



Presupuesto Participativo: Una Práctica de Ejercicio Democrático en la Mancomunidad **MANOFM**



Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal
y el Desarrollo Local en Honduras

Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal y el
Desarrollo Local en Honduras.

Serie Buenas Prácticas de Gestión Municipal Vol. II

1ª.-- ed.- Tegucigalpa, Honduras. 2011.

Imprenta: Industria Litográfica Máxima. 16 p.

Administración Financiera Tributaria.

Copyright © 2011

Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal y el
Desarrollo Local en Honduras.

Tegucigalpa, Honduras.

Tel. 2232-2344, 2232-2247

E-mail. pfm@aecid.hn

Documento elaborado por: Victor Enrique López / Luis
Francisco Mejía Martín / MANOFM.

Revisión Técnica: María Cristina Licon / PFM.

Edición: Luis Fuentes

Revisión Editorial: M.Sc. Alma Maribel Suazo Madrid,
Coordinadora PFM/AECID/AMHON.

Se autoriza su reproducción parcial o total con fines de
estudio, divulgación, aplicación o réplica.

DATOS GENERALES DE LA PRÁCTICA

Nombre de la práctica: Presupuesto Participativo: Una Práctica de Participación Democrática en el Municipio de San Ignacio, Francisco Morazán.

Período durante el que se ejecutó: Septiembre - Noviembre 2010

Lugar donde se experimentó: Municipio de San Ignacio, Francisco Morazán.

Lugares donde se validó: Proyecto Piloto en el territorio MANOFM.

Apoyo técnico y financiero: Programa de Fortalecimiento del Régimen Municipal (PFM) financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y ejecutado en alianza con la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

DESCRIPCIÓN RESUMIDA DE LA PRACTICA

El presupuesto participativo es una herramienta de democracia directa que permite a la ciudadanía discutir y decidir con respecto del presupuesto y las políticas públicas del municipio. Este proceso concede al ciudadano la libertad de ser protagonista en el desarrollo del municipio junto a las diferentes organizaciones comunitarias, públicas y privadas.

Con la implementación del presupuesto participativo la municipalidad busca eliminar la desconfianza que tradicionalmente la población impone sobre la gestión municipal, en función de crear un ambiente propicio para la colaboración entre la ciudadanía y las autoridades, para la construcción de un mejor municipio.

La generación de confianza entre la ciudadanía, las organizaciones comunitarias y las instituciones conlleva la finalidad de mejorar la recaudación tributaria y ampliar la capacidad de inversión y ejecución de proyectos de beneficio social, económico y productivo en el municipio.

A través del apoyo técnico brindado por el Programa de Fortalecimiento del Régimen Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PFM) de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo Internacional (AECID), así como por el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), la Unidad Técnica Intermunicipal (UTI) de la Mancomunidad de Municipios del Norte de Francisco Morazán (MANOFM) impulsó un proyecto piloto en el municipio de San Ignacio, para extraer aprendizajes acerca de la elaboración de presupuestos participativos municipales, que pudieran ser de utilidad metodológica para el resto de municipios de la Mancomunidad.

En efecto, esta práctica se desarrolló durante los meses de septiembre a noviembre de 2010 para la construcción del presupuesto del municipio, correspondiente al año 2011, con el involucramiento directo de los diversos sectores sociales, económicos, productivos, organizativos e institucionales presentes en San Ignacio.

La formulación del presupuesto fue desarrollada por miembros de la Unidad Técnica Municipal (UTM); miembros de la Corporación Municipal y representantes de la sociedad civil organizada, creando los espacios necesarios para que la población en general participara, a través de asambleas sectoriales y cabildos abiertos, donde en conjunto con las autoridades municipales se socializó y se aprobó el presupuesto.

Este proceso incluyó un trabajo de concientización tributaria e involucramiento de la población en la ejecución de las actividades y proyectos consensuados por la sociedad y las autoridades municipales, provocando un alto grado de responsabilidad social y política para la ejecución de los mismos.

En este ejercicio participativo se involucraron los diferentes representantes de las nueve aldeas y ocho caseríos del municipio, equivalente a un 100% de aldeas y un 50% de los caseríos, lo cual fue considerado exitoso por ser la primera vez que se realizaba una acción de estas características.

Entre los principales resultados generados figuran la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal; la elevación de la conciencia tributaria en la población; la inserción de la sociedad civil organizada en los procesos de desarrollo del municipio, y la formulación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio para el año 2011, con los aportes de la mayoría de la población representada por sus líderes y organizaciones de base.

Para que este proceso fuera ejecutado en el municipio de San Ignacio se requirió de la iniciativa y voluntad política de la Corporación Municipal; de la conformación de una Unidad Técnica Municipal, y la definición de los integrantes del equipo de formulación del presupuesto, así como el involucramiento de las diferentes organizaciones, líderes y lideresas de la sociedad civil.

PROBLEMA O LA NECESIDAD ATENDIDA

En la mayoría de las municipalidades de Honduras y específicamente en el territorio MANOFM, los presupuestos son elaborados por los técnicos municipales encargados de las diferentes áreas administrativas, para luego ser concertados entre las autoridades municipales y posteriormente aprobadas en pleno por la Corporación Municipal.

La falta de participación de la sociedad civil en los procesos administrativos de la municipalidad se traduce en menoscabo de la transparencia; el aumento del desinterés en el pago de los tributos y el débil empoderamiento y participación, por parte de la ciudadanía, en la gestión y desarrollo del municipio.

Esta situación se hace notoria en el alto número de quejas por parte de la población en cuanto a la mala calidad de los servicios públicos; la injusta distribución de los fondos municipales, y el total abandono de sectores de la población, que además no cuentan con los medios de comunicación para expresar sus necesidades, ni los recursos económicos para hacer escuchar sus voces.

Las consecuencias de esta realidad se traducen en pérdida de confianza en la gestión municipal, agudizando la crisis económica y social existente generando una reacción en cadena que puede provocar el colapso de la administración del municipio.

En vista de lo anterior se vio la necesidad de generar confianza en la ciudadanía sobre la gestión municipal y la incorporación de la misma en la toma de decisiones, permitiendo la creación de espacios de concertación y planificación pública para el fortalecimiento de la democracia participativa, logrando una correcta distribución de los recursos económicos del municipio y la ejecución de proyectos de interés social que promuevan el desarrollo y mejoren la calidad de vida de la población.

POBLACIÓN META

La población meta de esta experiencia está constituida por autoridades, funcionarios y técnicos municipales; líderes comunitarios, representantes de instituciones gubernamentales, ONG, de los demás municipios miembros de la Mancomunidad MANOFM y de otros municipios del país interesados en esta práctica democrática que se inscribe en el marco del proceso de descentralización municipal.

Casco urbano de san Ignacio



EL CONTEXTO EN QUE SE REALIZÓ LA PRACTICA

El Municipio de San Ignacio, se localiza en el Valle de Siria, al Norte de Tegucigalpa; aproximadamente a 97 Kilómetros sobre la carretera que conduce al departamento de Olancho, tomando el desvío que se localiza en Río Dulce, municipio de Talanga, hacia el departamento de Yoro.

La carretera de acceso a la cabecera del Municipio es de tierra. La ciudad de San Ignacio se comunica por carretera a san Miguel de Barrosa, a Urrutia y Escano de Tepale. Para llegar a la aldea de Yoculateca resulta más fácil acceder por la carretera Central. Quedan con dificultad de comunicación las aldeas de El Naranjal y El Portillo de Siale.

El municipio de San Ignacio cuenta con una superficie territorial de 307.2 kilómetros cuadrados, de los cuales aproximadamente 15.36 corresponden al casco urbano y 291,84 al área rural. El Municipio Limita al Norte, con el municipio de Marale; al Sur, con Guaimaca y Cedros; al Este, con Orica y al Oeste con El Porvenir. Forma parte de la Mancomunidad de Municipios del Norte y Oriente de Francisco Morazán (MANOFM) desde el año 2004.

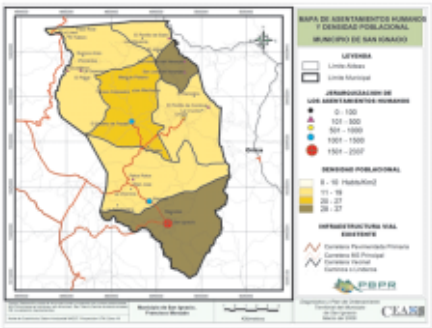
Según el Plan de Desarrollo Municipal y la información recabada por los personeros de salud, la población actual del municipio es de 8 mil 618 habitantes, distribuidos en nueve aldeas y 16 caseríos. El Informe de Desarrollo Humano del PNUD ubica a San Ignacio con un IDH de 0.664, ocupando la posición número 42 entre los 298 municipios a nivel nacional.



El Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001 revela que el 54% de la población de San Ignacio se considera pobre con una

n e c e s i d a d b á s i c a insatisfecha. El 19.2% de la población se encuentra en estado de extrema pobreza, con más de dos necesidades básicas, y enfrenta una tasa de desnutrición de 26%, que si bien es congruente con el índice medio de desarrollo humano, no es menos cierto que este fenómeno

constituye una afrenta para la población. El grado de analfabetismo en el municipio es de un 24%, lo que indica que uno de cada cuatro personas en el municipio no sabe leer ni escribir.



Las principales ocupaciones de la población son la agricultura y la ganadería. En pequeña escala destacan actividades como restaurantes, hoteles, y comercio al por mayor y menor.

Aún existen algunas comunidades que no tienen acceso a las telecomunicaciones, ni a la energía eléctrica lo que dificulta su total integración en los diferentes procesos desarrollados en el municipio.

Los daños ambientales más evidentes en el Municipio están relacionadas con:

- ✓ Tala de los bosques que deterioran las fuentes de agua.
- ✓ Los incendios forestales que afectan las fuentes de agua, provocan deterioro de los suelos y contaminación atmosférica.
- ✓ Aguas servidas sin tratamiento que contaminan las fuentes de agua.
- ✓ Los desechos sólidos de las comunidades que contaminan el agua y el suelo.



Restos de la explotación minera en San Ignacio, F. M.

Por otro lado, la explotación de minerales a cielo abierto en la zona, ha contribuido considerablemente a la contaminación ya que la remoción de enormes cantidades de material del suelo ha generado pérdida de la cobertura vegetal,

disminución de fuentes de agua, erosión, degradación de los suelos y contaminación atmosférica por partículas en suspensión.

Pese a que la situación social del municipio presenta condiciones que pueden revertirse en el mediano plazo con planificación e inversión social, San Ignacio enfrenta desafíos importantes en la mejora de su situación ambiental, infraestructura vial y telecomunicaciones, lo que requiere de esfuerzos superiores para encontrar lograr mejoras significativas en la vida de la población.

PROCESO APLICADO

De igual manera que un presupuesto municipal elaborado en forma convencional, el presupuesto participativo conlleva una serie de fases para su formulación, con un elemento esencial agregado que consiste en su capacidad para integrar al proceso la participación ciudadana, permitiendo que el resultado final que se obtenga sea un producto de la concertación de los criterios de los pobladores del municipio, de los técnicos y autoridades municipales, aceptado por todos y en beneficio de la administración transparente de las finanzas del municipio. Las Fases para elaborar el presupuesto participativo son las siguientes:

I. PREPARACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Esta fase sirve para la creación de un ambiente adecuado para los espacios de concertación entre la ciudadanía y las autoridades municipales. Se realiza la elección de los representantes de las diferentes comunidades y demás involucrados que participarán en el proceso y se inician jornadas de capacitación.



Los pasos de en esta fase son:

- a. Asamblea de sensibilización
 - Preparación de informes de rendición de cuentas del año fiscal anterior.
 - Realización de visitas a las comunidades con el objetivo de presentarles la Comisión Municipal de Transparencia e invitarles a formar parte del equipo de elaboración del Presupuesto Municipal.

- Empoderamiento del equipo de trabajo sobre presupuestos municipales y presupuestos municipales participativos, a través de talleres inductivos y jornadas de capacitación.

II. DISCUSIÓN Y ELABORACIÓN

Esta fase consiste en la identificación de las modificaciones y reformas a realizar al Plan de Arbitrios, así como la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal (PEDM) para definir los proyectos priorizados por comunidades e identificar aquellos que tendrán más importancia dentro del PEDM, para ser ejecutados en el año presupuestal. La fase conlleva los siguientes pasos:

1. Socialización de reformas al Plan de Arbitrios.
2. Actualización del Plan Estratégico De Desarrollo Municipal y selección de proyectos priorizados por comunidad, mediante asambleas comunitarias.
3. Análisis y elaboración del Presupuesto de Ingresos del Municipio para el año de referencia.

III. NEGOCIACIÓN

En esta fase las autoridades municipales proceden a pactar con la población los proyectos a ser ejecutados y las asignaciones presupuestarias para cada uno de ellos.



Es en este nivel donde se hace incidencia en la importancia del pago de impuestos para poder ejecutar todos los proyectos solicitados por la ciudadanía. La fase se puede resumir en el siguiente paso:

- Negociación entre Autoridades municipales y la ciudadanía sobre los proyectos a ejecutar para el logro de un acuerdo.

IV. ANÁLISIS Y APROBACIÓN

El equipo técnico que ha preparado el documento realiza una presentación de los acuerdos del proceso a los diferentes actores involucrados para su posterior discusión y aprobación. Esta última fase es vital para realizar cualquier modificación a las diferentes partidas presupuestarias dentro del documento. Los pasos internos de esta fase son:

- Análisis, reformas y aprobación de la partida de sueldos y salarios.
- Análisis, reformas y aprobación del presupuesto de egresos.
- Discusión y análisis del informe preliminar del presupuesto ante la Corporación Municipal y la ciudadanía.
- Aprobación del presupuesto por el pleno de la Corporación Municipal.

ILUSTRACIÓN DEL PROCESO APLICADO



PRINCIPALES ACTORES Y SUS APORTES

ACTORES	APORTES
Líderes Locales y representantes de organizaciones comunales (Patronatos, Juntas de Agua, Iglesias, entre otros)	<ul style="list-style-type: none"> Participación y organización de asambleas comunitarias para la priorización de proyectos tomando en cuenta el PEDM existente para ser incluidos dentro de la formulación del presupuesto. Identificación de proyectos a ejecutar en las comunidades. Representación de la ciudadanía en general ante las autoridades municipales. Incidencia en las modificaciones al plan de arbitrios y distribución presupuestaria de ingresos y egresos del municipio.
Unidad Técnica Municipal	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración y actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal Formulación de presupuesto. Realización de talleres de inducción sobre presupuestos municipales y presupuestos municipales participativos dirigidos a la población.
Comisionado Municipal	<ul style="list-style-type: none"> Concientización a líderes y lideresas de las comunidades sobre la importancia del involucramiento en la aplicación y ejecución del presupuesto municipal y en ser actores principales en la formulación del mismo. Garantizar el adecuado desarrollo del proceso de formulación y ejecución del presupuesto municipal.
Municipalidad de San Ignacio	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de recursos económicos y logísticos en el proceso.
Comisión Ciudadana de Transparencia Municipal (CCT)	<ul style="list-style-type: none"> Participación en las asambleas comunales. Auditoría social a la realización de proyectos logrando un alto grado de transparencia en la ejecución del presupuesto municipal.

Unidad Técnica Intermunicipal de MANOFM	<ul style="list-style-type: none"> • Intermediario entre AECID y Municipalidad de San Ignacio para solicitud de fondos de financiamiento.
Programa de Fortalecimiento del Régimen Municipal y Desarrollo Local en Honduras (PFM) de la AECID	<ul style="list-style-type: none"> • Pago de consultoría para la formulación del presupuesto. • Supervisión del proceso de formulación.
Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH)	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción social del proceso en las diferentes comunidades. • Pago de alimentación de los participantes en las jornadas de capacitación. • Supervisión del proceso de formulación.

PRINCIPALES PRODUCTOS Y RESULTADOS

Los principales productos y resultados identificados al momento de la formulación y aprobación del presupuesto fueron los siguientes:

- Identificadas las principales necesidades expuestas por la ciudadanía generando un alto grado de confianza e involucramiento en la aplicación del presupuesto.
- Mejorado el diálogo entre el Estado Municipal y la ciudadanía, mediante la convocatoria a los ciudadanos y ciudadanas, así como a las autoridades municipales en un diálogo permanente y transparente.
- Proyecto de Presupuesto aprobado por la Corporación Municipal y representantes de la sociedad civil, en un cambio trascendental con señales concretas de descentralización municipal.
- Sociedad civil organizada con conciencia tributaria lista y dispuesta a encarar los retos del presupuesto aprobado en forma responsable.

- Socializada la lista de proyectos del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal (PEDM) para el ejercicio fiscal del presupuesto aprobado.
- Actualizado y socializado Plan de Inversión Municipal (PIM) con la mayoría de la población y sus representantes.

Adicionalmente fueron puestos en perspectiva algunos resultados esperados durante la ejecución del presupuesto aprobado:

- Incrementada la recaudación de impuestos en la municipalidad y mejorada la economía del municipio.
- Aumentada la disponibilidad de recursos financieros para inversión social y obras publicas.
- Ampliación de la confianza en la gestión de la Corporación Municipal.
- Participación de la ciudadanía en la ejecución de proyectos de infraestructura y de interés social.

EFFECTOS E IMPACTOS

- Se renovó la confianza en la gestión municipal por su apertura a la participación y la administración transparente de los recursos.
- Las demandas de la población al ser más específicas y concretas obtienen la disponibilidad de recursos y la seguridad de ser resueltas en forma planificada.
- Predisposición favorable de la ciudadanía al cumplimiento de sus responsabilidades ciudadanas en cuanto al pago de impuestos y el ejercicio de la veeduría en la ejecución de los proyectos.
- Se logro el mejoramiento de la eficiencia y eficacia en la gestión municipal al constituir un compromiso entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

- La población está exigiendo respeto a los acuerdos y observancia de la transparencia administrativa.
- Se ha creado un espacio abierto de aprendizaje, a través del cual surgen condiciones para la formación de un nuevo ciudadano, más consciente, participativo y responsable.
- Generación de una mejor relación entre el gobierno local y la ciudadanía, a través del intercambio de información, de discusión y realización de proyectos en conjunto.
- Ciudadanas y ciudadanos convertidos en protagonistas activos de la gestión pública, en tanto tienen una posibilidad real de influir en la toma de decisiones.

CONDICIONES NECESARIAS PARA EL ÉXITO

- Al iniciar este proceso se debe contar con la voluntad política real de las autoridades municipales para la implementación del presupuesto con participación de la ciudadanía.
- Implementar el presupuesto de manera participativa debe ser una iniciativa propia de la Corporación y no una imposición por ley o presiones de otros organismos.
- Es necesario comunicar el proceso a la población mediante asambleas y cabildos abiertos. Como parte de la comunicación se deben firmar cartas de compromiso entre la municipalidad, los representantes de cada organización de sociedad civil y las comunidades, para generar compromisos en las partes y asegurar el cumplimiento de las disposiciones del presupuesto.

- Se debe realizar una amplia sensibilización y motivación a la población para que la formulación del presupuesto sea un reflejo de las necesidades e inquietudes de la población y se logre una eficaz gestión municipal.
- Es indispensable fortalecer las capacidades tanto a lo interno de la municipalidad como de las organizaciones de la sociedad civil, capacitando sobre la formulación de presupuestos municipales convencionales y presupuestos municipales de manera participativa, lo cual permitirá crear una conciencia crítica y una plataforma para promover la participación efectiva en el proceso de formulación.
- La conformación de un equipo técnico de trabajo el cual tenga funciones y responsabilidades definidas y un alto grado de empoderamiento del proceso de elaboración y formulación del presupuesto participativo.
- Luego de la aprobación y el inicio de la ejecución del presupuesto es necesario hacer el seguimiento, a través de auditorías sociales para asegurar el correcto uso de los fondos y proyectos, y asegurar que cada uno de los acuerdos establecidos sea acatado.
- Para hacer efectivo el proceso, la municipalidad debe disponer del tiempo y los recursos para realizar las diferentes asambleas comunitarias, las capacitaciones y todos los eventos que conlleva la formulación del presupuesto.

- La documentación del proceso debe llevarse a cabo en cada una de las etapas, debido al alto grado de compromiso que la municipalidad y los ciudadanos adquieren, para asegurar acciones futuras que promuevan la correcta ejecución presupuestaria.

RECOMENDACIONES PARA LA ADOPCIÓN, ADAPTACIÓN y/o APLICACIÓN

- Se recomienda respetar los acuerdos contemplados en el proceso, mismos que son concertados entre las autoridades municipales, las organizaciones y la ciudadanía en general.
- Darle continuidad al proceso de elaboración del presupuesto anual de forma participativa, para cumplir las metas a largo plazo y obtener resultados positivos que promuevan en la población la confianza en la gestión municipal.
- Intercambiar experiencias con otros municipios para fortalecer el proceso e identificar las posibilidades de mejoras y cambios.
- Para los municipios que no han realizado procesos democráticos que involucren a todos los sectores de la población, se recomienda replicar esta buena práctica, ya que promueve en la población un alto grado de responsabilidad ciudadana en el pago de impuestos y en la ejecución de proyectos.

La Presente publicación terminó de imprimirse en los talleres de “Industria Litográfica Máxima”, de Tegucigalpa, Honduras en el mes de Junio de 2011. El tiraje de la primera edición consta de 500 ejemplares.

Programa Fortalecimiento del Régimen Municipal y el Desarrollo Local en Honduras



Colonia Palmira, calle República de Colombia, No. 2315,
Apartado Postal No. 5242
E-mail: pfm@aacid.hn
Tegucigalpa, Honduras.