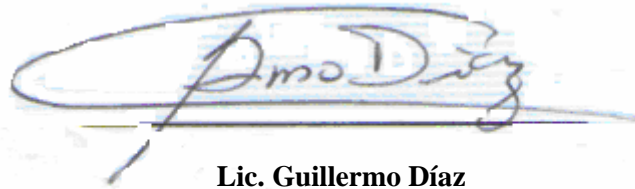
**Trabajo de investigación presentado por Magda Leticia González
Sandoval, para optar al grado de Maestría en Desarrollo**

**Guatemala
2002**

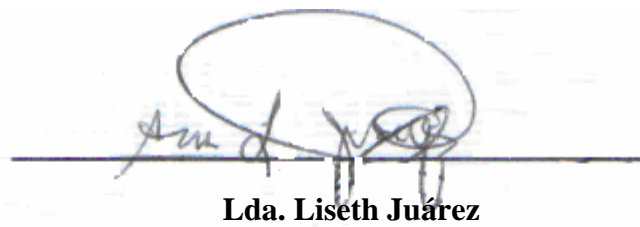
Vo.Bo



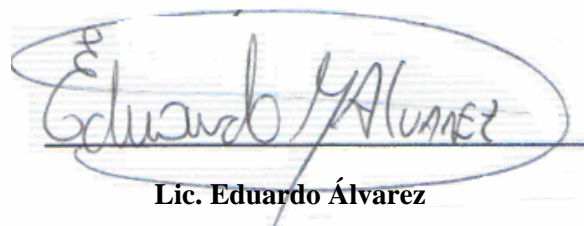
Lic. Eduardo Álvarez



Lic. Guillermo Díaz



Lda. Liseth Juárez



Lic. Eduardo Álvarez

Fecha de aprobación: 28 de junio de 2002

CONTENIDO

	Página
Lista de cuadros	Vii
Resumen	viii
I. Introducción	1
II. Marco teórico	
A. Descentralización y democracia	2
B. El gobierno local	3
C. La participación ciudadana	4
III. Marco de referencia	
A. El marco jurídico para la descentralización, el gobierno local y la participación ciudadana en Guatemala	6
1. La constitución política de la república	6
2. La ley general de descentralización	7
3. La ley de consejos de desarrollo urbano y rural	7
4. La ley de municipios (código municipal)	8
B. El municipio y los Acuerdos de Paz	11
1. Compromisos relacionados con la descentralización	11
2. Compromisos relacionados con el gobierno municipal	12
3. Compromisos relacionados con la participación	13
C. Características del gobierno municipal en Guatemala	15
1. La autonomía municipal	15
2. Organización administrativa del gobierno municipal	16
3. Finanzas municipales	17
D. Gobierno municipal y descentralización	18
IV. Propuesta de programa	
A. Justificación	20
1. Problema	20
2. Situación prevista al finalizar	21
3. Ambito geográfico	21
4. Beneficiarios	22
5. Estrategia de ejecución	22
B. Objetivos	23
C. Desarrollo de los módulos del programa	24
1. Sobre la democracia	24
2. Participación ciudadana y gobierno municipal	25
3. Organización de la participación ciudadana en el ámbito del gobierno municipal	26
4. Planificación con participación de la comunidad	27

5. Participación e información	28
6. Una estrategia de participación ciudadana impulsada por el gobierno municipal	29
D. Programación de insumos	30
1. Cronograma	30
2. Presupuesto	30
E. Evaluación	32
F. Sostenibilidad	32
Conclusiones	33
V. Bibliografía	34
VI. Anexos	36
A. Perfil del facilitador	37
B. Perfil de los participantes	37
C. Algunos indicadores de desempeño del gobierno municipal democrático	38
D. Guía de entrevista para la selección de participantes	39

Lista de Cuadros

Cuadro	Pags.
Cuadro 1. Presupuesto general de gastos.....	30

RESUMEN

El trabajo describe y analiza el nuevo papel del municipio en el contexto del marco jurídico guatemalteco, producto de la legislación relacionada con la descentralización, los consejos de desarrollo y el gobierno municipal. Describe además las características del gobierno municipal, sus atribuciones y competencias, así como el rol del municipio en el marco de los Acuerdos de Paz.

Partiendo de este marco de referencia, explora la relación gobierno municipal / ciudadanía y propone un programa de capacitación en participación ciudadana dirigido al recurso humano del gobierno municipal, cuyo propósito es la promoción de la participación ciudadana desde esta representación gubernamental.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización, en tanto traslado de poder desde instancias centrales a instancias locales, es una de las herramientas para que la reforma del Estado sea más efectiva.

La descentralización supone la existencia de instituciones locales que estén en la capacidad de asumir nuevas atribuciones y, al mismo tiempo, amplíen la participación individual y colectiva de todos los sectores de la población. Guatemala está dando pasos importantes al dotar al proceso de descentralización del marco jurídico indispensable.

En este contexto, el municipio está llamado a jugar un nuevo papel. El fortalecimiento del gobierno municipal que se ha venido dando, particularmente en la última década, ha hecho énfasis en la capacidad administrativa y financiera y no le ha dado la importancia debida a una relación clave: gobierno municipal-ciudadanía.

La necesidad de sentar las bases de esa relación, o de fortalecerla con los mecanismos adecuados es la razón de este trabajo. El programa que aquí se presenta quiere contribuir al fortalecimiento del gobierno municipal al capacitar a sus recursos humanos en participación ciudadana.

El trabajo consta de tres partes. En el marco teórico se discuten los conceptos fundamentales en los que se apoya el programa. El marco de referencia aborda temas relacionados con el sector municipal en el país. En la última parte se desarrolla el programa de capacitación, que contiene los elementos básicos para que el gobierno municipal promueva la participación ciudadana en el ámbito local.

II. MARCO TEÓRICO

A. Descentralización y democracia

En las dos últimas décadas del siglo pasado se pusieron de manifiesto dos tendencias en el marco de la agenda del desarrollo: la descentralización y la democratización.

En términos generales, la descentralización se entiende como un proceso político-administrativo de transferencia de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno central a esferas subnacionales.

De acuerdo con la Declaración de la International Union of Local Authorities (IULA), para que el proceso de descentralización sea exitoso se necesitan condiciones básicas, entre las que se encuentran: *a)* un marco jurídico claro, en donde se manifieste la división de poder, responsabilidades y recursos entre las respectivas esferas de gobierno; *b)* la voluntad política y el compromiso del gobierno nacional para la completa implementación de la ley; *c)* metas y objetivos realistas y coherentes en áreas clave de la infraestructura institucional y organizacional; *d)* acuerdos claros sobre la transferencia de recursos y la delegación de poder para generar recursos propios en los espacios locales.

Sin embargo, la descentralización sólo funcionará adecuadamente en el marco de un proceso de democratización. La descentralización puede contribuir significativamente al fortalecimiento del sistema democrático, pues supone y promueve un entorno favorable para el acercamiento del gobierno a la población. La proximidad de las instancias de decisión a la población permite, en principio, ejercer influencia más directa en los funcionarios y políticos locales. (Rossi, 1999:19).

Aquí es necesario introducir el concepto de descentralización democrática: «un sistema en el que autoridad significativa es devuelta a instancias locales, que asumen sus responsabilidades y son accesibles a los ciudadanos, quienes disfrutan de sus derechos humanos y legales al ejercitar su libertad política». (Blair, 1997:2). Por definición, la descentralización democrática tiene varios beneficios, entre los que se encuentran: *a)* participación y asunción de responsabilidades (accountability), *b)* transparencia, *c)* empoderamiento, *d)* sensibilidad, *e)* liderazgo, y *f)* valor educativo.

En el marco de la descentralización democrática se dan tres relaciones recíprocas clave. La primera, entre el gobierno central y el gobierno subnacional o local, es la transferencia de autoridad y responsabilidad, es decir, la descentralización. La segunda

relación se da entre el gobierno subnacional o local y los ciudadanos. La tercera viene a ser la relación entre el gobierno central y la ciudadanía, que incluye los derechos y responsabilidades fundamentales de los ciudadanos que el gobierno central garantiza, y asimismo la capacidad de los ciudadanos de influir en el gobierno central.

La descentralización democrática es, entonces, una redistribución del poder del Estado, que aspira a una nueva asignación de papeles en todos los niveles.

A. El gobierno local

En el marco de la descentralización, una verdadera devolución de poder, responsabilidades y recursos tiene implicaciones serias para el gobierno local. Se empleará el término "gobierno local" en el sentido de "niveles inferiores de gobierno". En nuestro país, el gobierno local sería el ejercido en el ámbito del municipio.

El gobierno local democrático es un tipo de autoridad autónoma, pluralista y participativa que, en teoría, tiene como objetivo primordial representar los intereses de su comunidad, proteger y fomentar el bienestar público, crear las condiciones necesarias para el buen gobierno y ofrecer una adecuada provisión de servicios.

Se dice que el gobierno local es más eficiente y responsable, y que la transferencia de autoridad del nivel central al local tiene efectos positivos en el desarrollo. Debido a este nuevo tipo de relación gobierno-ciudadanía, el Estado gana legitimidad. (Kälin, 1999:49).

Los gobiernos locales tienen el potencial para realizar una mejor administración. Cuando el gobierno local está preparado para ejercer sus funciones es más accesible y comprende mejor las necesidades locales. También propicia la asunción de responsabilidades, pues es más fácil pedir cuentas a los responsables directos, que además son conocidos en la población. Por otro lado, puede llevar a cabo actividades de desarrollo sostenibles e involucra a la población en la implementación de proyectos. (Kälin, 1999:50-52).

Sin embargo, con frecuencia los gobiernos locales no son capaces de llevar a cabo las tareas que les han sido delegadas. Las razones pueden ser variadas, pero las más significativas tiene que ver con la escasez de recursos, la falta de personal calificado y capacitado, la carencia de poder real y el entrecruce de actividades con otras instituciones del gobierno central, la falta de transparencia y asunción de responsabilidades y el control excesivo del gobierno central.

Tendrían que existir, entonces, algunas condiciones que aseguraran la gestión exitosa del gobierno local. Entre ellas están: a) autonomía y seguridad territorial, b) disponibilidad suficiente de recursos, c) responsabilidad y transparencia ante la población y ante los niveles superiores de gobierno, d) voluntad política, y e) marco legal que establezca con claridad los poderes, derechos y deberes del gobierno local. (Kälin, 1999:58-61).

En el ámbito local, donde existe un contacto cercano y cotidiano con la población, es donde el mejoramiento de las funciones del gobierno y la democratización de las decisiones públicas tienen más posibilidades de realizarse.

B. La participación ciudadana

La ciudadanía, en sentido estricto, es un vínculo político que une al individuo con el Estado. Como proceso, puede definirse como la actitud cívica frente a los poderes del Estado. La ciudadanía es una forma de identidad, una relación recíproca entre el Estado y el individuo.

Aunque la democracia es un sistema de derechos positivos, no genera automáticamente las condiciones para el ejercicio efectivo de derechos y obligaciones. Sólo un Estado efectivo puede generar las condiciones que aseguran la realización de la ciudadanía. El Estado debe cumplir tres condiciones para garantizar que la ciudadanía sea efectiva en un régimen democrático: 1) Para que el ejercicio de la ciudadanía sea predecible, los gobiernos y funcionarios tienen que actuar de acuerdo con la Constitución y las leyes. 2) Sólo un Estado que hace cumplir las leyes con previsibilidad permite el desarrollo de relaciones privadas pacíficas. De este modo, la vigencia y efectividad de los derechos de la ciudadanía depende de la calidad y la cantidad de la presencia del Estado en las relaciones privadas. 3) Para que todos ejerzan efectivamente sus derechos ciudadanos deben darse las condiciones sociales necesarias. El ejercicio de la ciudadanía sólo está al alcance de aquellas personas que disfrutan un mínimo de seguridad material, educación y acceso a la información. (Przeworski *et al.*, 1998:61-63).

Para los propósitos de este trabajo definiremos la participación ciudadana como un proceso o serie de procesos individuales o colectivos por parte de sujetos miembros de un Estado, quienes interactúan para redefinir e incidir en las estructuras, relaciones institucionales, políticas, procedimientos y prácticas de gobierno, contribuyendo de ese modo a la democratización, el desarrollo y el bienestar.

Desde la óptica del gobierno local, «la participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes, de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno». (Aguilar, 1997:25).

III. MARCO DE REFERENCIA

A. El marco jurídico para la descentralización, el gobierno municipal y la participación ciudadana en Guatemala

En años recientes, el marco jurídico del país relacionado con los temas de descentralización, participación ciudadana y gobierno municipal ha sido objeto de modificaciones. Éstas tienen que ver con reformas a leyes existentes y con la promulgación de nuevas leyes. A continuación se presentan los contenidos de esta legislación que tienen que ver con los temas mencionados.

1. *La Constitución Política de la República.* En Guatemala, la *Constitución Política de la República*, promulgada en 1985 y reformada en 1993, señala como una de las obligaciones fundamentales del Estado la promoción sistemática de la descentralización económica administrativa (Art.119.b), concepto que se refuerza con el Artículo 224, que estipula el carácter descentralizado de la administración.

Otras disposiciones contenidas en la *Constitución* que sientan las bases para el proceso descentralizador son las que se refieren a la creación de los consejos nacional, regional y departamental de desarrollo urbano y rural, cuyo objetivo es organizar y coordinar la administración pública, formular políticas de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial. (Artículos 225, 226 y 228).

La *Constitución* reconoce la base de la descentralización política en el municipio, y le asigna las siguientes funciones: a) elegir a sus autoridades, b) obtener y disponer de sus recursos, y c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. El municipio tiene además la capacidad de emitir ordenanzas y reglamentos. (Art.253). Este principio se complementa con la asignación de un aporte constitucional correspondiente al 10% del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado. (Art.257).

En la *Constitución* también se hace referencia a la descentralización de sectores específicos, como por ejemplo, la administración del sistema educativo (Art.76), la participación activa de las comunidades en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud (Art.98), y la obligación del Estado, las municipalidades y los habitantes de propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación y mantenga el equilibrio ecológico. (Art.97).

1. La *Ley general de descentralización* Recientemente aprobada, esta ley contiene los principios orientadores del proceso de descentralización en Guatemala, entre los que se encuentran la autonomía municipal y la participación ciudadana (Art.4).

Entre los objetivos de la descentralización y desconcentración, se mencionan: a) determinar la competencia y recursos que corresponden al gobierno central que se transferirán a los gobiernos municipales y demás instituciones del Estado; b) facilitar la participación y control social en la gestión pública, y c) asegurar que los gobiernos municipales cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de las competencias transferidas. (Art.5.).

El proceso de descentralización será gradual y el Organismo Ejecutivo trasladará, previo acuerdo con las municipalidades, los recursos técnicos y financieros necesarios. Se deja en manos de cada municipalidad solicitar su incorporación al proceso de descentralización. (Art.6).

La ley dedica un capítulo al fomento de la participación ciudadana en el proceso de descentralización. Se da especial importancia a las organizaciones comunitarias reconocidas legalmente, que podrán participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las municipalidades. (Art.18)

En consecuencia, a la comunidad organizada le corresponde realizar la auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. (Art.19).

Por último, hace referencia a un plan nacional de capacitación y fortalecimiento institucional, que reforzará la administración técnico-financiera de las municipalidades y demás instituciones del Estado y fortalecerá la participación ciudadana. (Art.20).

2. *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* En 1986, la existencia del sistema de Consejos de Desarrollo fue garantizada legalmente por la *Ley Preliminar de Regionalización* (Decreto No.70-86) y la *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* (Decreto No.52-87) del Congreso de la República. La Constitución estipula tres niveles de consejos y la ley consideró dos más: municipal y local. Sin embargo, el nivel local fue declarado inconstitucional en 1988, de manera que sobre el papel quedaron cuatro niveles operativos. El funcionamiento de los consejos estuvo marcado por

signos adversos, que dificultaron su operacionalización. Por ejemplo, se vio afectado por la falta de interés tanto del gobierno central como de los gobiernos municipales. De esa cuenta su papel como promotores de la descentralización se minimizó. (Puente y Linares, 2001:10-11; Gálvez, Hoffman y Mack, 1998:54-55). Finalmente, en 1994, se logró su reactivación en el nivel departamental.

En 2002, el Congreso de la República aprobó una nueva *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* en la que se introducen cambios que abren los espacios para la participación ciudadana. Entre otras cosas, se define el sistema de consejos de desarrollo como el medio principal de participación de la población para llevar a cabo la planificación democrática del desarrollo. (Art.1). Entre los principios del sistema se menciona la promoción de procesos de democracia participativa en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades. (Art.2).

En lo que se refiere a la participación ciudadana y la auditoría social, cada nivel del sistema tiene como función la formulación de políticas, planes, programas y proyectos, así como la capacidad de proponer la distribución de los recursos de preinversión e inversión pública (Art.6). Cada nivel debe promover y facilitar la organización y participación de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y soluciones.

Se introduce además la figura del Consejo comunitario de desarrollo, que tendrá participación en la integración del Consejo municipal de desarrollo, junto al alcalde municipal, los síndicos y concejales que la corporación municipal determine, representantes de entidades públicas y representantes de entidades civiles locales. (Art.11).

3. *Ley de municipios (Código municipal)*. El *Código municipal* ha sufrido también una serie de reformas, que están orientadas a la descentralización política y al fortalecimiento de la autonomía municipal. Éstas reformas tienen que ver con la ampliación de la participación ciudadana en los gobiernos municipales.

En la nueva Ley, el municipio es la entidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. (Art.2). Y sus principios son la eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria. (Art.5).

Respecto a la participación ciudadana, se reconocen, como derechos y obligaciones de los vecinos: *a)* participar en actividades políticas municipales, *b)* participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias, *c)* ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley, *d)* integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social, *e)* participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley, *f)* pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio. (Art.17).

La ley menciona también que la Comisión municipal de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana tiene carácter obligatorio. (Art.36).

Se mantiene la figura del cabildo abierto, cuando la importancia de un tema sugiera la necesidad de escuchar la opinión de los vecinos, que tienen voz pero no voto. (Art.38).

El código tiene un nuevo capítulo que regula los derechos de información y participación ciudadana. Así, establece el proceso de consulta: *a)* por solicitud de los vecinos, y *b)* a las comunidades o autoridades indígenas, cuando la naturaleza del asunto afecte sus derechos e intereses. Dos son las modalidades de consulta, la encuesta o consulta técnica diseñada específicamente para el caso, y la aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso. (Arts.60-66).

Para facilitar la auditoría social y promover la transparencia en la ejecución presupuestaria, el presupuesto deberá estructurarse por programas y proyectos. (Art.129). El Concejo municipal compartirá trimestralmente con el Consejo municipal de desarrollo la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto. Esta información también deberá estar a disposición de las comunidades. (Art.135).

También regula la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto, para lo cual se asegurará que tales organizaciones tengan la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento. (Art.132).

Se reconoce a las alcaldías comunitarias o auxiliares como entidades representativas de sus comunidades, es especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. El nombramiento de alcaldes auxiliares o comunitarios le corresponde al alcalde municipal, con base en la designación o

elección que hagan las comunidades de acuerdo a sus principios, valores, procedimientos y tradiciones. (Art.56).

Como atribuciones del alcalde auxiliar figuran algunas que se relacionan con la participación y la incidencia de la comunidad en el gobierno local: *a)* promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales; *b)* colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución, *c)* proponer lineamientos e instrumentos de coordinación en la comunidad para la ejecución de programas o proyectos por parte de personas, instituciones o entidades interesadas en el desarrollo de las comunidades, *d)* elaborar, gestionar y supervisar, con el apoyo y la coordinación del concejo municipal, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo integral de la comunidad, *e)* ser vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes. (Art.58).

Entre las atribuciones del alcalde destacan la promoción y el apoyo de la participación y trabajo de las asociaciones civiles y los comités de vecinos que operen en el municipio, debiendo informar al concejo municipal cuando éste lo requiera. (Art.53).

Por último, dentro de las competencias generales del Concejo municipal se pueden destacar: *a)* la convocatoria a los distintos sectores de la sociedad para la formulación e institucionalización de la políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales, *b)* el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, *c)* la descentralización local de los servicios y la creación de órganos desconcentrados dentro del territorio municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio, *d)* la organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como los consejos asesores indígenas que brindarán asesoría a la alcaldía comunitaria o auxiliar, *e)* la aprobación de acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades y organismos públicos o privados, nacionales e internacionales, que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal. (Art.35).

B. El municipio y los Acuerdos de Paz. Aunque los Acuerdos de Paz no tienen carácter de ley, son compromisos que pueden incidir en la formulación de políticas. En casos específicos, pueden también promover cambios en la legislación. De ahí su importancia y la necesidad de hacer un breve repaso de los contenidos de los Acuerdos sustantivos.

Uno de los objetivos de las negociaciones de paz fue, como lo señala el Acuerdo de Querétaro, suscrito en 1991, «el fortalecimiento de la democracia funcional y participativa». (Acuerdos de Paz, 1998:32). En ese espíritu, los Acuerdos de Paz asignan a los municipios ciertas responsabilidades, al tiempo que amplían su poder, su autoridad y sus recursos, en el marco de procesos de descentralización y fortalecimiento del gobierno municipal. En el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se encuentra la mayoría de compromisos relacionados con la descentralización, el gobierno municipal y la participación.

Aquí se revisa el contenido de cuatro de los Acuerdos sustantivos: el ya mencionado Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (ASSA), el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (AIDPI), el Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el conflicto armado interno (ARPD), y el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática (AFPC). Los compromisos se han agrupado en tres áreas: descentralización, gobierno municipal y participación.

1. Compromisos relacionados con la descentralización

- Restablecer los consejos locales de desarrollo. (ASSA, I.A.10.f.i).
- Promover una reforma a la Ley de consejos de desarrollo urbano y rural, para ampliar el espectro de los representantes en los consejos regionales y departamentales. (I.A.10.f.ii).
- Asegurar el debido financiamiento del sistema de consejos. (ASSA, I.A.10.f.iii).
- Fomentar la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud. (ASSA, II.B.23.g.).
- Profundizar la descentralización y la desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el gobierno central con el objeto de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública. La descentralización debe asegurar la transferencia del poder de decisión y

- recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional). (ASSA, IV.A.43.a.).
- Profundizar los esquemas de descentralización de la administración pública y elevar su capacidad de ejecución, trasladando gradualmente el poder de decisión, de manejo de los recursos y la administración de los servicios a la comunidad y a los gobiernos locales. (ARPD, III.11).
- Establecer los consejos de desarrollo local, en los que deberán asimilarse las diversas expresiones sociales creadas para el mejoramiento de las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades indígenas, las comités pro- mejoramiento u otras que de manera no excluyente canalizan la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen, y que sean reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales. (AFPC, V.58.b.).

2. Compromisos relacionados con el gobierno municipal

- Reformar el *Código municipal* para que los alcaldes auxiliares sean nombrados por el alcalde municipal, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto. (ASSA, I.A.10.a.).
- Propiciar la participación social en el marco de la autonomía municipal, profundizando el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros. (ASSA, I.A.10.b.).
- Establecer y ejecutar a breve plazo, en coordinación con la ANAM, un programa de capacitación municipal, que enfatizará la formación de personal especializado en la ejecución de las nuevas tareas que corresponden al municipio como resultado del proceso de descentralización. (ASSA, I.A.10.c.).
- Promover para el año 1997 la legislación y los mecanismos para la aplicación, en consulta con las municipalidades, de un impuesto territorial en las áreas rurales de fácil recaudación por dichas municipalidades. (ASSA, III.J.42.a.).
- Fortalecer la capacidad de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de recursos. (ASSA, IV.B.50.i.).
- Reconocer el papel que corresponde a las comunidades, en el marco de la autonomía municipal, para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. (AIDPI, IV.B.3).

- Para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, el gobierno se compromete a promover una reforma al *Código municipal*, según las conclusiones de la Comisión de reforma y participación. Estas reformas abarcarán: a) la definición del estatus y las capacidades jurídicas de las comunidades y autoridades indígenas de acuerdo a las normas tradicionales, b) definición de formas para el respeto del derecho consuetudinario y todo lo relacionado con el hábitat en el ejercicio de las funciones municipales, teniendo en cuenta la diversidad lingüística, étnica y cultural de los municipios, c) definición de formas para promover la equitativa distribución del gasto público, incluyendo el aporte constitucional, entre las comunidades indígenas y no indígenas, integrantes del municipio, fortaleciendo la capacidad de dichas comunidades de manejar recursos y ser los agentes de desarrollo, d) definición de formas para la asociación de comunidades en la defensa de sus derechos e intereses y la celebración de acuerdos para diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo comunal y regional. (AIDPI, IV.B.5.a.b.c.d.).
- Intensificar el fortalecimiento administrativo, técnico y financiero de los gobiernos y organizaciones locales, a través de programas de formación, capacitación profesional y empleo. Fortalecerá también el sistema de organización comunal. (ARPD, III.10).
- Fortalecer los gobiernos municipales y asegurar el efectivo funcionamiento del Sistema de consejos de desarrollo. Ello implica mejorar las relaciones entre estas instancias y la comunidad, mediante el reforzamiento de las prácticas democráticas por parte de las autoridades; asimismo implica mejorar la relación entre dichas instancias y la administración central. (AFPC, V.58.a.).

3. Compromisos relacionados con la participación

- Participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades. (ASSA, I.A.1.c.).
- Crear o fortalecer mecanismos que permitan que los ciudadanos y los distintos grupos sociales ejerzan efectivamente sus derechos y participen plenamente en la toma de decisiones sobre los diversos asuntos y actos que les afecten o interesen, con plena conciencia y cumpliendo responsablemente con las obligaciones sociales en los personal y colectivamente. (ASSA, I.A.4).

- Tomar un conjunto de medidas encaminadas a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, incluyendo las políticas de desarrollo social y rural. (ASSA, I.A.9).
- Garantizar el derecho de organización de las mujeres en igualdad de condiciones con el hombre, en los niveles de decisión y poder en las instancias local, regional y nacional. (ASSA, I.B.13.f.).
- Promover la participación de las mujeres en la gestión gubernamental, especialmente en la formulación ejecución y control de los planes y políticas gubernamentales. (ASSA, I.B.13.g.).
- Capacitar a las organizaciones sociales a nivel municipal, regional y nacional para la participación en el desarrollo socioeconómico, incluyendo lo relativo a la gestión pública, a la responsabilidad tributaria y a la concertación. (ASSA, II.A.22.e.).
- Adoptar directamente, cuando es de su competencia, y a promover cuando es de la competencia del Organismo Legislativo o de las autoridades municipales, en consulta y coordinación con las comunidades indígenas afectadas, la regularización de la tenencia de la tierra. (AIDPI, IV.F.4.5.6.7.).

En el título relacionado con participación social, el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función de ejército en una sociedad democrática, señala que el fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social, aumentando las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía. (V.56). Agrega que la participación social en el ámbito comunitario facilita una participación amplia, organizada y concertada de los ciudadanos en la toma de decisiones, y que ellos asuman sus responsabilidades y compromisos en la búsqueda de la justicia social y de la democracia. (V.57).

Como se ha visto, los Acuerdos de Paz revalorizan al municipio y le conceden un papel fundamental en la consolidación de la democracia y en el desarrollo. Al respecto, Luis Linares (1997:25) ha señalado que el modelo propuesto «es el de un municipio democrático, esencialmente participativo, con control social, orientado hacia la consecución del bien común, promotor del desarrollo integral, con capacidad jurídica, administrativa y financiera para cumplir con sus fines y sus competencias».

Los compromisos aquí señalados valoran también la participación en los procesos de descentralización y de construcción de una democracia participativa. Sin embargo, el espíritu de los Acuerdos debe concretarse en la aprobación de nuevas leyes, o en la reforma de las vigentes. De hecho, en la *Ley de municipios* aprobada este año, figuran algunos de los compromisos aquí mencionados. Con estos avances se está abriendo

el camino hacia una sociedad más democrática. Queda en manos de la ciudadanía y de las diferentes esferas del gobierno avanzar por esa vía.

C. Características del gobierno municipal en Guatemala

1. La autonomía municipal. La base del gobierno municipal en Guatemala es su autonomía. En lo político, se traduce en el derecho de los vecinos a elegir a sus autoridades. En lo económico, supone la capacidad del municipio de obtener y disponer de fondos propios. En la *Ley de municipios*, aprobada en 2002, se consideran elementos básicos del municipio: *a)* población, *b)* territorio, *c)* la autoridad ejercida en representación de los habitantes tanto por el Concejo municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades, *d)* la comunidad, *e)* la capacidad económica, *f)* el ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar, *g)* el patrimonio del municipio. (Art.8)

La autonomía política y económica de las municipalidades se remonta al siglo XIX, pues en la *Constitución de 1879* ya se mencionan la elección popular directa y el cobro de derechos y arbitrios, previa aprobación del gobierno central. (Dardón, 1993:106). Regímenes posteriores, autoritarios y centralistas, anularían estos derechos, llegando incluso a desaparecer la figura del alcalde en la administración de Jorge Ubico.

En 1944 se instituye la autonomía municipal al «dejar a los pueblos la oportunidad de elegir libremente a las personas que hayan de integrarla...». *La Constitución de 1945* incluye este mismo principio, además faculta a las municipalidades para establecer sus propios arbitrios y le da la propiedad exclusiva de sus bienes y rentas. (Gordillo, 1993:159-60).

En la *Ley de municipalidades de 1946* figuran las características de la autonomía municipal, que según E. Gordillo (1993:161-62) pueden sintetizarse en: «la potestad del municipio para elegir a sus autoridades, el poder imponer tributos, la libre administración de su patrimonio e ingresos, el disponer de sus recursos, la emisión de sus propias normas y la administración de los servicios públicos locales».

No obstante, en la práctica la autonomía tenía un carácter formal. Si a esto se une la escasa práctica ciudadana de la población, se tendrá una idea de las razones por las que el municipio no pasó de ser una unidad administrativa más.

Tras el derrocamiento de Jacobo Arbenz, se impuso de nuevo una tendencia conservadora. La autonomía municipal continuó siendo de carácter formal, aunque se vio restringida por la Constitución de 1956, en donde se precisó su carácter técnico.

En 1957 se emitió un código municipal, en donde se define y norma la autonomía. También en ese año se creó el Instituto de Fomento Municipal, concebido para intervenir en las decisiones técnicas y financieras de las municipalidades. (Gálvez y Mack, 1999:26).

En la *Constitución de 1985* se apuntala la autonomía municipal con el fortalecimiento de las finanzas locales, mediante el llamado situado constitucional.

2. Organización administrativa del gobierno municipal. Según la nueva *Ley de municipios*, el gobierno municipal le corresponde al concejo municipal, cuerpo encargado de ejercer la autonomía del municipio. El Concejo está integrado por el alcalde, los síndicos y concejales, todos elegidos por elección popular y directa. El alcalde es el encargado de la ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos definidos por el Concejo municipal. (Art.9).

El alcalde representa a la municipalidad y al municipio. Es el personero legal de la misma y jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal. Además es miembro del Concejo departamental de desarrollo y presidente del Concejo municipal de desarrollo. (Art.52).

El gobierno municipal debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas. (Art.55). Corresponde al Concejo municipal el reconocimiento de las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares como entidades representativas de las comunidades, especialmente en lo que se refiere a la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal. (Art.56).

El Concejo municipal contará con un secretario, que desempeñará la misma función para el alcalde. (Art.83). La municipalidad tendrá un tesorero, quien tiene a su cargo la recaudación, depósito y custodia de los fondos y valores municipales y la ejecución de pagos. (Art.86).

Asimismo, el concejo municipal tendrá una oficina municipal de planificación, cuyo objetivo es coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. (Art.95). La municipalidad debe contar con una unidad de administración financiera integrada municipal, responsable de la integración del municipio al proceso de administración y consolidación financiera del sector público. (Art.97).

3. Finanzas municipales. Desde el punto de vista jurídico, el financiamiento municipal descansa en un conjunto de disposiciones que se encuentran en la *Constitución Política de la República*, el *Código municipal* y la *legislación tributaria*, entre otros.

Sin lugar a dudas, uno de los logros más importantes en relación al financiamiento municipal se encuentra en el Artículo 257 de la *Constitución* que dice:

«El organismo ejecutivo incluirá anualmente en el presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento. Queda prohibida toda asignación adicional dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para las municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponde por impuestos específicos. »

Este situado constitucional viene a ser el pilar del fortalecimiento financiero de las municipalidades. Sin embargo, el financiamiento municipal está restringido por la misma *Constitución*, pues aunque su Artículo 255 faculta a las municipalidades para que procuren su fortalecimiento económico, la captación de recursos debe ajustarse al Artículo 239 (Principio de legalidad), en donde se indica que «corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación...». En cierta forma, esta es una “camisa de fuerza” constitucional que restringe la autonomía municipal en lo que a la aplicación y uso de los impuestos se refiere.

Además del situado constitucional, las finanzas municipales se benefician de otros impuestos, como el IVA, del que se destina el 3% para implementar proyectos relacionados con los programas de la paz, y del cual un porcentaje se entrega directamente a las municipalidades.

En la ley que regula el impuesto a la distribución del petróleo y sus derivados se establece que del monto recaudado por la venta de gasolinas el Ministerio de Finanzas destinará veinte centavos por galón a las municipalidades. Además, los impuestos sobre circulación de vehículos, sobre aguardientes y licores, cerveza y pesca contemplan la distribución de algún porcentaje a las municipalidades.

El Impuesto único sobre inmuebles -IUSI- en teoría debiera beneficiar al municipio proporcionándole más recursos. Sólo cuando las municipalidades declaran estar en capacidad de asumir el cobro de este impuesto se les traslada esa responsabilidad. No obstante, alrededor del 40% de las municipalidades se han hecho cargo, pues la mayoría no tiene las capacidades técnicas y administrativas para cobrarlo eficientemente. (Puente y Linares, 2001:17). A pesar de las dificultades, este impuesto es el que tiene mayor potencialidad de recaudación en el ámbito local.

Entre los arbitrios recaudados directamente por las municipalidades se encuentran el boleto de ornato, las contribuciones por mejoras y los que gravan la extracción de productos y las actividades económicas.

Este amplio panorama de recaudación fiscal debiera proporcionar a las municipalidades una base sólida en la cual sustentar sus finanzas y sus programas de desarrollo. Sin embargo, el municipio enfrenta limitaciones y obstáculos de variado origen, que dificultan la gestión administrativa y financiera en el nivel local. Tales limitaciones tienen que ver con el régimen tributario, la legislación y los recursos humanos y técnicos del municipio.

D. Gobierno municipal y descentralización

La revalorización del municipio como espacio de gobernabilidad democrática se ha venido gestando a la par de los procesos que la descentralización conlleva. En Guatemala, ésta nueva apreciación del municipio se ha dado en la última década.

Al hablar de descentralización y su relación con el gobierno municipal, de ordinario se hace referencia al traslado de competencias, recursos y capacidades.

Así, se empezó a hablar de capacidades y potencialidades del municipio, y de esa cuenta, se ha vuelto lugar común referirse al municipio como el nivel de autoridad que está más cerca de la población y, en consecuencia, como el ámbito natural de la relación gobierno-ciudadanía. Además, en virtud de su autonomía administrativa y financiera, la toma de decisiones es un proceso más ágil. Estas dos características lo hacen el lugar propicio para la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.

Pero también se habla de limitaciones y obstáculos. Hay coincidencia en señalar que la principal debilidad de las municipalidades reside en sus capacidades administrativas y financieras. Otro aspecto es la calificación de sus recursos humanos.

A esto hay que agregar la escasa participación de la comunidad en la identificación de necesidades y en la toma de decisiones. Entonces, ¿qué hay que hacer para que el gobierno municipal esté a la altura de las expectativas generadas por el proceso de descentralización?

La Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado, al referirse a las metas y desafíos de la descentralización en Guatemala señala que el asumir una política de descentralización permitirá, entre otros:

«Fortalecer los niveles municipales para que puedan realizar competencias nuevas que permitan afrontar de mejor manera los problemas de pobreza, exclusión y discriminación, desde las localidades, contándose para ello con gobiernos municipales más activos, más fuertes y con mejores condiciones de creatividad e innovación;... democratizar intensamente la vida política municipal y local, abriendo nuevos espacios a la participación ciudadana, consolidando el respeto por los derechos humanos y generando una cultura de prevención y resolución de conflictos». (*Metas y desafíos*, 2001:14). »

Y como uno de los ejes de trabajo propone la descentralización política, que «responde al objetivo de fortalecer integral y aceleradamente la gestión de los gobiernos municipales, para contribuir al clima de gobernabilidad local y a la ejecución efectiva de las políticas prioritarias de desarrollo municipal, departamental y regional del gobierno, basado en el respeto a la autonomía municipal». (*Metas y desafíos*, 2001:27-28). En otras palabras, fortalecimiento institucional del municipio y participación de la ciudadanía en las decisiones del gobierno municipal.

IV. PROPUESTA DE PROGRAMA

A. Justificación

La municipalidad es la institución pública básica de la descentralización. Esto se debe a su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y su conocimiento de los problemas locales. Es precisamente por su contacto cotidiano con la población que se considera un espacio eficaz para la participación.

En los últimos años, debido en parte a diversos esfuerzos descentralizadores, la municipalidad ha ido adquiriendo nuevas funciones y transformando su papel en el desarrollo y la gestión social. Sin embargo, este proceso ha puesto en evidencia tensiones que se relacionan básicamente con las exigencias políticas y de gestión de la ciudadanía frente al aparato municipal y ha expuesto las carencias y limitaciones del gobierno municipal para atender las demandas que se le plantean. De ahí que se considere una tarea imprescindible elevar la calidad de sus recursos humanos.

La capacitación, además de fortalecer los aspectos administrativos y financieros del gobierno municipal, debe prepararlo para que promueva la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Este supuesto viene a ser corroborado por los resultados de una encuesta reciente, realizada por FLACSO-Guatemala, sobre la cultura política de los guatemaltecos.

Los resultados demuestran que más del 80% de los encuestados valora positivamente la importancia de la organización comunitaria y la participación ciudadana en la gestión local. En contraste, el 59% calificó de "escasos" los esfuerzos que han hecho las corporaciones municipales para impulsar ambos procesos. (Gálvez y Hoffman, 2001:80).

Esta apreciación pone de manifiesto una tendencia en la capacitación para la participación ciudadana, que ha sido dirigida mayoritariamente a organizaciones de base, comités y asociaciones, lo que produce un desfase cuando esta participación se expresa frente a las autoridades municipales, que la perciben como una amenaza y no como parte de la vida democrática.

Para superar esta situación el gobierno municipal debe adquirir los conocimientos y las prácticas que le permitan entender el por qué de la participación ciudadana, y la necesidad de abrir, ampliar y legitimar los espacios de participación en el ámbito local.

1. Problema. El problema que se pretende resolver es que los recursos humanos del gobierno municipal carecen de los conocimientos básicos que les permitan aceptar y promover la participación ciudadana en la gestión pública local.

2. Situación prevista al finalizar. Al terminar la capacitación, los recursos humanos del gobierno municipal contarán con los conocimientos y las herramientas técnicas que les permitan promover la participación activa de la ciudadanía en la gestión pública local, y en consecuencia:

- a) el gobierno municipal abre o amplía espacios institucionales para la participación ciudadana,
- b) se incrementa la participación ciudadana en los procesos de identificación de necesidades, toma de decisiones y planificación,
- c) las organizaciones sociales se vinculan al gobierno municipal mediante actividades concretas,
- d) se ponen en marcha proyectos con participación de diversos actores de la comunidad, y
- e) se abren canales de comunicación para informar a la ciudadanía sobre el quehacer municipal.

En suma, se estará sentando una de las bases del gobierno municipal moderno, pues la disponibilidad y receptividad del aparato municipal llevará a la formación, apertura e institucionalización de espacios donde confluyan los procesos de participación ciudadana impulsados por diversas organizaciones sociales. Así, la gestión municipal y la democracia participativa se verán fortalecidas.

3. Ambito geográfico. El programa se llevará a cabo en el Departamento de Sololá. En este departamento, 16 alcaldes electos fueron postulados por partidos políticos (DIA-URNG, FRG y PAN) y tres por Comités Cívicos. Este espectro supone diferentes idearios políticos y concepciones del quehacer municipal. Además en, por lo menos un municipio, San Lucas Tolimán, se han registrado experiencias exitosas de participación ciudadana. (Gálvez, Hoffman y Mack, 1998:83-86; Puente y Linares, 2001:22-23)

En 1999 se llevó a cabo un balance participativo con los alcaldes de Sololá, realizado por el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Humano del Altiplano Sur. Este ejercicio tenía como propósito, entre otros, identificar temas prioritarios de capacitación. Los alcaldes señalaron la necesidad de la capacitación en participación ciudadana pues, según su experiencia, facilitaría a las nuevas autoridades municipales el desempeño de sus funciones. (Gil, 2001:47).

En lo que respecta a asociacionismo, los alcaldes son miembros de la Asociación Nacional de Municipalidades y de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas. En su momento, estas dos instancias pueden volverse espacios para la réplica del programa, por iniciativa de los alcaldes.

4. **Beneficiarios.** Los beneficiarios directos serán, en primera instancia, los alcaldes, síndicos, concejales, secretarios, tesoreros y alcaldes auxiliares de los municipios de Sololá. Se contempla también la participación del personal de las unidades técnicas municipales.

En condiciones ideales, participarían todos los alcaldes, síndicos y concejales. Sin embargo, se plantea la necesidad de un proceso de selección de participantes, para el cual, mediante una visita a las municipalidades, se establecerá el grado de conocimiento sobre el tema y el interés que tienen los miembros de cada corporación municipal en asistir a la capacitación en participación ciudadana. Como resultado de esta actividad se seleccionarán 10 municipalidades, cada una con una representación máxima de ocho personas, para un total de 80 participantes. Se dará una opción preferencial a las mujeres que formen parte de las corporaciones municipales -si las hay- y aquellas que trabajen en las unidades técnicas municipales.

5. **Estrategia de ejecución.** En el marco de este programa, se entiende por capacitación el proceso de enseñanza-aprendizaje no formal, cuya finalidad es elevar el nivel de conocimientos, desarrollar habilidades o destrezas y propiciar el cambio de actitudes. La capacitación tendrá éxito si hay motivación, receptividad y puesta en práctica de los conocimientos aprendidos. Con la selección de candidatos se espera contar con los participantes mejor calificados y más abiertos al tema, y la práctica es fundamental en cada módulo de capacitación.

El proceso de capacitación se llevará a cabo en 15 sesiones (una vez a la semana) de cuatro horas de duración, para un total de sesenta horas. En cada sesión se abordarán uno o más de los temas que componen los seis módulos de capacitación. Cada módulo está compuesto por objetivos, contenidos, resultados esperados y actividades. Los módulos de capacitación son los siguientes:

- a. Sobre la democracia
- b. Participación ciudadana y gobierno municipal
- c. Organización de la participación ciudadana en el ámbito del gobierno municipal
- d. Planificación con participación de la comunidad
- e. Participación e información
- f. Una estrategia de participación ciudadana impulsada por el gobierno municipal.

La selección de los módulos y sus contenidos obedece a la necesidad de generar una base elemental de conocimientos, susceptible de profundizarse gradual y sistemáticamente. El programa se concibe como un primer paso en el esfuerzo por modificar las relaciones tradicionales entre el gobierno municipal y la población, a partir de cambios en las opiniones y actitudes de las autoridades municipales.

La parte teórica de cada módulo será complementada con ejercicios en donde se aplicarán los conocimientos aprendidos. La metodología privilegiará las técnicas de trabajo grupal: presentaciones (charlas, conferencias), discusiones en plenarios o grupos de trabajo, y las prácticas (ejercicios, estudio de casos, resolución de problemas, etc.).

El proceso de capacitación culmina en la elaboración de la estrategia para la promoción de la participación ciudadana que los participantes pondrán en práctica en su respectivo municipio.

Al finalizar cada módulo de aprendizaje, el facilitador elaborará una memoria, la cual se entregará a los participantes en la sesión siguiente. Estas memorias servirán de base para el documento final de divulgación de la experiencia.

A. Objetivos

1. General:

Contribuir al fortalecimiento municipal a través de la capacitación de sus recursos humanos en participación ciudadana, a modo de propiciar formas de ciudadanía activa en el plano local.

2. Específicos:

Al terminar el proceso de capacitación, se espera que los participantes hayan adquirido los conocimientos que les permitan:

- a) Comprender la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública local y por ende en la construcción de la democracia.
- b) Utilizar las herramientas y técnicas necesarias para promover la participación ciudadana en la gestión pública de su municipio.

B. Desarrollo de los módulos del programa

Los módulos reúnen los conocimientos indispensables para sentar las bases de la articulación y cooperación entre el gobierno municipal y la ciudadanía. Se espera que la municipalidad se fortalezca al abrir espacios de co-gestión, que al corto y mediano plazo contribuyan a la consolidación de la democracia participativa en el país.

1. Sobre la democracia. Este módulo, punto de partida del proceso de capacitación es sumamente importante, pues de la comprensión e interiorización de sus contenidos depende en gran medida el éxito del programa. Sus nociones básicas son el fundamento de los módulos que le siguen.

a. Objetivos:

1.1 Discutir nociones generales sobre la vida en democracia y su relación con la participación (definiciones sustantivas y operativas).

b. Contenidos:

- ◆ Breve referencia histórica. Discusión de varios conceptos de democracia y descubrimiento de su núcleo común.
- ◆ ¿Para qué sirve la democracia?
- ◆ Instituciones que requiere la democracia.
- ◆ Las reglas mínimas de la democracia.
- ◆ Condiciones que favorecen las instituciones democráticas.
- ◆ ¿Cómo debe ser la relación entre gobernantes y gobernados en espacios democráticos?

c. Resultado

- ◆ Los participantes entienden la lógica de la democracia y la necesidad de la participación para darle sostenibilidad a la misma.

d. Actividades:

- ◆ Conferencia
- ◆ Trabajo por grupos (intermunicipales) con guía de discusión
- ◆ Socialización en plenaria de los resultados
- ◆ Discusión de los mismos y síntesis del facilitador.

2. Participación ciudadana y gobierno municipal. Basándose en la noción de democracia del módulo anterior, éste la amplía al enfatizar en su componente participativo. Sin ignorar la importancia de la participación ciudadana en el ámbito nacional, aquí la discusión se centra en el plano local (municipal). El conocimiento de la legislación pertinente y otras normativas que influyen el proceso de participación de la ciudadanía es importante como marco de referencia de la estrategia de participación que el gobierno municipal habrá de impulsar.

a. Objetivos:

- ◆ Comprender la importancia de la participación ciudadana en el ámbito del gobierno municipal.

b. Contenidos:

- ◆ Definición y discusión del concepto de ciudadanía.
- ◆ Definición y discusión del concepto de participación ciudadana.
- ◆ ¿Por qué es necesaria la participación ciudadana?
- ◆ Participación ciudadana y gestión municipal.
- ◆ Participación ciudadana con equidad de género.
- ◆ Marco jurídico de la participación ciudadana en Guatemala.

c. Resultado.

- ◆ Los participantes comprenden la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública local y reconocen sus beneficios.

d. Actividades:

- Conferencia.
- Estudio de casos sobre municipalidades exitosas en la promoción de la participación ciudadana.
- Identificación de rasgos comunes en los casos estudiados.
- Identificación de la normativa que forma el marco jurídico de la participación ciudadana en Guatemala: Constitución de la República; Ley General de Descentralización; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; Código Municipal.
- Instrumentos internacionales que hacen referencia a la participación ciudadana en la gestión pública y que han sido ratificados por Guatemala: Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención Americana sobre Derechos Humanos, etc.
- Discusión de las implicaciones jurídicas de los artículos identificados.
- Acuerdos de Paz y gobierno municipal.
- Identificación de deberes y derechos de la ciudadanía en el ámbito municipal.

e. Resultado:

- ◆ Se identifican los actores sociales que promueven la participación ciudadana en el municipio.

f. Actividades:

- ◆ Trabajo de grupos por municipio, con guía de discusión.

- ◆ Elaboración de listas: *a)* organizaciones que promueven la participación ciudadana (OG, ONG, iglesias...), *b)* grupos organizados existentes (comités, asociaciones, organizaciones de base...).
 - ◆ Identificación de los actores con los que el gobierno municipal ha trabajado y la naturaleza de la cooperación.
3. Organización de la participación ciudadana en el ámbito del gobierno municipal El módulo somete a la discusión algunas formas y procedimientos por medio de los cuales el gobierno municipal puede fomentar y atender las demandas ciudadanas. La participación ciudadana debe ser encauzada apropiadamente, por eso es importante que se prevean y concreten los espacios y mecanismos de participación que produzcan los efectos democráticos esperados al tiempo que aumentan la eficacia de la gestión municipal.

a. Objetivo:

- ◆ Proporcionar los conocimientos técnicos que faciliten la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública local.

Contenidos:

- ◆ Principios que rigen un gobierno municipal que promueve la participación ciudadana: representatividad; voluntad política; transparencia; respeto a la ley; inclusividad; responsabilidad; accesibilidad; legalidad del acto administrativo.
- ◆ Formas de participación de la ciudadanía: como miembro del electorado (participación formal); como miembro de organizaciones (participación organizada); como participante individual en reuniones públicas convocadas por el municipio (participación espontánea).
- ◆ Dimensiones de la participación ciudadana en la gestión municipal: información; consulta; construcción de consenso; toma de decisiones; co-gestión; monitoreo y evaluación.
- ◆ Mecanismos de la participación ciudadana: talleres participativos; grupos sectoriales; comisiones ciudadanas; comités de asesoramiento; reuniones públicas; audiencias públicas; cabildo abierto.

◆ **b. Resultado**

- ◆ Los participantes reconocen las características que distinguen a los procesos impulsados por el gobierno local en los que participa la población.

c. Actividades:

- ◆ Estudio de casos sobre experiencias en implementación de mecanismos de participación ciudadana.
- ◆ Discusión de los hallazgos.

d. Resultado

- ◆ Los participantes evalúan el quehacer municipal según los principios aprendidos.

e. Actividades:

- ◆ Trabajo de grupos, por municipio, con guía de discusión.
- ◆ Evaluación del desempeño municipal, según los parámetros de buen gobierno.
- ◆ Evaluación del trabajo municipal, a la luz de los mecanismos y las dimensiones de la participación ciudadana.
- ◆ Conclusiones por municipio.
- ◆ Identificación de líneas prioritarias de acción.

4. Planificación con participación de la comunidad. Este módulo se entiende como la aplicación práctica del anterior. Aquí se desarrollan y discuten los principios técnicos y la necesidad política de la planificación participativa, las áreas en donde es posible utilizarla y las acciones concretas para impulsarla.

a. Objetivo:

- ◆ Conocer los principios técnicos de la planificación participativa.

b. Contenidos:

- ◆ La planificación participativa y algunas de sus principales aplicaciones en el ámbito del gobierno municipal: políticas; presupuesto; planes de desarrollo local.
- ◆ Metodología básica de la planificación participativa: grupos representativos (geográficos y temáticos); identificación y priorización de necesidades; negociación y consenso; toma de decisiones; acuerdos y compromisos; elaboración del plan; consulta y aprobación; seguimiento.

c. Resultado

- ◆ Los participantes manejan adecuadamente las herramientas técnicas relacionadas con la planificación participativa.

d. Actividades:

- ◆ Conferencia
- ◆ Estudio de casos y mejores prácticas: diagnóstico participativo; identificación de necesidades; presupuesto participativo; planes de desarrollo local.
- ◆ Identificación de las características comunes en las experiencias exitosas estudiadas.

e. Resultado

- ◆ Los participantes evalúan el grado de participación ciudadana en la planificación de la gestión municipal.

f. Actividades:

- ◆ Trabajo de grupos, por municipio, con guía de discusión.
- ◆ Evaluación de la participación ciudadana en la planificación de la gestión municipal.
- ◆ Identificación de las líneas prioritarias de acción, por municipio.

5. Participación e información. Una de los principales mecanismos de legitimidad de las autoridades municipales es la calidad y periodicidad de comunicación que tengan con la ciudadanía. Este módulo discute la importancia de una política de información y comunicación y sugiere mecanismos para su implementación.

a. Objetivo:

- ◆ Comprender la importancia de la información en un gobierno municipal democrático.

b. Contenidos:

- ◆ La necesidad de informar a la población sobre las actividades del gobierno municipal.
- ◆ Qué es lo que se informa.
- ◆ Medios de información: carteles, pregones, boletines, cartas, radio, televisión.
- ◆ La política de comunicación e información ciudadana.
- ◆ Retroalimentación: del ciudadano a las autoridades municipales.
- ◆ El sistema de información municipal.

c. Resultado

- ◆ Los participantes elaboran los lineamientos generales del sistema de información del gobierno municipal.

d. Actividades:

- ◆ Clase magistral
- ◆ Definición de los elementos de una política de comunicación e información ciudadana.
- ◆ Elaboración de los lineamientos generales del sistema de información.
- ◆ Diseño del sistema de información municipal.

6. Una estrategia de participación ciudadana impulsada por el gobierno municipal. El módulo es la síntesis de la capacitación y la puesta en práctica de los conocimientos y técnicas aprendidos. Su objeto es la creación de una propuesta para la promoción de la participación ciudadana, realista y objetiva, con fines y propósitos definidos y con un cronograma de aplicación.

a. Objetivo:

- ◆ Elaborar un plan con las acciones que el municipio llevará a cabo en el corto y mediano plazo para promover la participación ciudadana en la gestión municipal.

b. Resultado

- ◆ Cada gobierno municipal participante cuenta con un documento base para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito local.

e. Actividades:

- ◆ Revisión de las líneas de acción prioritarias, establecidas en los módulos anteriores.
- ◆ Elaboración de metas y objetivos de corto y mediano plazo.
- ◆ Diseño de la estrategia.
- ◆ Cronograma de ejecución.

f. Objetivo:

- ◆ Definir las funciones del Concejal de participación ciudadana, en el marco de la Comisión de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.

g. Resultados

- ◆ Se elabora el perfil del Concejal de participación ciudadana.

h. Actividades:

- ◆ Elaboración del listado de las cualidades necesarias en el concejal, trabajado por grupos intermunicipales.
- ◆ Discusión de los resultados
- ◆ Elaboración de un perfil consensuado.

C. Programación de insumos**1. Cronograma**

Módulos	Semanas														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Sobre la democracia															
Participación ciudadana y gobierno municipal															
Organización de la participación ciudadana															
Planificación con participación de la comunidad															
Participación e información															
Estrategia de participación ciudadana															

2. Presupuesto. El costo total de la puesta en práctica del programa asciende a la suma de setenta y cuatro mil trescientos setenta y un quetzales (Q74,371), cuyo detalle se presenta a continuación.

Cuadro 1: presupuesto general de gastos

Cantidad	Descripción	Costo unitario (Q.)	Total (Q.)
<i>Material didáctico</i>			
10	Marcadores para pizarrón	8.00	80.00
10	Marcadores gruesos, para papel	7.50	75.00
2	Almohadillas para pizarrón	3.00	6.00
2	Rollos de masking-tape 1"	9.00	18.00
250	Pliegos de papel periódico	0.35	87.50
40	Pliegos de cartulina	1.50	60.00
1	Caja de tachuelas	5.00	5.00
1	Caja de grapas	12.00	12.00
80	Lapiceros	1.25	100.00
80	Carpetas tamaño carta	5.00	400.00

Cantidad	Descripción	Costo unitario (Q.)	Total (Q.)
75	Acetatos	3.50	262.50
4800	Fotocopias	0.30	1,440.00
	TOTAL		2,546.00
<i>Alimentación</i>			
1200	Meriendas	3.00	3,600.00
<i>Apoyo a transporte</i>			
15	Facilitador(a) selección de participantes	75.00	1,125.00
1200	Participantes	8.00	9,600.00
15	Facilitador(a)	75.00	1,125.00
15	Auxiliar facilitador(a)	75.00	1,125.00
	TOTAL		12,975.00
<i>Viáticos</i>			
15	Días, facilitador(a) selección de participantes	150.00	2,250.00
<i>Honorarios</i>			
30	Horas facilitador(a) selección participantes	200.00	6,000.00
60	Horas facilitador(a) capacitación	350.00	21,000.00
60	Horas auxiliar facilitador(a) capacitación	250.00	15,000.00
30	Horas facilitador(a) memoria	200.00	6,000.00
	TOTAL		48,000.00
<i>Otros</i>			
500	Ejemplares memoria del evento		5,000.00
GRAN TOTAL			74,371.00

E. Evaluación

1. Evaluación inicial. En la primera sesión de capacitación, los 80 asistentes participarán en una discusión sobre temas relacionados con la democracia, el gobierno municipal y la participación ciudadana. Esta ejercicio servirá para conocer su nivel de conocimiento en esos temas y complementará la recabada en el proceso de selección de participantes.

2. Evaluaciones intermedias. Al finalizar cada módulo, el facilitador evaluará los conocimientos aprendidos, para lo cual usará diversos métodos: cuestionarios, preguntas y respuestas orales, discusiones de grupo y plenarias. Además, la puesta en práctica de las herramientas técnicas aprendidas en cada módulo complementará el área teórica.

3. Evaluación final. La capacitación está encaminada a la elaboración de una estrategia de participación ciudadana impulsada por el gobierno local. De ahí que el documento final que cada grupo de trabajo produzca vendrá a ser no sólo el producto esperado sino también la prueba final de evaluación.

F. Sostenibilidad

Uno de los problemas de los procesos de capacitación es la sostenibilidad del programa. En este caso específico, la sostenibilidad depende de factores internos al programa (la calidad, pertinencia y continuidad de los conocimientos impartidos) pero también de factores como la disponibilidad y receptividad de las autoridades municipales.

Un factor de sostenibilidad importante, aunque al margen del control del programa, es la capacitación que en participación ciudadana hayan recibido las personas y organizaciones del municipio, ya que de la confluencia de ambos esfuerzos de capacitación va a depender la profundización de la vida democrática en el plano local.

Sin embargo, si la Municipalidad no se capacita para "abrirse" a la participación ciudadana, los espacios democráticos dejarán de tener sentido y la creciente acumulación de demandas ciudadanas no tendrá cómo canalizarse adecuadamente.

Habiendo indicado lo anterior, la estrategia de sostenibilidad del programa ha de involucrar a una instancia de seguimiento, compuesta por representantes de las organizaciones comunitarias y del municipio, que tenga como objetivo el monitoreo de los procesos de participación ciudadana que el gobierno municipal impulse, y que será parte de la estrategia producto de este programa.

El gobierno municipal que efectivamente ponga en marcha el programa de participación ciudadana, podrá además utilizar una serie de indicadores básicos (véase Anexo) que le servirán como herramienta de seguimiento y evaluación.

CONCLUSIONES

El marco jurídico guatemalteco contiene la normativa que debe regir las relaciones entre el municipio y su población. Esta normativa otorga al gobierno municipal un nuevo papel, pues gracias a los procesos de descentralización ha ido adquiriendo nuevas funciones y transformando su papel en el desarrollo y la gestión social, proceso que ha visibilizado las carencias y limitaciones del gobierno local en varios ámbitos, especialmente en el de la participación ciudadana en la gestión municipal.

La relación gobierno municipal / ciudadanía debe establecerse a través de mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local, razón por la cual el gobierno municipal debe abrir, ampliar y legitimar los espacios de participación ciudadana. En consecuencia, el gobierno municipal debe adquirir los conocimientos y las prácticas necesarias para propiciar esa participación en la gestión pública local. La implementación del programa de capacitación en participación ciudadana dirigido a los recursos humanos del gobierno municipal que este trabajo propone, contribuirá al fortalecimiento de la gestión municipal y de la democracia participativa en el ámbito local.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdos de Paz*. 1998. 3ª ed. Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 266 págs.
- Aguilar, David. 1997. «La participación ciudadana en el ámbito municipal, una opción para mejorar la función del gobierno y democratizar las decisiones públicas». *Revista IAPEM* (35):15-46.
- Blair, Harry. [1997]. «Democratic Decentralisation». 6 págs.
<http://www.cdie.org>
- Cerroni, Umberto. 1991. *Reglas y valores en la democracia*. México, D.F., Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial. 217 págs.
- «¿Cómo informar a la población sobre las acciones del ayuntamiento?». 1996. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. En *Participación ciudadana*. México, D.F., CESEM-Fundación Friedrich Ebert. págs. 63-68.
- Dahl, Robert. 1999. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid, Taurus. 246 págs.
- Descentralización: un debate que nos concierne*. 1999. Guatemala, Acción Ciudadana-Nexus Municipal. 20 págs.
- Dardón F., Danilo. 1993. «Las municipalidades durante los gobiernos liberales: 1871-1900». En *La administración político territorial en Guatemala: una aproximación histórica*. Gustavo Palma M., coordinador. Guatemala, IIHAA-USAC. págs. 99-125.
- Gálvez B., Víctor y C. Hoffman. 2001. *Cultura política, gobierno local y descentralización*. San Salvador, FLACSO. 199 págs.
- Gálvez B., Víctor; C. Hoffman y L. Mack. 1998. *Experiencias de participación democrática y poder local en Guatemala*. Guatemala, FLACSO. (Debate; 40). 108 págs.
- Gálvez B., Víctor y L. Mack. 1999. *Guatemala: descentralización y asociacionismo municipal*. Managua, CASC-UCA/FLACSO. 171 págs.
- Gil B., Liliana. 2001. «Modelo de detección de necesidades (DNC) para elaborar el programa de capacitación en administración, dirigido a empleados municipales». Tesis de maestría, Universidad del Valle de Guatemala. 134 págs.
- Gordillo, Enrique. 1993. «Tendencias generales de la administración municipal en Guatemala, 1944-1990». En *La administración político territorial en Guatemala: una aproximación histórica*. Gustavo Palma M., coordinador. Guatemala, IIHAA-USAC. págs. 145-173.
- Guatemala. 2002. Congreso de la República. «Decreto 11-2002: Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural».

- Guatemala. 2002. Congreso de la República. «Decreto 12-2002: Código Municipal».
- Guatemala. 2002. Congreso de la República. «Decreto 14-2002: Ley General de Descentralización».
- Kälin, Walter. 1999. «Descentralización: ¿por qué y como?». En *Descentralización y desarrollo*. Berna, COSUDE. págs.46-70.
- Linares, Luis. 1994. *El municipio y la descentralización*. 1994. Guatemala, FUNCEDE. (Estudios; 1) 10 págs.
- _____. 1997. *El rol del municipio en la construcción de la paz*. Guatemala, FUNCEDE. (Estudios; 4). 25 págs.
- Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala (2000-2004)*. 2001. Guatemala, Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. 41 págs.
- Las nuevas responsabilidades municipales de conformidad con el proceso de paz*. 1998. Guatemala, FUNCEDE-FONAPAZ-Banco Mundial. (Estudios; 7). 111 págs.
- «Preguntas y respuestas sobre gestión municipal». 1999. Guatemala, Nexus Municipal. 59 págs.
- Przeworski, Adam, et al. 1998. *Democracia sustentable*. Buenos Aires, Paidós. 193 págs.
- Puente, Jesús y L. Linares. 2001. «Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en América Latina: Guatemala». Guatemala, The Woodrow Wilson Center-ASIES. 40 págs.
- Quintero, Rafael. 2000. «Citizen Governance: Dimensions of Citizen Participation in Contemporary Latin American Municipalities». Quito, IULA-CELCADEL. 50 págs. <http://www.iula.net/documentos>
- «Resource Book on Participation». Inter-American Development Bank. <http://www.iadb.org/exr/english/policies/participate>
- Rosales, Mario. 2000. «Los secretos del buen alcalde». Santiago de Chile, IULA-SACDEL. 127 págs.
- Rossi, Marco. 1999. «Descentralización: experiencias iniciales y expectativas de COSUDE». En *Descentralización y desarrollo*. Berna, COSUDE. págs. 14-26.
- Rota, Joseph. 1995. «Comunicación, gobierno y ciudadanía». *Revista del CLAD*. (5): 59-73.

VI. ANEXOS

A. Perfil del facilitador

- Conocimientos comprobados en el tema de participación ciudadana.
- Conocimiento profundo de los temas incluidos en el programa.
- Conocimientos sobre planificación.
- Capacidad de análisis y síntesis.
- Experiencia comprobada en capacitación de adultos.
- Capacidad para comunicarse con grupos heterogéneos.
- Manejo de métodos de enseñanza participativa.
- Habilidad para redactar informes.
- Manejo de programas de computación en ambiente Windows.

B. Perfil de los participantes

1. Perfil de entrada

- Miembro del concejo municipal.
- Conocimientos elementales sobre democracia y participación.
- Apertura política.
- Interés en el tema de la participación ciudadana.
- Voluntad política para promover cambios en la gestión municipal que involucren a la ciudadanía.
- Liderazgo.

2. Perfil de salida

- Conocimientos sobre democracia participativa.
- Conocimiento de la legislación que norma la participación ciudadana en Guatemala.
- Conocimiento sobre participación ciudadana, sus dimensiones y mecanismos.
- Manejo de las herramientas básicas de la planificación participativa.
- Convencido de la necesidad de la participación ciudadana y dispuesto a poner en práctica una estrategia de participación ciudadana en el municipio.

C. Algunos indicadores de desempeño del gobierno municipal democrático

- Inclusión de oportunidades de participación ciudadana en los planes operativos de las municipalidades.
- Número de decisiones importantes que han sido influidas por mecanismos de participación ciudadana.
- Porcentaje de la población que asiste a reuniones o consultas convocadas por el gobierno municipal.
- Número de ciudadanos y organizaciones involucrados en la planificación de la gestión pública local.
- Número de ciudadanos y organizaciones representados en comisiones de trabajo para la toma de decisiones.
- Número de mujeres que participan en las comisiones de trabajo para la toma de decisiones.
- Disponibilidad de presupuestos e informes financieros del gobierno municipal para la ciudadanía.
- Adecuación de sistemas o procedimientos para permitir la participación ciudadana.
- Existencia de sistemas financieros transparentes.
- Informes a la ciudadanía del desempeño real del gobierno municipal.
- Aumento del nivel de control de la corrupción.
- Existencia de mecanismos de efectivos de comunicación e información gobierno municipal-ciudadanía.

D. Guía de entrevista para la selección de los participantes

Este formulario es indicativo de los contenidos que la guía debe cubrir. El facilitador puede hacer ajustes en el instrumento y enriquecer el enfoque, pero no podrá eliminar ninguno de los elementos que contiene.

DATOS GENERALES

No.: _____

Fecha: _____

1. Municipio: _____

2. Nombre: _____

3. Cargo: _____

ESCOLARIDAD

4. Primaria ____ 5. Media ____ 6. Diversificado ____ 7. Universidad ____

CAPACITACIÓN

8. ¿Ha asistido a algún curso de capacitación? Sí ____ NO ____

9. ¿Ha asistido a algún curso de capacitación en participación? SI ____ NO ____

10. ¿Cuál fue el tema del último curso al que asistió?

11. ¿Cuál fue su utilidad?

CONTENIDOS

12. ¿Conoce usted el contenido de la *Ley General de Descentralización*?

13. ¿Conoce usted el contenido del nuevo *Código Municipal*?

14. ¿Cuáles son las funciones del gobierno municipal?

15. ¿Qué entiende usted por participación?

16. ¿Ha promovido usted la participación en su municipio?

17. ¿En qué formas?

18. ¿Quiénes han participado?

19. ¿Qué impulsó la participación de los vecinos?

20. ¿Cuáles fueron los resultados de la experiencia?

21. ¿Considera usted que su municipalidad tiene un buen nivel de participación de los vecinos?

22. ¿Considera usted que la participación contribuye a mejorar el gobierno municipal?

a. ¿Por qué?

