

UNIVERSIDAD NACIONAL
SISTEMAS DE ESTUDIOS DE POSGRADO
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
POSGRADO PROFESIONAL EN GESTIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

**EVALUACIÓN DEL GASTO, LA INVERSIÓN Y
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO
DE LA MUNICIPALIDAD DE PÉREZ ZELEDÓN, DURANTE
EN EL PERÍODO 2010-2014**

ALCIDES ARIAS ZÚÑIGA

Pérez Zeledón, Costa Rica

Agosto, 2015

Trabajo presentado para optar al grado de Magister en Gestión y Finanzas Públicas.
Cumple con los requisitos establecidos por el Sistema de Estudios de Posgrado de la
Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.

**EVALUACIÓN DEL GASTO, LA INVERSIÓN Y
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO
DE LA MUNICIPALIDAD DE PÉREZ ZELEDÓN DURANTE
EL PERÍODO 2010-2014**

ALCIDES ARIAS ZÚÑIGA

**PARTICIPANTES EN LA PRESENTACIÓN ORAL
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

Tutor

Fernando Sáenz Segura

Lectores

Ólman Segura Bonilla
Lector interno

Yetty Blanco Fernández
Lector externo

Sustentante

Alcides Arias Zúñiga

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación aborda el tema de la orientación del presupuesto del gasto de la Municipalidad de Pérez Zeledón en términos de inversión y de participación ciudadana, durante el periodo 2010-2014. En primera instancia se analizan características del presupuesto institucional en los aspectos de: nivel de gasto en remuneraciones, gastos administrativos, gastos de capital y gastos dedicados a servicios comunales.

Como segundo paso se analizan las características del programa de “Aportes en especie” que la Municipalidad implementó desde el año 2006 y que anualmente asigna una cantidad de recursos a los distritos, con la finalidad de que sean distribuidos mediante un proceso participativo que involucre a los diversos actores comunales y posibiliten el desarrollo de proyectos que mejoren las condiciones de vida en cada uno de esos territorios. El análisis de este punto se realizó mediante la aplicación de encuestas a una muestra de la población que participó en el proceso.

Finalmente se analiza la inclusión de aspectos básicos de un reglamento de presupuestos participativos en la propuesta de reglamento que se encuentra siendo analizada por la Administración municipal y que fue elaborado por un grupo de funcionarios.

Siguiendo el formato establecido por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional (CINPE-UNA) el estudio está dividido en cinco apartados principales, el primero de ellos dedicado a los aspectos introductorios: antecedentes, definición del problema, justificación y la descripción de los objetivos del estudio. En el segundo capítulo se presentan rasgos esenciales de la teoría que sustenta la investigación. El procedimiento metodológico es lo tratado en el tercer capítulo, describiendo aspectos como: enfoque de la investigación, la población, fuentes de información y las variables que permiten el logro de los objetivos propuestos. En el cuarto apartado se realiza el análisis de los

datos recolectados y en el quinto y último se presentan las conclusiones y recomendaciones.

PALABRAS CLAVE: Municipalidad, Gobierno Local, Presupuesto Municipal, Presupuesto Participativo, participación ciudadana, orientación del gasto municipal, aportes en especie, Concejo de Distrito

ABSTRACT:

This investigation addresses the subject concerned to the orientation of the budget regarding “Pérez Zeledón” city council in terms of investment and citizen participation during 2010-2014. First of all are analyzed some characteristics of institutional budget on expenditure on salaries, administrative expenses, capital expenditure and expenditure on community services.

As a second step, the analysis of the characteristics of the program "Contributions in kind" to the Municipality implemented since 2006 and annually allocates a lot of resources to the districts, with the aim that are distributed through a participatory process involving analyzes from various actors and enable community development projects to improve living conditions in each of these territories. The analysis of this point was made by applying a sample survey of the population that participated in the process.

Finally, an analysis of the inclusion of basic aspects of a regulation of participatory budgeting in the proposed regulation that is being analyzed by the municipal administration and developed by a group of officials.

Following the format established by the “Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible” (CINPE-UNA) this study is divided into five main sections, the first one dedicated to the introductory aspects: history, problem definition, justification and description of the study objectives. In chapter two, essential features of the theory behind the research are presented. The methodological approach is discussed in the third chapter, describing aspects such as research focus, population, sources of information and variables that enable the achievement of the objectives. In the fourth section the analysis of the data collected is done and in the fifth and final conclusions and recommendations.

KEYWORDS: Municipality, local government, municipal Budget, participatory Budget, citizen participation, orientation of the expenditure municipal, Contributions in kind, District Council

Mi agradecimiento profundo:

Al Rey de Reyes, por todo, porque todo proviene de Él.

Al CINPE, por haber asumido el compromiso con una zona hasta ahora ayuna de este tipo de formaciones de calidad en el campo económico y por haber honrado ese compromiso, a pesar de todas las vicisitudes.

A Doña Vera Corrales, Alcaldesa Municipal, por su apoyo a la elaboración de este trabajo.

A mi hermano Luis, por todo el cariño que me brinda.

A mis compañeros y compañeras de la municipalidad, que por muchos años me han brindado su aprecio.

Dedico esta realización profesional a:

A mi esposa y compañera de vida: Eva, por su paciencia a toda prueba y su apoyo permanente, sin los cuales me habría sido muy difícil alcanzar éste y mis otros logros.

A mis hijos: David Esteban, Mario Alberto, María Angélica y Carlos Javier, por ser mi fuente permanente de inspiración.

A la memoria de mi Madre: Flory Arias, de quien aprendí, entre muchas cosas, el valor del esfuerzo y la perseverancia.

TABLA DE CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN	1
1.2. Planteamiento del Problema	7
1.3. Objetivos.....	7
1.3.1. Objetivo General.....	7
1.3.2. Objetivos Específicos.....	8
1.4. Descripción de las de las variables.	8
II. MARCO TEORICO:	10
2.1. La descentralización como eje transversal de la gestión de los Gobiernos Locales.	10
2.1.1. El centralismo:	10
2.1.2. Descentralización:	11
2.1.3. La descentralización por la vía del fortalecimiento municipal.	12
2.2. El presupuesto municipal.	13
2.3. Los presupuestos locales participativos	18
2.3.1. Orígenes y definición.	18
2.3.2. Características del presupuesto participativo:	20
2.3.3. Reglamentación de los procesos de Presupuesto Participativo.	23
2.3.4. Una rápida mirada a los presupuestos locales participativos en Costa Rica.....	24
III. MARCO METODOLOGICO	29
3.1. Tipo de investigación	29
3.1.1. Enfoque de la investigación	29
3.2. Fuentes de información.....	30
3.2.1. Fuentes Primarias.....	30
3.2.2. Fuentes Secundarias	30
3.3. La Población objeto de estudio	31
3.4. Técnicas e instrumentos de investigación	31

IV. ANALISIS DE LOS RESULTADOS:	33
4.1. <i>Caracterizar el proceso presupuestario de la Municipalidad 2010-2014.</i>	33
4.2. <i>Determinar las características de la participación ciudadana en el proceso de definición de los Aportes en Especie.</i>	41
4.2.1. <i>Características de los sujetos.</i>	41
4.2.2. <i>Organizaciones participantes.</i>	43
4.2.3. <i>Opciones y formas de participación.</i>	46
4.2.4. <i>Participación del Síndico.</i>	47
4.2.5. <i>Ejecución oportuna de los recursos.</i>	50
4.2.6. <i>Información que el Gobierno Local brinda a los participantes.</i>	50
4.2.7. <i>Posibilidad de verificar que los recursos se hayan utilizado correctamente.</i>	52
4.2.8. <i>Impacto en Distrito.</i>	53
4.3. <i>Análisis de la propuesta de reglamento de presupuestos participativos</i>	55
4.3.1. <i>Definición de Actores:</i>	55
4.3.2. <i>Mecanismos para definición de prioridades:</i>	57
4.3.3. <i>Niveles de toma de decisiones.</i>	58
4.3.4. <i>Cantidad de recursos a gestionar.</i>	60
4.3.5. <i>Criterios para distribuir los recursos por distrito.</i>	61
4.3.6. <i>Mecanismos de control ciudadano.</i>	63
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
5.1. <i>Conclusiones.</i>	64
5.2. <i>Recomendaciones.</i>	67
VI. BIBLIOGRAFIA Y ANEXOS	70

INDICE DE CUADROS

<i>Cuadro N°. 1: Municipalidad de Pérez Zeledón. Distribución por edad de la población participante en el programa “Aportes en Especie”.</i>	<i>42</i>
<i>Cuadro N°. 2: Detalle de organizaciones que a criterio de los sujetos participó en la Distribución de los recursos.</i>	<i>44</i>
<i>Cuadro N°. 3: Otros tipos de participaciones que tuvieron los sujetos en el proceso</i>	<i>47</i>
<i>Cuadro N°. 4: Frecuencia con la que el Síndico respeta</i>	<i>48</i>
<i>Cuadro N°. 5: Otras razones por las cuales según los sujetos el Síndico no fomenta la participación.</i>	<i>49</i>
<i>Cuadro N°. 6: Frecuencia con la que se les presentan informes sobre la</i>	<i>51</i>
<i>Cuadro N°. 7: Razones por las cuales los sujetos consideran que los aportes en especie han impactado positivamente en su distrito.</i>	<i>54</i>
<i>Cuadro N°. 8: Principales razones por las cuales los sujetos consideran que no se ha generado un impacto positivo.</i>	<i>54</i>
<i>Cuadro N°. 9: Texto del Proyecto de Reglamento que define los actores del proceso de presupuesto participativo.</i>	<i>55</i>
<i>Cuadro N°. 10: Texto del Proyecto de Reglamento que define los mecanismos para la definición de prioridades.</i>	<i>58</i>
<i>Cuadro N°. 11: Texto del Proyecto de Reglamento que define los niveles de toma de decisiones</i>	<i>59</i>
<i>Cuadro N°. 12: Texto del Proyecto de Reglamento que define la</i>	<i>61</i>
<i>Cuadro N°. 13: Texto del Proyecto de Reglamento que define</i>	<i>62</i>
<i>Cuadro N°. 14: Texto del Proyecto de Reglamento que define</i>	<i>63</i>

TABLA DE GRÁFICOS

Gráfico N ^o . 1: <i>Municipalidad de Pérez Zeledón. Ingresos y egresos periodo 2010-2014 (expresado en millones de colones a precios reales base diciembre 2010)</i>	33
Gráfico N ^o . 2: <i>Municipalidad de Pérez Zeledón. Composición del gasto acumulado 2010-2014</i>	34
Gráfico N ^o . 3: <i>Municipalidad de Pérez Zeledón. Distribución del Gasto acumulado por programa. 2010-2014.</i>	35
Gráfico N ^o . 4: <i>Municipalidad de Pérez Zeledón. Comparación del Porcentaje de Remuneraciones con el Sector Municipal. 2010-2014.</i>	36
Gráfico N ^o . 5: <i>Municipalidad de Pérez Zeledón. Porcentaje de gastos administrativos comparado con el del sector municipal. 2010-2014.</i>	37
Gráfico N ^o . 6: <i>Municipalidad de Pérez Zeledón. Porcentaje de gastos de capital de la Municipalidad relacionados con el promedio del Sector Municipal. 2010-2014.</i> ..	38
Gráfico N ^o . 7: <i>Municipalidad de Pérez Zeledón. Porcentaje de gastos dedicados a la prestación de servicios comunales (Municipalidad, media y mediana del sector municipal). 2010-2014</i>	39
Gráfico N ^o . 8: <i>Pérez Zeledón: Detalla por género de la población participante en el programa Municipal de “Aportes en especie”.</i>	41
Gráfico N ^o . 9: <i>Pérez Zeledón: Organización a la que representaron los sujetos.</i>	43
Gráfico N ^o . 10: <i>Otras organizaciones que a juicio de los sujetos participan en el proceso.</i>	45
Gráfico N ^o . 11: <i>Criterio de los sujetos acerca de si tienen la posibilidad de</i>	52

TABLA DE FIGURAS

Figura N ^o . 1: <i>Cambio de paradigma en el ámbito presupuestario público</i>	17
Figura N ^o . 2: <i>Matriz de Observación “Diseño Institucional del PP en América Latina”</i>	21

I. INTRODUCCIÓN

1.2. Antecedentes y justificación

El Régimen municipal de Costa Rica presenta varias limitaciones para responder adecuadamente a las demandas de los munícipes, por ejemplo, para la Contraloría General de la República algunas de ellas radican en la ausencia de recurso competente y unidades administrativas preparadas para la adecuada coordinación de las funciones propias del sistema de Administración Financiera (2009) y la baja participación ciudadana: *“ los resultados revelan la baja representatividad de recursos destinados a realizar programas o proyectos definidos con las y los ciudadanos, así como la baja ejecución de los recursos finalmente asignados a este fin.”* (Contraloría General de la República, 2014, pág. 6)

Por su parte (Cubillo, 2011) afirma: *“Costa Rica puede caracterizarse como un país centralista, dentro de su régimen presidencialista, lo cual restringe y limita la iniciativa local, la participación ciudadana y la definición de las propias necesidades de los Gobiernos Locales”.*

Ante este panorama algunos enfatizan en la necesidad de descentralizar el Estado, por la vía del fortalecimiento municipal, (Molina) así lo hace ver, al manifestar: *“las municipalidades, por estar más cerca de los habitantes, tienen la capacidad de conocer los problemas de la ciudadanía. Sin embargo actualmente tienen una escasa posibilidad de ofrecer soluciones.”* (2006)

Otra de las limitaciones que se le atribuye al Régimen es la pequeñez de su presupuesto versus el presupuesto nacional y las necesidades de los cantones, con una porción del presupuesto nacional que no llega siquiera al 2% y que según lo admitido por el Expresidente Arias (2008): *“...A pesar de nuestras intenciones y declaraciones, el hecho es que seguimos siendo uno de los países más*

centralistas del mundo.” También se le atribuye una baja capacidad de ejecución del gasto presupuestado, poca fortaleza de los ingresos propios frente a los transferidos, carencia de adecuados sistemas de información para toma de decisiones oportunas. (Aguilar, 2010).

Esa necesidad de fortalecer los municipios ya era reconocida en los años ochenta, cuando se dio una gran presión del sector municipal para que fuera reformado el artículo 170 de la Constitución Política, para aumentar el aporte del Gobierno Central a las Municipalidades, esfuerzo que en ese momento resultó infructuoso.

Pero con el paso del tiempo la necesidad se hizo más evidente y la disposición política fue mayor, al punto que en el año 2001 se modificó el artículo 170 de la Constitución Política, por medio de la ley N°. 8106 (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2001), para incrementar el aporte del Presupuesto Nacional al Régimen Municipal, del 2% al 10% sobre los ingresos ordinarios del año en que se trate, dejando a una ley posterior la definición de las condiciones en que operaría dicho incremento en el aporte a las Municipalidades. Tuvieron que pasar nueve años para que se promulgara la ley 8801 (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2010), que vino a regular la forma en que se operaría ese traslado de recursos adicionales a las municipalidades. Una vez más el proceso se somete a una camisa de fuerza dado que esta ley establece que para proceder con el traslado de competencias (y consecuentemente recursos) deberán promulgarse leyes más específicas.

No obstante aún después de cinco años no se ha materializado ningún traslado importante, ni de competencias ni de recursos, tal como lo resume la Fundación DEMUCA: *“En cualquier caso, la reforma con transitorios y demás piedras en el camino, políticas o administrativas, durante 14 años ha dejado la reforma en letra no muerta (porque la Constitución está viva para todos los efectos), si no simplemente inútil o inutilizada.”* (2015)

Las razones para no materializar el traslado son muchas, siendo una de ellas, la duda generalizada sobre la capacidad de los municipios costarricenses para manejar con eficiencia y eficacia el dinero de más que tendrán, si por años han demostrado no poder ejecutar en su totalidad el presupuesto que ya tienen asignado.

Basta repasar los textos normativos anteriores para visualizar la necesidad que tienen las municipalidades de mejorar su gestión presupuestaria, teniendo la promoción de la participación ciudadana como uno de sus ejes transversales. Y es que en la mayoría de municipalidades de Costa Rica el proceso de elaboración, formulación, ejecución y fiscalización del presupuesto anual ha sido un tema reservado a los técnicos del municipio, como si ellos tuvieran la capacidad para interpretar cuál será la mejor asignación para los recursos del presupuesto municipal, en función de las necesidades de los habitantes del cantón. La Contraloría General de la República, en estudios realizados en diversas municipalidades, ha puesto en evidencia las debilidades en materia de participación ciudadana en la formulación del presupuesto municipal, por ejemplo en el Cantón de Palmares se evidenció que hay ausencia de procedimientos formales sobre la manera, el alcance, tiempo y responsabilidades de la participación ciudadana. (CGR, 2013)

Antes de continuar es conveniente aclarar que, cuando en la presente investigación, se menciona la expresión “participación ciudadana”, está referida a la participación de los vecinos del cantón (munícipes) en la toma de decisiones vinculadas al presupuesto municipal, ya sea de manera individual o como miembros de un grupo comunal.

Y precisamente en esa línea en el municipio estudiado se ha implementado un programa llamado “programa de aportes en especie”. Según lo que explicó la Coordinadora de Gestión Presupuestaria de la Municipalidad, en una entrevista preliminar, por iniciativa del Concejo, desde el año 2006, el Gobierno Local incluye en el presupuesto una suma para los Consejos de Distrito. Esta suma se divide en

forma igualitaria entre los once distritos. Para su utilización los Síndicos deben coordinar con los habitantes de su distrito la selección de los proyectos que serán financiados y presentar los correspondientes perfiles ante la Alcaldía, instancia que los incluye en la propuesta de presupuesto que luego será aprobada por el Concejo. Para el año 2015 se asignaron a cada distrito 15 millones, suma que representa un cerca de un 3% sobre los ingresos corrientes de la Institución. Aunque pudiera considerarse una suma ínfima, no puede dejar de valorarse que en la corta duración del programa (9 años) la cantidad se ha triplicado, pasando de 5 millones por distrito por año a 15 millones. También es importante valorar que la mayoría de países que ha iniciado la implementación de estrategias de asignación participativa de recursos en sus presupuestos, lo ha hecho con porcentajes pequeños, dado el alto nivel de compromiso que ya pesa sobre el presupuesto municipal, que en el caso de Pérez Zeledón llega a un 98%, tomando en cuenta los ingresos de aplicación específica, transferencias de ley, remuneraciones, contratación de servicios, pago de servicios públicos y otros.

Pero debemos acotar que la implementación de este programa se ha hecho sobre la marcha, aún no existe una normativa, por ejemplo un reglamento, que defina la forma en que deberá operar este programa para evitar las interpretaciones antojadizas y especialmente reducir la posibilidad que quede a voluntad de las autoridades políticas de turno. Aun así debe destacarse un acuerdo adoptado por el Concejo Municipal en el año 2014, ante moción presentada por el Regidor David Araya, que en su parte dispositiva dice:

“Mociono para que este Concejo Municipal acuerde:

- *Solicitar a la Administración Municipal iniciar el proceso de estudio e implementación de presupuestos participativos referentes a los recursos correspondientes a los aportes en especie.*
- *Se le solicita que presente a este Concejo Municipal un cronograma con las acciones oportunas para que los presupuestos participativos formen parte del Presupuesto Municipal para el ejercicio económico 2015.*
- *Que este proceso se lleve conjuntamente con los Consejos de Distrito, para lo referente a la metodología y su estudio se adjunta la guía metodológica de presupuestos participativos el (sic) consta de 280 páginas.”*

En torno a este acuerdo, la Administración municipal se encuentra realizando los estudios del caso para lograr una adecuada implementación, especialmente la definición de un marco normativo ajustado al contexto cantonal, lo cual se vincula directamente con una propuesta que ya está en la corriente institucional y que corresponde a un esfuerzo realizado por cuatro funcionarios de la institución, que elaboraron una propuesta de Reglamento para los Presupuestos Participativos en la Municipalidad de Pérez Zeledón, en el marco de un curso sobre Gerencia y Liderazgo para el Desarrollo Local impartido por el Instituto de Formación Municipal y Desarrollo Local de la UNED. Dicha propuesta está en etapa de análisis por parte de la Administración Municipal, para lo cual se ha solicitado al Director Financiero realizar una primera revisión.

Pero en el contexto nacional no solo se ha cuestionado la falta de participación en los presupuestos municipales, sino también la orientación del gasto municipal hacia lo interno, especialmente se critica el nivel de gasto administrativo y el de remuneraciones. En conjunto, las municipalidades de Costa Rica destinaron más de un 45%. (CGR, 2014) a cubrir gastos por remuneraciones. Aquí es necesario aclarar que de acuerdo al clasificador por objeto del gasto elaborado por el Ministerio de Hacienda (2013), que aplica para el sector público, el concepto “remuneraciones” se refiere a una cuenta general que engloba varias subcuentas, no solo de las sumas que reciben los funcionarios por remuneraciones básicas, eventuales o incentivos salariales, sino que también abarca, como corresponde, las comúnmente llamadas cargas sociales, que son las contribuciones patronales a la seguridad social.

Este tema de los gastos administrativos es de los pocos que cuenta con un parámetro establecido por el mismo Código Municipal, que en su artículo 93 señala que:

Las municipalidades no podrán destinar más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración. Son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales.

Algunas de ellas incumplen con este límite máximo, al menos así se desprende de lo manifestado por el Director Financiero-Administrativo de la Municipalidad de San José, la más grande del país, al decir: *“en el 2013 los gastos administrativos constituyeron un 60% del gasto total.”* (Rodríguez, 2014). En términos globales, el sector municipal gasta un 41% en ese rubro.

De todo lo dicho hasta aquí queremos rescatar dos aspectos principales: la necesidad que tienen las municipalidades, en este caso la de Pérez Zeledón, de propiciar una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos del presupuesto municipal a proyectos comunales y lograr un mayor volumen de gastos de inversión con relación a los gastos corrientes y son precisamente esos dos aspectos la línea base en la cual se orienta el presente trabajo.

Ante este panorama surge la conveniencia de aproximarnos a la realidad de la Municipalidad de Pérez Zeledón desde tres vertientes: el primero es la medición del total de recursos que se orientan a temas como las remuneraciones, gastos administrativos e inversiones. La segunda línea es la evaluación de la forma en que los Síndicos gestionan los recursos del programa de “Aportes en Especie” y la tercera y última, tiene que ver con el análisis de la propuesta de Reglamento para Presupuestos participativos en el cantón, que se mencionó supra. Sobre este último aspecto, es necesario aclarar el por qué estudiar lo que apenas es una propuesta y que no ha recibido ninguna aprobación por las autoridades municipales, lo cual se debe a que, como se indicó previamente, la Alcaldía ya solicitó el análisis del documento y al no tenerse otra propuesta, la dinámica institucional indica que es muy probable su aprobación y por ello el análisis y recomendaciones que surjan de este estudio, podrán coadyuvar en el mejoramiento de la propuesta de reglamento.

Teniendo en consideración lo expuesto hasta aquí, queda plenamente justificada la realización de una investigación que permita identificar aspectos relevantes sobre la orientación que ha dado la municipalidad a su presupuesto durante el último lustro, además conocer las opiniones de los sujetos sobre el programa de aportes en especie para los distritos y medir la inclusión de principios generales del presupuesto participativo en el proyecto de reglamento que estudia la administración municipal.

1.2. Planteamiento del Problema

El problema abordado en este trabajo se puede concretar en la siguiente interrogante, a partir de la experiencia del último quinquenio: **¿Cómo mejorar la orientación del gasto de la municipalidad de Pérez Zeledón hacia la inversión, promoviendo la participación de los munícipes?**

La investigación de esta cuestión tendrá una gran importancia, en el tanto posibilite identificar áreas de mejora y proponer acciones en la línea que pronto permita a la Municipalidad cumplir de manera más satisfactoria las genuinas demandas de los habitantes de su territorio.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Evaluar la orientación del gasto en el presupuesto de la Municipalidad de Pérez Zeledón y su nivel de avance hacia el enfoque de presupuesto participativo, durante el periodo 2009-2014.

1.3.2. Objetivos Específicos

- a. Caracterizar el proceso presupuestario que aplicó la Municipalidad de Pérez Zeledón en el periodo estudiado.
- b. Identificar las características de la participación que han tenido los munícipes del cantón en el programa de aportes en especie a los distritos que opera la Municipalidad
- c. Analizar la incorporación de condiciones básicas de los presupuestos participativos en la propuesta de reglamento que existe en la Administración Municipal

1.4. Descripción de las de las variables.

Para sustentar el logro de los objetivos, se han establecido una serie de variables, que permitirán evidenciar de manera más adecuada la problemática a investigar.

Para el primer objetivo específico: *Caracterizar el proceso presupuestario que aplicó la Municipalidad de Pérez Zeledón en el lustro 2009 - 2014*, se utilizarán las siguientes variables:

- a) Porcentaje de gastos en remuneraciones
- b) Porcentaje de gastos administrativos
- c) Porcentaje de gastos de capital
- d) Porcentaje de gastos dedicados a servicios comunales

Como variables para el objetivo segundo: *Identificar las características de la participación que han tenido los munícipes del cantón en el programa de aportes en especie a los distritos que opera en la Municipalidad* se definen:

- a) Género de los sujetos que participaron en el proceso
- b) Edad del encuestado
- c) Representatividad
- d) Forma de participación
- e) Nivel de decisión
- f) Divulgación
- g) Respeto por los acuerdos
- h) Impacto causado

El tercer objetivo: *Analizar la incorporación de condiciones básicas de los presupuestos participativos en la propuesta de reglamento que existe en la Administración Municipal*, se desarrollará con las siguientes variables:

- a) Definición de actores
- b) Mecanismos para definición de prioridades
- c) Niveles de toma de decisiones
- d) Cantidad de recursos a gestionar
- e) Criterios para distribuir los recursos por distritos
- f) Mecanismos de control ciudadano

II. MARCO TEORICO:

2.1. La descentralización como eje transversal de la gestión de los Gobiernos Locales.

2.1.1. El centralismo:

El centralismo o forma de gobierno en la cual las decisiones son tomadas por un Poder Central, que pusieron en práctica la mayoría de países de América Latina durante el siglo XX, conllevó un debilitamiento de los gobiernos locales. (Alvarado, 2011). El modelo dejó de tener su utilidad pues no respondía a las exigencias del desarrollo y más bien propició gran endeudamiento del gobierno central, complejidad en las gestiones, la planilla estatal se disparó, se favoreció el clientelismo y la corrupción. (Finot, 2001). Este modelo tuvo su máximo apogeo en los años 70, coincidiendo con la crisis del petróleo y la abundancia de los llamados petrodólares. Pero luego inició su declive, que tuvo su desenlace en 1982, con la crisis de la deuda que llevó a un cambio en la política de los EEUU, que aumentó su tasa de interés para financiar el gasto bélico y disminuir impuestos, lo cual resultó inmanejable para las economías de América Latina, que se manifestó en disminución importante en la inversión pública, especialmente en temas sociales y una disminución del empleo y posteriormente propició un aumento en la inversión privada.

En Costa Rica, una brevísima revisión de la historia del Estado centralista, como la realizada por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, nos ubica en 1841 cuando Braulio Carrillo, por medio de la Ley de Bases y Garantías, procede a abolir las municipalidades, por considerar que atentaban contra el afán de construir un Estado Nacional y fortalecer el poder central. Aunque fueron instauradas nuevamente en la Constitución de 1844, las municipalidades coexistieron con el poder nacional, pero disminuidas en sus funciones, prácticamente hasta el año 70,

que reciben un nuevo impulso con la promulgación del primer Código Municipal, pero no es sino hasta los años noventa cuando *“el esquema intervencionista y centralizado por el que se había regido el país mostraba signos de agotamiento. Los organismos financieros internacionales propician reformas del Estado y la corriente de la descentralización se hace sentir.”* (Alvarado & Esquivel, 2002), iniciando con el Programa de Descentralización y Fortalecimiento municipal 1990-1994.

2.1.2. Descentralización:

La aproximación a este proceso se puede hacer desde diversas aristas, una de ellas es la que propone Cabanellas en su Diccionario Jurídico, cuando define la descentralización como:

“acción de transferir a diversas corporaciones o personas parte de la autoridad antes ejercida por el gobierno supremo del Estado. Sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial.

Para Carrión (2006) la descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere el poder político, desde el gobierno central, a instancias del Estado más cercanas a la población, por ejemplo las municipalidades. Con relación a los objetivos de la descentralización Finot (2010) los resumen en: profundizar la democratización y fortalecer la gobernabilidad democrática; avanzar hacia una mayor equidad territorial y social, además de reducir el déficit fiscal. También considera que ayuda a promover mayor participación ciudadana y a reducir la corrupción.

Es necesario aclarar que con frecuencia se suele confundir o tratar como sinónimos los términos descentralización y desconcentración. Sobre este segundo término Alvarado y Esquivel (2002), se refieren como una simple transferencia de

responsabilidades, funciones o competencias de ejecución a otras instancias de la misma administración central.

2.1.3. La descentralización por la vía del fortalecimiento municipal.

Entre estas corrientes y formas de conceptualizar la descentralización hay algo común y es que el proceso encierra necesariamente el fortalecimiento de las instancias subnacionales (en nuestro caso las municipalidades), pues son las que están más cerca de los habitantes, lo anterior es reafirmado por Hernández e Illán cuando dicen:

...los argumentos proporcionados por la literatura especializada se centran en la capacidad de los entes locales para reducir los costes y las asimetrías en la información, dando lugar a modelos de políticas públicas más eficientes y eficaces en la promoción del desarrollo económico. (2007)

Países de mayor avance en materia de desarrollo local, como Chile, se alinean a esta corriente y consideran que la descentralización no estaría completa sino se considera en ella a los municipios. Al firmar un importante proyecto de ley la Presidente Bachelet manifestó:

La presente iniciativa, busca dar respuesta al creciente aumento de responsabilidades de las municipalidades del país, fortaleciendo el ámbito de sus recursos humanos, y estableciéndoles obligaciones de información y rendición de cuentas en estas materias. Esto implica avanzar para que las municipalidades transiten de administraciones a auténticos gobiernos locales.

Incluso existen esfuerzos regionales, como los emprendidos por parte de (ONU-HABITAT) que culminaron con la firma de las Directrices sobre Descentralización y Fortalecimiento de los entes locales, aprobadas por 16 países de América Latina en el 2008. Pero este proceso revitalizador local tiene algunas características que

vale resaltar. Para (Avalos, sf) el fortalecimiento municipal tiene cuatro grandes componentes:

- ✓ Fortalecimiento en lo jurídico-administrativo.
- ✓ Fortalecimiento en materia de servicios públicos.
- ✓ Fortalecimiento de la hacienda pública
- ✓ Reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana.

Estas características están presentes en la mayoría de esfuerzos por lograr mejorar la capacidad de gestión de los municipios, tal como lo atestiguan las diversas leyes aprobadas en distintos países, por ejemplo: Uruguay (ley Descentralización territorial y participación ciudadana), Guatemala (ley general de descentralización), Perú (Ley de bases de descentralización) y España (Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), entre otros.

La forma en que los Gobiernos Locales están logrando llevar estas teorías a sus presupuestos serán los objetivos de los siguientes apartados.

2.2. El presupuesto municipal.

Para aportar una definición que sirva como punto de partida de este apartado, recurrimos a Peña (2007) quien dice sobre el presupuesto:

El instrumento principal de la actividad financiera del gobierno es el presupuesto público, el cual es también la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales.

Aquí se comienza a dibujar un rasgo moderno del presupuesto, que es la vinculación con la planificación, asociando la programación financiera con la programación operativa, ello como una forma de tratar que el consumo de recursos permita el logro de objetivos y metas. Para el caso de Costa Rica esta vinculación es una exigencia del Código Municipal que en su artículo 92 establece que el Presupuesto Municipal debe satisfacer el Plan Anual Operativo de la manera más objetiva, eficiente y razonable.

Otra definición viene de España, por parte de la Fundación Sindical de Estudios y dice: *“Podemos definir de manera general que el Presupuesto Municipal Anual es: El documento o programa de ingresos y gastos previstos en un año natural por los gobiernos de los Ayuntamientos.”* A la luz de esta definición se identifican dos secciones: la de ingresos y la de egresos. Entre algunos principios presupuestarios se debe destacar el de equilibrio, que manda lograr una igualdad entre ingresos y egresos.

Ya en Costa Rica, encontramos que el ente Contralor en las normas técnicas sobre presupuesto define este concepto: *“Instrumento que expresa en términos financieros el plan anual de la institución, mediante la estimación de los ingresos y de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos.”* (CGR, 2012).

En cuanto a la técnica presupuestaria, en Costa Rica, el artículo 91 del Código Municipal dispone que para la elaboración de sus presupuestos las municipalidades deberán utilizar la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República. Las disposiciones de la CGR en ese punto son bastante profusas. La estructura del presupuesto municipal se cataloga como “presupuesto por programas y actividades” que forma parte de la teoría general de presupuestos públicos y que según lo ha definido por las Naciones Unidas, debe ser presentado y organizado con base al trabajo que debe ejecutarse, atendiendo a objetivos específicos y a los costos de ejecución de dicho trabajo. El presupuesto por

programas y actividades se implementó por primera vez en Los Estados Unidos de Norteamérica, cuando en el año 1946 presentó el presupuesto para 1948 basado en dos tipos de clasificación: por objeto del gasto y por programas.

La aplicación en Costa Rica del modelo de presupuesto por programas está definida en el manual de normas técnicas ya citado, que específicamente en su norma 2.2.7 dice: **“Presupuesto por programas. El presupuesto institucional deberá obedecer a la técnica de presupuesto por programas.** Para las municipalidades la Contraloría General de la República ha definido una estructura programática que consta de cuatro programas:

Programa I Dirección y Administración General

Programa II Servicios Comunes

Programa III Inversiones

Programa IV Partidas Específicas

En el primero se agrupan todos los egresos que están orientados al desarrollo de las labores administrativas de la Municipalidad, se subdivide en cuatro actividades: Administración General (Concejo, Alcaldía y todas las otras unidades administrativas excepto Auditoría), Auditoría Interna, Administración de inversiones propias (adquisición de bienes duraderos) y el Registro de la deuda, fondos y aportes. En el programa II se incluyen los gastos que permiten financiar la prestación de los diversos servicios, entre ellos: Recolección de Basura, Aseo de Vías, Mercado, Terminal de Buses, cementerio, Estacionamiento Autorizado y otros. Queremos hacer mención al llamado “Servicio de Aportes en Especie”, pues es aquel en que la Municipalidad debe incluir los recursos que destina a apoyar proyectos comunales, servicio que será evaluado en el presente trabajo. En el programa III y el IV se incorporan los egresos que representan inversión de recursos y ejecución de proyectos, con la diferencia que en el IV únicamente se presupuestan los recursos provenientes de transferencia de partidas con cargo al presupuesto nacional, de acuerdo a la ley N°. 7755, ley de partidas específicas.

Otro aspecto que se relaciona directamente con la presente investigación es la valoración de la orientación o clasificación del gasto municipal de acuerdo a su clasificación económica en: gasto corriente y gasto de capital. Para definir cada uno de estos conceptos recurrimos al clasificador económico de gastos del sector público costarricense emitido por el Ministerio de Hacienda. El rubro de Gastos corrientes comprende las erogaciones no recuperables que se destinan a la remuneración de los factores productivos, adquisición de bienes y servicios y transferencias, para atender las actividades ordinarias de producción de bienes y prestación de servicios que son propias del sector público. Mientras tanto los gastos de capital comprenden las erogaciones no recuperables para la adquisición o producción de bienes duraderos, destinados a un uso intensivo en el proceso de producción durante un largo período de tiempo. Estos gastos implican aumentos en los activos, mejoras en los ya existentes y la prolongación de su vida útil, a fin de incrementar la capacidad productiva o de servicio de las instituciones públicas. Incluye los gastos por concepto de remuneraciones, compra de bienes y servicios asociados a la formación de capital, así como las transferencias de capital.

El presupuesto de un municipio, si bien debe contener las partidas de gasto necesarias para garantizar la operación del aparato administrativo (burocracia), debe controlar que este tipo de gasto no se convierta en una carga que llegue a coartar la posibilidad de cumplir con su misión de mejorar la calidad de vida de los munícipes. De acuerdo a la clasificación recomendada del gasto, deben privar los “gastos de capital” sobre los “gastos corrientes”.

Sobre los enfoques presupuestarios podemos decir que se ha dado un cambio en el paradigma de un presupuesto, de un modelo tradicional orientado al cumplimiento de normas y la ejecución de los recursos hacia un modelo propio de la nueva gestión financiera con mayor orientación hacia el logro de los resultados. La figura N°. 1 muestra la comparación entre ambos enfoques, a partir de la experiencia Chilena.

Figura Nº. 1

Cambio de paradigma en el ámbito presupuestario público

Presupuestación Tradicional		Nueva Gestión Financiera
Proceso Presupuestario	⇒	Políticas e instituciones presupuestarias
Reglas	⇒	Incentivos
Insumos	⇒	Resultados/impacto
Cumplimiento formal	⇒	Desempeño
Control centralizado	⇒	Responsabilidad centralizadas
Opacidad burocrática	⇒	Transparencia y rendición de cuentas

Fuente: Adaptado de Bonnefoy (2005)

De lo planteado en el esquema resulta importante destacar que, mientras en el modelo tradicional se privilegiaba los insumos utilizados, en el nuevo modelo se da mayor importancia a los resultados obtenidos (obras realizadas, servicios prestados) pero en especial al impacto que éstos causan en la calidad de vida de los ciudadanos, sea en el ámbito nacional o local, para ello se hace uso de indicadores que permitan corroborar el logro de las metas propuestas.

Aunque en gestión pública existen diversos tipos de enfoques presupuestarios: flexible, incrementales, estáticos, *Rolling Budget*, entre otros. (Barea, Martínez y Miquel 2014), los mismos autores señalan como uno de los más utilizados en la administración pública moderna, el presupuesto orientado hacia los resultados y sobre el dicen: “se centra en la manera en que la Administración utiliza los inputs para producir los outputs (bienes y servicios producidos e impacto para la población).” Agregan que se fundamenta en un proceso de evaluación de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión.

En el mismo documento se señala una nueva forma de gestionar recursos, especialmente en el ámbito municipal o local, que es el de los “presupuestos participativos”, tema que desarrollamos seguidamente.

2.3. Los presupuestos locales participativos

Entre los enfoques modernos sobre gestión presupuestaria municipal de más auge se encuentra el de los “presupuestos locales participativos”, que se ha extendido por todo el mundo. Ya para el 2012 Ganuza y Fernández daban cuenta de más de 1.500 casos extendidos por todo el mundo. Pero datos más recientes de (Montecinos) señalan: *“hoy se cuenta con más de tres mil experiencias en el planeta, todas ellas con distintas formas y diseños institucionales. En América Latina se concentra un porcentaje importante de esas experiencias.”* (2014)

2.3.1. Orígenes y definición.

Para una gran cantidad de estudiosos del tema, entre ellos (Barceló y Pimentel, 2002), (De Sousa, 2004), los orígenes del Presupuesto Participativo surgen en la parte final de la década de los ochentas, cuando en Porto Alegre (Estado Rio Grande Do Sul) Brasil, llega al poder de la Alcaldía una coalición de partidos de izquierda llamado Administración Popular, gracias a la promesa de un proyecto político, inspirada en los principios de la comuna de París. Se ofrecía el rompimiento de la relación tradicional entre el municipio y la ciudadanía: esperanza de inclusión de las minorías al derecho a contar con servicios públicos básicos. Todo ello como parte de lo que Freitas (s.f.) califica como *“deuda social del estado Brasileño con la población, por una serie de distorsiones y usos indebidos del Erario Público.”*

Esta experiencia es la más extensa y exitosa, elegida una de las cuarenta mejores prácticas del mundo en la II Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul en junio de 1996. (Pires, 2001). Desde ese momento, dice Gómez (2007) se ha producido una expansión inusitada de su metodología en diversas ciudades del mundo, con especial énfasis en América Latina, en consonancia con la demanda de organismos internacionales por la superación de problemas de corrupción e ineficacia de las administraciones municipales en la gestión pública y en la reducción de la pobreza. (pp.57).

Al respecto Hábitat (1996), dice que en el presupuesto participativo:

No participan únicamente los técnicos y las autoridades del gobierno municipal, decidiendo sobre la recaudación de impuestos y el gasto de los fondos públicos, encerrados en sus oficinas. Es la población, a través de un proceso de debates y consultas, quien determina y decide la cuantía de los ingresos y los gastos, así como dónde y cuándo realizar las inversiones, cuáles son las prioridades y cuáles son los planes y acciones que debe llevar a cabo el Gobierno.

Para clarificar aún más el concepto recurrimos a (De Azevedo, 2012, pág. 35) quien dice: *“El programa aumenta la visibilidad del proceso presupuestario, anteriormente visto apenas como cuestión de especialistas. Crece el número de personas envueltas con la temática, aumentando el control social y obligando el poder público municipal a prácticas más transparentes.”*

El presupuesto participativo podrá tener objetivos similares en diferentes países, pero la forma de operacionalizarlo puede ser distinta, así lo evidencia Pires (1999: pp. 35) cuando dice: *“Debe señalarse que de la lectura de los informes y análisis de las experiencias internacionales se desprende una gran diferencia de abordaje con relación a las prácticas brasileñas (y tal vez latinoamericanas).”*

Para Pires y Pineda (2008) no debe existir una definición ahistórica de lo que es un presupuesto participativo, pues lo que para algunos lo es hoy, ya mañana no lo será y por ello se corre el riesgo de excluir algunos esfuerzos pocos ambiciosos o incluir

algunos que no merecen estar allí. No obstante es importante acercarse al concepto, al menos con algunas definiciones que ayuden a comprender esta novedosa forma de definir prioridades en el presupuesto de los gobiernos locales.

El presupuesto participativo (PP) según Goldfrank (2006) es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. Y una segunda definición es la que brinda uno de los participantes directos de la creación del presupuesto participativo en Porto Alegre, quien define el Presupuesto participativo como un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. (Genro, T y De Souza, U, 1998).

2.3.2. Características del presupuesto participativo:

Igual que en el punto de definiciones, pensar en una lista taxativa de características del presupuesto participativo resulta poco viable y si se quiere inconveniente, pues cada país o municipio le puede dar su énfasis particular. No obstante, en el ánimo de poder contar con un referente teórico para poder alinear la presente investigación, se tratará de identificar algunos rasgos que pudieran considerarse comunes. Para ello se recurre al estudio realizado por Montecinos durante el periodo 2011-2014, considerando cinco países de América Latina (Chile, Perú, Uruguay, Argentina y República Dominicana).

La selección de los países obedeció a tres factores básicos: la existencia de experiencias sostenidas, investigadas y documentadas sobre el tema, el contar con normativa sobre la materia y la existencia de académicos con estudios sobre el tema

que apoyaran el estudio. Por la pertinencia se reproduce la matriz de observación sobre el diseño institucional del PP que incluye el autor en su trabajo.

Figura Nº. 2:

Matriz de Observación “Diseño Institucional del PP en América Latina”

Dimensión	Variable
Participación ciudadana	Instancia de aprobación final del presupuesto (consejo del PP, ejecutivo local, legislativo local); forma de participación en el PP (ciudadana o representativa); órgano de decisión de la priorización del presupuesto (en asamblea, en votación); grado de participación de los excluidos (criterios de pobreza o marginalidad en la distribución de recursos); fiscalización y control de la ejecución.
Participación del ejecutivo local	Información, divulgación y resultados aprobados; grado de ejecución de las demandas aprobadas; rol del alcalde, concejo y burocracia (facilitador, directivo)
Financiera	Valor de los recursos deliberados; tipo de proyectos que se financian, disponibilidad presupuestaria por habitante, presupuesto municipal específico para el funcionamiento del PP; discusión de políticas tributarias.
Normativa	Grado de institucionalización del PP; ubicación política y técnica

Fuente: Montecinos. (2014, p.356)

A continuación se presentan los resultados más trascendentes que se encontraron en el estudio y que caracterizan los PP de esos cinco países.

- ✓ Porcentaje de municipios que cuentan con PP: la cantidad varía entre un 2% en el caso de Argentina, un 10% en Chile y un 42% en Uruguay.
- ✓ Participación del Ejecutivo Local (Alcalde) y de los Regidores: En todos los casos el rol es calificado como muy importante, mientras que el de los Concejales es definido como secundario, casi no reconocido por la comunidad.

- ✓ Información y divulgación de los proyectos aprobados: En todos los casos se estima alta (uso de más de tres medios), lo cual se atribuye al interés de los Alcaldes en validar el proceso.
- ✓ Nivel de ejecución de las obras propuestas: Chile, Uruguay y Argentina mostraron niveles calificados como “altos” (ejecutan más del 80% de las obras), mientras que Perú y República Dominicana fueron calificados como “bajos”, al ejecutar menos del 50% de las obras, lo cual se atribuye a dos motivos: el primero es que estos dos últimos países asignan montos muy superiores al PP. La segunda causa es que estos dos países ejecutan las obras por cuenta propia, mientras que en los otros las ejecutan las mismas organizaciones sociales.
- ✓ Porción del presupuesto que se lleva al PP: En República Dominicana entre 10% y 20% sobre el presupuesto total de inversión, en Perú oscila entre 30 y 70 por ciento del presupuesto de inversión, en Chile, Argentina y Uruguay no pasa de un 3% sobre el presupuesto total.
- ✓ Tipo de obra a financiar: En la mayoría de los casos las obras son del tipo considerado “obra menor”: sedes sociales, reparación de calles o equipamiento comunitario. En Perú y República Dominicana si se ejecutan algunas obras de mayor envergadura, especialmente en municipios grandes.
- ✓ Forma de participar en la definición de prioridades y proyectos: En Chile, Uruguay y Argentina el voto es universal, de todos los habitantes mayores a 15 años, pero la lista de proyectos se elaboran en asambleas distritales, barreales o incluso institucionales. En Perú y República Dominicana, en cambio, los proyectos son planteados, priorizados y aprobados por dirigentes sociales, es decir, la participación no es universal.

- ✓ Uso de criterios de pobreza para la asignación de recursos: En Chile y República Dominicana la asignación es por territorio y de forma igualitaria. En los otros países se está comenzando a utilizar indicadores de pobreza, ya sean medidos de manera nacional o incluso algunos contruidos por el propio municipio.

2.3.3. Reglamentación de los procesos de Presupuesto Participativo.

Sobre la necesidad de formalizar y legalizar los procesos de presupuesto participativo Cabannes manifiesta que la mayoría de ciudades brasileñas (país referente en el tema) no está institucionalizado ni legalizado, ello depende de la voluntad política del Gobierno y de la población, algunas han adoptado la vía del reglamento, como una forma para definir las principales reglas del juego. Señala que algunas optan por no reglamentarlo, pues eso le podría restar dinamismo y lo burocratiza. Acaba afirmando que aún más peligroso sería dejar la continuidad del proceso de presupuesto participativo a los resultados electorales. Por ello en los restantes países los presupuestos participativos están reglamentados e institucionalizados por medio de ordenanzas o decretos municipales aprobados por los respectivos concejos. Es común la práctica de esperar a que transcurran algunos años de proceso para legalizar los aspectos que estiman más neurálgicos para garantizar el proceso sin restarle dinámica. (2004)

El mismo autor refiere que la situación más avanzada se da cuando la participación ciudadana pasa de una práctica institucional a un derecho, en este *sentido* “*la ciudad de San Salvador (El Salvador) representa probablemente el dispositivo más avanzado al tener una Política Municipal de Participación Ciudadana, una Ordenanza Municipal para la Transparencia en la Gestión Municipal y un Reglamento de la Ordenanza.*” (Cabannes, 2005). Pese a lo bien ponderada de esta experiencia y de otras muchas, no resulta fácil encontrar, una suerte de modelo a seguir, un reglamento de presupuesto participativo, lo cual es comprensible dada lo disímil de las condiciones de cada municipio. No obstante una revisión de varios casos

permitió identificar algunos aspectos comunes, mismos que servirán como orientación para el análisis que se realizó en el objetivo tercero de esta investigación.

2.3.4. Una rápida mirada a los presupuestos locales participativos en Costa Rica.

Comenzaremos incluyendo algunas definiciones que se han acuñado en el ámbito nacional, por ejemplo en (XII Informe Estado de la Nación, 2006) se conceptúa de la siguiente forma: “*trata de la devolución de la responsabilidad para la asignación de recursos presupuestarios hacia un nivel donde la población puede participar en la toma de decisiones.*” El proyecto de Ley N°. 17852 que pretende normar los presupuestos participativos en los municipios costarricenses, en sus motivaciones incluye lo siguiente:

Los presupuestos participativos son formas organizativas que combinan la participación directa y la delegación, así como la “territorialización y sectorialización” de las demandas y actuaciones, estableciendo prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalización y el gasto. Constituyen estos procesos verdaderos mecanismos de implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas locales.

En el texto citado se aprecia claramente que no es posible lograr una participación directa en todos sus extremos, sino que debe recurrirse también a la delegación o representación. Otra conceptualización del presupuesto participativo es la que ofrece la Municipalidad de Heredia en su sitio electrónico oficial:

Los presupuestos participativos son una herramienta de planificación local donde la TRANSPARENCIA es una de sus características principales. Su aplicación permite construir desde prácticas de gestión participativa un nuevo concepto de ciudadanía, fortaleciendo la inclusión y la capacidad de incidencia en los asuntos públicos. En ese sentido, se contribuye a potenciar la participación de toda la población, considerando sus particularidades e intereses.

La legislación nacional ha avanzado en el tema, pues la ley N°. 8801 sienta las bases para este tipo de presupuesto y habla de la necesidad de promover la participación ciudadana. En el artículo dos establece que el propósito es acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente. Entre los principios se establece el de la democratización: *“fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales...”* (Artículo 3, ley 8801). Este principio se desarrolla de manera más amplia en el artículo 15, cuando prescribe:

La Alcaldía, con al menos tres meses de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al concejo municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos. Las opiniones de los ciudadanos deberán sistematizarse y ponerse en conocimiento del concejo municipal en un informe técnico por medio del cual se evidencie que hubo una valoración de las opiniones emitidas por los vecinos.

Algunos documentos recogen experiencias nacionales, pioneras y exitosas, en la formulación de presupuestos participativos. Así el XII informe del Estado de la Nación (2006) indica que a esa fecha eran cinco las municipalidades del país que los habían implementado: Alajuela, Desamparados, San Rafael de Heredia, Matina y Aserrí. En el mismo estudio se detalla que en cuanto a la experiencia que se tiene en el país: *“en el año 2004 se inició en Alajuela la experiencia con presupuestos locales participativos, entregando la decisión sobre proyectos de desarrollo y su financiamiento a grupos y gremios distritales.”* Según se indica, en la discusión del presupuesto municipal participan más de 5000 munícipes. Un estudio de la *Arizona State University* tomó en cuenta el caso del cantón de Heredia, considerándolo uno de los modelos pioneros exitosos en el país en cuanto a presupuesto participativo. De igual manera la Contraloría General de la Republica considera esta experiencia como muy positiva.

El caso de esta municipalidad presenta rasgos muy interesantes, tales como una orientación a los resultados, con perspectiva de género y accesibilidad universal. Se

tiene debidamente establecido el porcentaje de recursos del presupuesto de inversión que se gestiona de manera participativa (23%), de ese porcentaje un 70% lo asignan la comunidad y un 30% el Concejo de Distrito. Para la asignación se pondrán tres factores: cantidad de habitantes, extensión territorial e índice de desarrollo de cada distrito.

Pero no todo es positivo, el proceso de implementación de los presupuestos locales participativos ha encontrado algunos inconvenientes, propios del contexto nacional, como bien los señala la Contraloría General de la República (Alfaro, 2009):

Las municipalidades de Costa Rica en la implementación de los procesos de presupuesto participativo, enfrentan además de la ausencia de participación ciudadana, una disyuntiva en la definición de los fondos destinados a este fin. Lo anterior por cuanto su estructura de ingresos está predestinada por el marco jurídico a la atención de obligaciones de carácter específico.

En esa misma línea, Salas (1996) manifiesta que:

...esas diferencias geográficas, poblacionales y presupuestarias, se traducen en diferencias sustanciales en los niveles de participación, cercanía y responsabilidad política y social de los gobiernos locales, y en capacidades presupuestarias, administrativas y de gestión radicalmente diferenciadas.

Tampoco debería obviarse el impacto que pueden tener otros aspectos en el grado y diversidad de participación, algunos de ellos pueden ser: el nivel de información que la Municipalidad brinda, la escolaridad de la población y la manipulación que puede ejercerse en el proceso y que atentan contra el logro del resultado que el enfoque busca.

Son varias las causas por las cuales el tema no se ha desarrollado suficientemente y los resultados que obtienen la mayoría de municipalidades del país en el índice de

gestión municipal, elaborado por la Contraloría General de la República, son un indicador de lo poco que se ha avanzado en el tema, pues en el eje referido a “planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas” en promedio obtuvieron una calificación de 51 de 100 puntos posibles. (CGR, 2014).

Por otra parte, el país podría no estar exento de lo que (Wampler, 1995) llama “*democracia participativa cooptada*”, donde encuentra que los presupuestos participativos fueron usados para legitimar las políticas de los gobernantes y no para transformar los instrumentos tradicionales de la elaboración de las políticas públicas, lo cual sería quizás más grave e inconveniente que el no incorporar a la sociedad del todo.

Toda esa preocupación sobre cómo lograr mayor nivel de participación ciudadana en la distribución de los recursos del presupuesto local llevó en el 2010 a la formulación del proyecto de ley N°. 17852, que pretende reformar el Código Municipal para incluir varios artículos en el Código Municipal, uno de ellos el artículo 91, para crear el Sistema de Planificación Participativa y Presupuestos Municipales. Sobre este sistema reza el citado artículo:

Créase el Sistema de Planificación Participativa y Presupuestos Municipales, cuya finalidad es la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana y el control democrático de la gestión pública de cada cantón. Este Sistema promueve el debate y la participación de la población, con el fin de establecer las prioridades de asignación de los recursos, el seguimiento y el control de la ejecución del Plan Estratégico Municipal y de Desarrollo Humano Local, el plan de ordenamiento territorial o plan regulador, el programa de gobierno, el plan operativo anual y de presupuesto.” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2010)

Lamentablemente este proyecto, que vendría a crear un marco general para promover mayor nivel de participación de los munícipes en la definición de

prioridades para ser incluidas en el presupuesto municipal, no ha sido aprobado y desde hace varios años se encuentra en la corriente legislativa, específicamente en la Comisión de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local.

Pero los vientos de cambio y el reconocimiento propio de la necesidad de lograr una mejor gestión de sus presupuestos están modificando el paradigma del presupuesto municipal formulado desde la tecnocracia y ya algunos han dado pasos hacia lo que consideran presupuesto local participativo, involucrando a los vecinos, claro está que ello se ha dado por su propia iniciativa de esos gobiernos locales y no como una verdadera cultura en la asignación de los recursos del presupuesto municipal.

La característica de un presupuesto asignado desde lo interno de la Administración Municipal se refleja en lo consignado por (Schugurensky, 2011), citando lo expresado por la Coordinadora de Planificación de la Municipalidad de Heredia:

Antes no había ningún proceso democrático. Las comunidades presentaban sus demandas de forma aislada. La gente venía a la municipalidad con sus pedidos y a veces ni siquiera quedaba una nota que registrara la solicitud. Luego quedaba a criterio del municipio la asignación de los recursos, dependiendo de la gestión que realizara la comunidad. (p.3).

Esta es la situación imperante todavía hoy en la mayoría de municipios costarricenses, con lo cual se está privando a los vecinos del cantón de ser parte del proceso de asignación de recursos y los puede estar llevando a ser parte del juego del clientelismo.¹

¹ Según la el Diccionario de la lengua Española (DRAE) Edición 23.a clientelismo es: m. Sistema de protección y amparo con que los poderosos patrocinan a quienes se acogen a ellos a cambio de su sumisión y de sus servicios. En el Régimen municipal el clientelismo se asocia con la práctica de mejorar caminos, reparar puentes, agilizar trámites y otorgar ayudas económicas, a cambio de favores políticos.

III. MARCO METODOLOGICO.

3.1. Tipo de investigación

3.1.1. Enfoque de la investigación

Metodológicamente el estudio responde al enfoque mixto, cuantitativo y cualitativo, dado a que permitirá presentar y realizar análisis cuantitativos de los datos, especialmente en los objetivos primero y segundo, en tanto en el tercer objetivo el análisis es cualitativo. Se ubica dentro de las investigaciones de tipo no experimental dado que estudia situaciones ya ocurridas y en las cuales el investigador no tiene control directo sobre las variables estudiadas. Se tipifica además como una investigación descriptiva, siguiendo a Hernández, Fernández, y Baptista (2006) que señalan: “... *que una investigación descriptiva consiste en presentar la información tal cual es, indicando cual es la situación en el momento de la investigación analizando, interpretando, imprimiendo, y evaluando lo que se desea*”. Por nuestra parte agregamos que el carácter descriptivo se aprecia al permitir presentar una “radiografía” de la situación real que viven los municipios en su proceso de implementación del presupuesto participativo. No obstante, en virtud de que es un tema poco abordado en el país y que podrá sustentar o servir de línea de investigación para otros estudios, también tiene visos de estudio exploratorio en una municipalidad en particular, a saber la de Pérez Zeledón.

El afán del investigador es confrontar la realidad que está sucediendo en el municipio objeto de estudio, como tesis endógena, contra una postura teórica que define características generales que deben tener los presupuestos participativos, para poder así dibujar un modelo pragmático, encuadrando en lo que podría llamarse un método dialéctico.

Para la recolección de datos se utilizará tanto la técnica de campo como la documental. Entre las primeras se usarán: la entrevista y el cuestionario, en tanto para la técnica documental se utilizarán: fichas para toma de datos y análisis de contenido.

La información recolectada será ordenada y procesada por medio del uso de las funciones de la hoja electrónica Excel y presentada en forma de cuadros y gráficos, con el correspondiente texto del análisis que se realiza.

3.2. Fuentes de información

3.2.1. Fuentes Primarias

En el desarrollo de la investigación se utilizaron fuentes primarias, entre ellas: encuestas a los sujetos que participaron en el proceso de asignación de los aportes en especie, entrevista a la Coordinadora de Gestión Presupuestaria de la Municipalidad, además se recurrió a la revisión de los registros presupuestarios de la Municipalidad.

3.2.2. Fuentes Secundarias

Como fuentes secundarias se utilizaron las identificadas mediante la revisión de amplia literatura sobre el tema. Relevante fue el análisis de los Índices de Gestión Municipal, que elabora anualmente la Contraloría General de la República, de igual manera la información estadística del Sistema de Información de Presupuestos Públicos. Ambos tipos de informes recogen información aportada por las Municipalidades.

3.3. La Población objeto de estudio

La población objeto de estudio estará conformada por los habitantes del cantón de Pérez Zeledón que participaron en el proceso de definición de proyectos comunales financiados por la Municipalidad de Pérez Zeledón, mediante el programa “Aporte en especie”, durante el periodo 2009-2014. Esta población se considera finita y para lograr determinar su número se recurrió al estudio de los expedientes que para cada proyecto financiado lleva la Oficina de Proyectos Comunales, adscrita a la Alcaldía. Los nombres de los participantes constan en actas, personerías jurídicas y otros documentos, con ello fue posible levantar una lista inicial, misma que fue depurada para descartar nombres repetidos. Luego de ese proceso se determinó que la población alcanzó la cantidad de 1,172 personas. Entonces se procedió a estimar el tamaño de la muestra, utilizando para ello la fórmula que se muestra y desarrolla en el anexo N°. 3. Luego de los cálculos se determinó que el tamaño de la muestra será de 286 sujetos. La muestra será aleatoria estratificada proporcional, pues la muestra estará compuesta por sujetos seleccionados al azar, guardando la proporción de acuerdo a la población de cada distrito.

3.4. Técnicas e instrumentos de investigación

Para el desarrollo de la investigación, concretamente el logro del objetivo número dos, se utilizó una encuesta la cual fue aplicada a 286 personas que participaron en el proceso de definición de proyectos. El instrumento estuvo formado por un total de 17 preguntas, mayoritariamente de tipo cerrado, de opción múltiple y algunas de tipo abierto. Estos cuestionarios fueron aplicados en forma telefónica debido a la dificultad para localizar geográficamente a los sujetos. El periodo de aplicación fue de tres semanas, entre el 13 y el 31 de julio 2015.

Para el caso de la información relativa a la caracterización del presupuesto ejecutado por la Municipalidad durante el periodo 2010-2014 (objetivo N°. 2), se utilizó una ficha para el análisis estadístico de datos secundarios tomados de los sistemas electrónicos de la Contraloría General de la República.

Para el tercer objetivo, que se relaciona con verificar la incorporación de aspectos básicos en el reglamento de presupuestos participativos, se utilizó el análisis de contenido, identificando si se encuentra presente o no cada aspecto evaluado.

IV. ANALISIS DE LOS RESULTADOS:

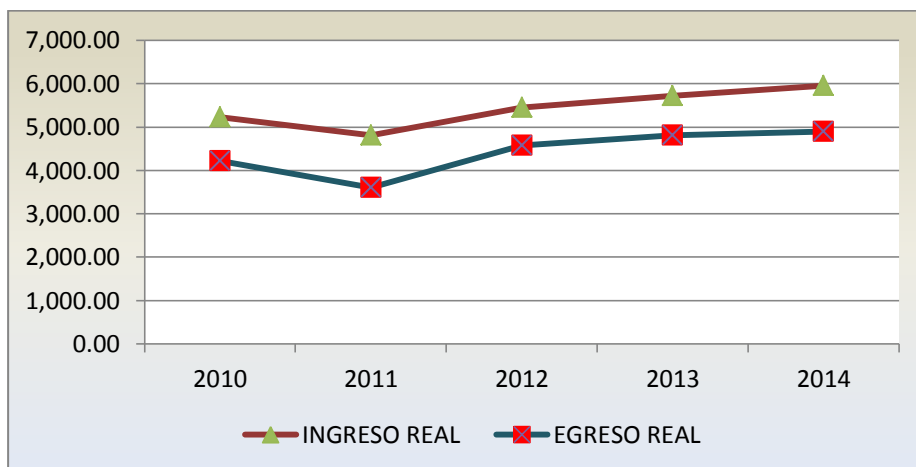
4.1. Caracterizar el proceso presupuestario de la Municipalidad 2010-2014.

En este apartado se realizará un análisis de los gastos de la municipalidad durante el periodo estudiado (2010-2014), desde dos enfoques. El primero desde la composición del gasto de manera acumulada, partiendo de información tomada de los informes de ejecución presupuestaria de la Institución. El segundo, comparando algunos de los principales indicadores del gasto de la Municipalidad frente al promedio del sector municipal, tomando información de la Contraloría General de la República.

4.1.1. Principales cifras del Presupuesto Municipalidad Pérez Zeledón.

Para iniciar y mediante el gráfico número 1, se presenta la evolución del presupuesto de ingresos y de gastos de la municipalidad durante los cinco años estudiados, con valores reales, utilizando como base diciembre 2010.

Gráfico N°. 1
Municipalidad de Pérez Zeledón. Ingresos y egresos periodo 2010-2014
(expresado en millones de colones a precios reales base diciembre 2010)



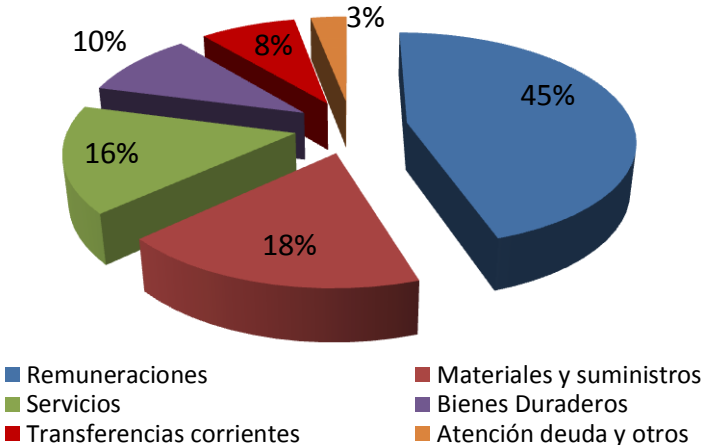
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Informes de ejecución presupuestaria de la Municipalidad e Índice de Precios al Consumidor, INEC. 2010-2014

A lo largo del periodo analizado, la Municipalidad muestra que, aun descontando el efecto de la inflación, los ingresos y los egresos han crecido. Los ingresos pasaron de ¢5,222 millones a ¢5,948 millones, con una tasa de crecimiento promedio del 3.60%. Llama la atención la contracción que sufren ambos rubros en el año 2011, que según se indicó en análisis financieros realizados por el Proceso de Hacienda de la institución, se debe al complejo clima del Gobierno Local durante ese periodo, con enfrentamientos constantes entre el Concejo y el Alcalde, además de una censura constante del pueblo hacia la labor del Alcalde y que llevaron a la revocatoria del mandato de éste.

El presupuesto de gastos de la municipalidad para el año 2014 lo ubica en el lugar 18 de 89 entidades municipales evaluadas (81 municipalidades y 8 Concejos Municipales de Distrito).

En el cuadro N°. 2 se muestra la distribución del gasto acumulado durante los cinco años, por objeto del gasto.

Gráfico N°. 2
Municipalidad de Pérez Zeledón. Composición del gasto acumulado 2010-2014

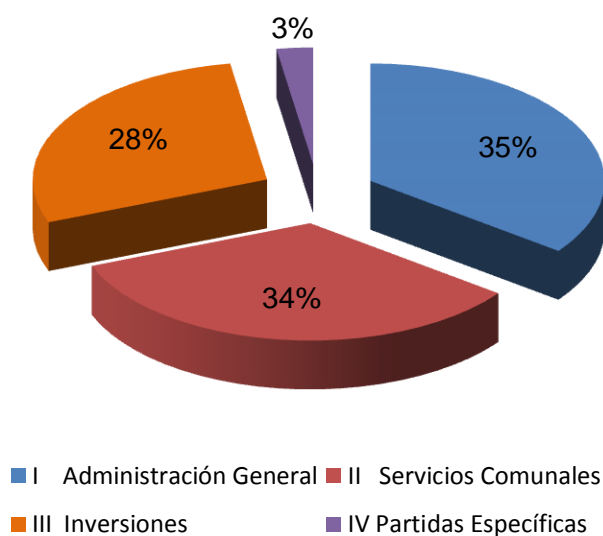


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Informes de ejecución presupuestaria de la Municipalidad. 2010-2014

La mayor porción del gasto está relacionado con el pago de “remuneraciones” : salarios base, anualidades, pluses salariales, cargas sociales y otros, con un 45% del gasto total. Otro detalle relevante es la distribución del gasto por programa presupuestario, que se presenta seguidamente.

Gráfico N°. 3

Municipalidad de Pérez Zeledón. Distribución del Gasto acumulado por programa. 2010-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Informes de ejecución presupuestaria de la Municipalidad. 2010-2014

Se muestra una distribución con un ligero predominio de los gastos del programa II, que está orientado hacia la prestación de Servicios comunales, seguido muy de cerca por el Programa I, que contempla todos los gastos que realiza la Administración, incluyendo la Auditoría y las transferencias corrientes.

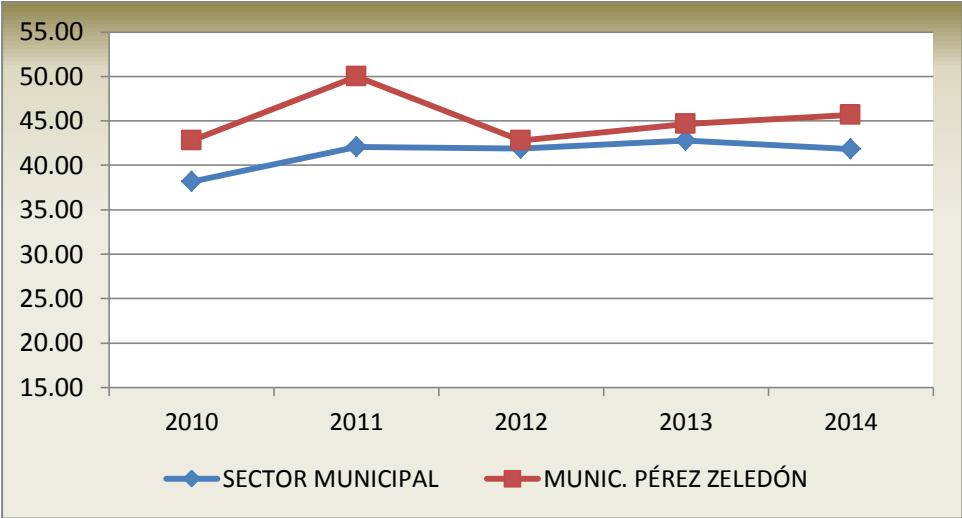
Si sumamos a los gastos del programa II, los gastos de los programas III (inversiones) y IV (partidas específicas) encontramos que suman un 66% del gasto total, lo cual representa una tendencia del gasto hacia los programas orientados a lo externo, frente al programa I que tiene una orientación interna.

4.1.2. Comparación de principales indicadores de gasto de la Municipalidad frente al promedio del sector municipal.

Porcentaje de Gasto en Remuneraciones:

A partir de los datos recolectados es posible determinar los porcentajes de gasto en remuneraciones con relación a los gastos totales, tanto en la Municipalidad como en el sector municipal, mismos que se muestran y comparan en el gráfico N°. 4.

Gráfico N°. 4
Municipalidad de Pérez Zeledón. Comparación del Porcentaje de Remuneraciones con el Sector Municipal. 2010-2014.



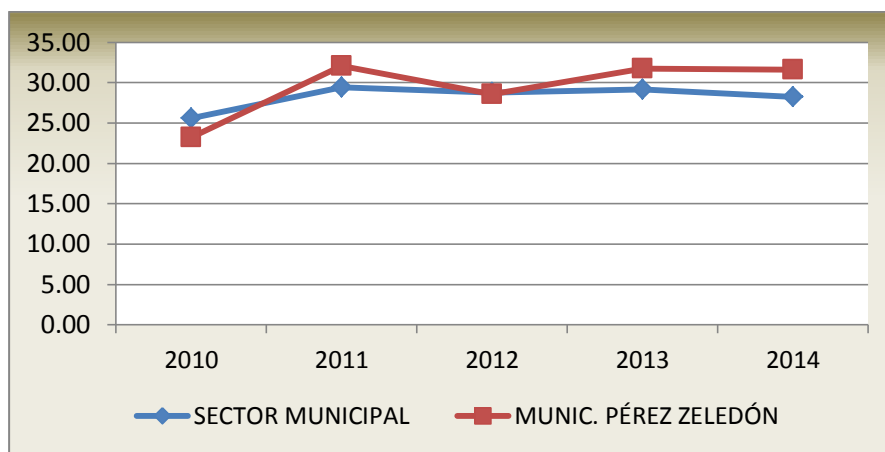
Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Presupuestos Públicos y del índice de Gestión Municipal, de la CRG. 2010-2014.*

En materia de remuneraciones el ámbito público costarricense no ha establecido límites máximos o porcentajes recomendados, pues se parte de que depende mucho de la actividad que la institución realice. Por ello el presente análisis, como se anticipó, parte de la comparación del porcentaje alcanzado por la Municipalidad frente a la media del sector municipal. Llama la atención que a lo largo del periodo analizado el porcentaje de gastos en remuneraciones de la Municipalidad supera la media mostrada por el sector. Para el año 2011 alcanzó el nivel más alto, con un 50% de gasto en remuneraciones, 8 pp. sobre la media del sector, en tanto el 2012 fue el año en que el porcentaje de la municipalidad se acercó más a la media del sector, con 42.81% y 41.89%, respectivamente, producto de una importante reducción en los gastos, que en este rubro mostró la municipalidad.

Porcentaje de Gastos generales de Administración.

Otro aspecto que se analiza es el llamado “porcentaje de gastos generales de Administración” y en este sentido los datos obtenidos del Índice de gestión municipal permiten construir el gráfico N°.5, relacionando el porcentaje obtenido por la Municipalidad y el promedio del sector municipal, para cada año estudiado.

Gráfico N°. 5
Municipalidad de Pérez Zeledón. Porcentaje de gastos administrativos comparado con el del sector municipal. 2010-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Presupuestos Públicos y del Índice de Gestión Municipal, de la CRG. 2010-2014.

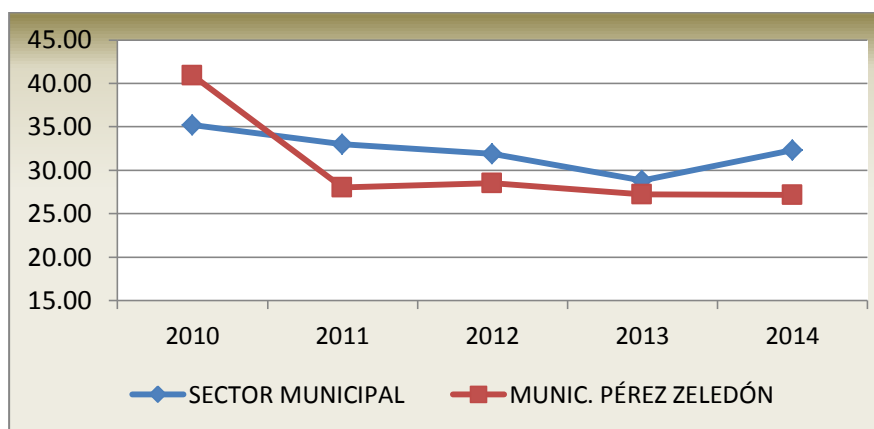
Tomando como referencia el parámetro que establece el artículo 93, en el sentido de que la Municipalidad no puede destinar más de un 40% de sus ingresos ordinarios a atender “gastos generales de administración” se puede determinar que la Municipalidad en ningún año (en el periodo analizado) ha rebasado dicho tope, pues en el 2011 fue el porcentaje más alto, un 32%. No obstante, en comparación con el sector municipal la municipalidad de Pérez Zeledón, en tres de los años (2011, 2013 y 2014) ha mostrado porcentajes mayores a los del sector.

Porcentaje de gastos² de capital.

Siendo que los gastos de capital son los que están destinados a la inversión real resulta conveniente analizar qué porcentaje del presupuesto de gastos de la municipalidad ha sido orientado hacia esa finalidad, para lo cual se presenta el gráfico siguiente.

Gráfico N°. 6

Municipalidad de Pérez Zeledón. Porcentaje de gastos de capital de la Municipalidad relacionados con el promedio del Sector Municipal. 2010-2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Presupuestos Públicos y del índice de Gestión Municipal, de la CRG. 2010-2014.

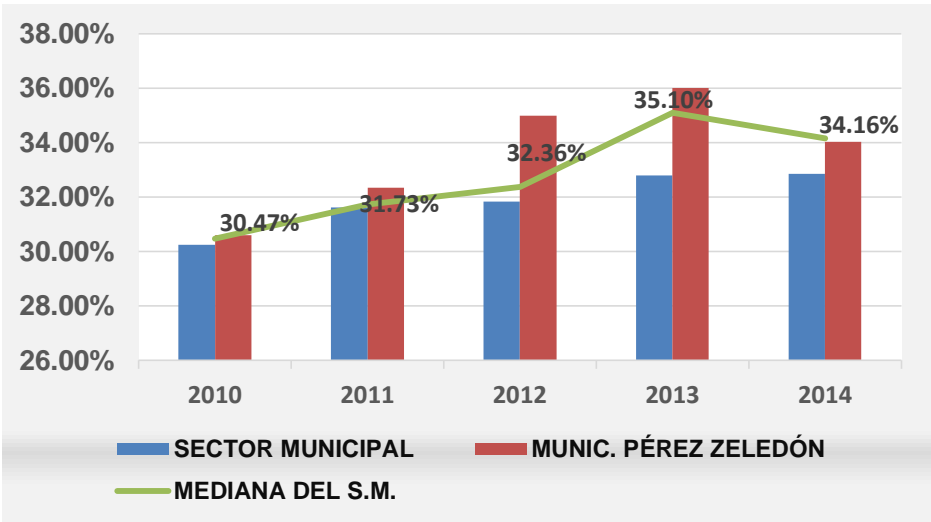
² Si bien aquí se categorizan las erogaciones de capital como gastos, vale recordar que por la orientación que tienen, suelen ser vistos más como una inversión que como un gasto, pues por lo general se utilizan para desarrollar: obras públicas, construcciones directas y para realizar transferencias para inversión.

Este indicador también muestra una preocupante tendencia, pues en cinco años el porcentaje de gastos de capital de la Municipalidad pasó de ser superior al del promedio municipal a ser menor que dicho promedio. Así mientras en el 2010 el indicador de la municipalidad superaba en 5.5 pp. el del sector, en el 2014 se revirtió, siendo 5.2 pp menor el grado de inversión de la municipalidad estudiada, con relación al sector municipal.

Porcentaje de gastos en servicios comunales.

Otro de los indicadores que comprende el índice de gestión Municipal que mide la Contraloría General de la República es el índice de gastos dedicados a la prestación de servicios comunales, expresados como porcentaje de los gastos totales en que incurre la municipalidad, este dato, entre más alto, se considera más positivo. Se recolectaron los datos, para cada año, del dato relativo a la Municipalidad de Pérez Zeledón, el promedio del sector municipal y en este caso también el porcentaje que representa la mediana del sector municipal, datos que se muestran en el Gráfico siguiente.

Gráfico N°. 7
Municipalidad de Pérez Zeledón. Porcentaje de gastos dedicados a la prestación de servicios comunales (Municipalidad, media y mediana del sector municipal). 2010-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Presupuestos Públicos y del Índice de Gestión Municipal, de la CRG. 2010-2014.

Contrario a los resultados de los aspectos analizados en los gráficos anteriores, en este caso la Municipalidad muestra valores superiores que el promedio del sector municipal en todos los años evaluados, lo cual se interpreta como positivamente, pues significa que está dedicando más proporción de su presupuesto de gastos a la prestación de los servicios que el promedio de las municipalidades, alcanzando la diferencia más importante en los años 2012 y 2013, con 3.05 y 3.20 pp, respectivamente. Este resultado es consecuente con el mostrado en el análisis del gasto por programa (gráfico N°. 3), en donde se observó que el programa que ha consumido la mayor cantidad de recursos es el programa II, precisamente el de “servicios comunales”.

Al comparar el porcentaje de gastos en servicios comunales de la municipalidad de Pérez Zeledón con la mediana (percentil 50) del sector, se aprecia que dicho porcentaje, en cuatro de los años, se ubica en la segunda mitad de la distribución, con diferencias que llegan a ser incluso de 2.62 pp. en el 2012, sobre la mediana, no obstante surge como preocupante el hecho de que para el 2014 el dato de la municipalidad está 0.6 pp. por debajo de la mediana.

Si bien podría plantearse la discusión sobre la cantidad de servicios comunales que cada municipalidad brinda, si lo hace bajo el modelo llamado por administración o lo ha concesionado o si las poblaciones de cantones distintos demandan servicios distintos y por ello los resultados del indicador tienen un sesgo, el modelo fiscalizador y de evaluación³ que utiliza la Contraloría General de la República lo ha tenido por objetivo y en este campo es el único dato disponible.

³ Todos los indicadores que evalúa la Contraloría General de la República mediante el Índice de Gestión Municipal, son calculados sin tomar en cuenta las distintas condiciones o características presentes en cada cantón. Una vez calculados, las municipalidades se clasifican en 4 niveles, de acuerdo al tamaño de su presupuesto y a otros factores.

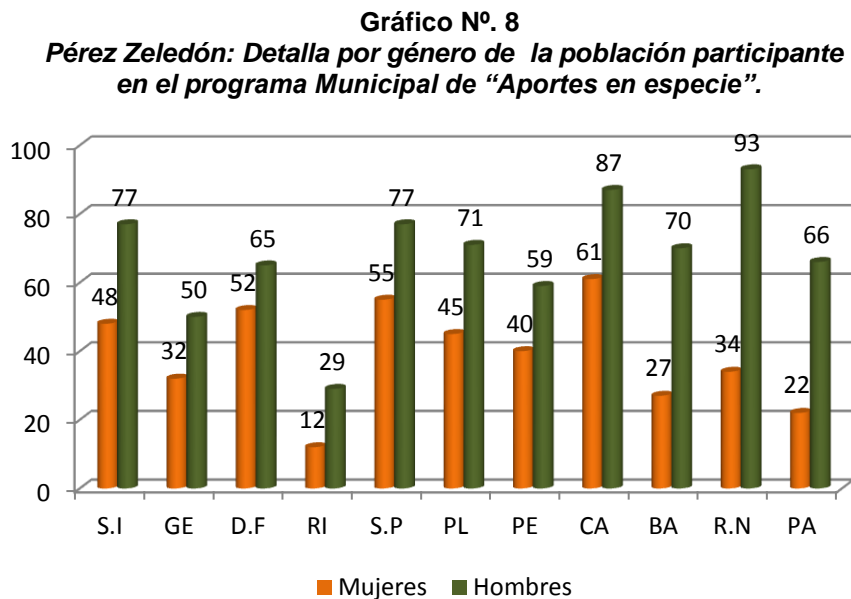
4.2. Determinar las características de la participación ciudadana en el proceso de definición de los Aportes en Especie.

A continuación se analizan los resultados obtenidos con la aplicación del cuestionario a los sujetos que participaron en el proceso de definición de proyectos comunales financiados con aportes en especie.

4.2.1. Características de los sujetos.

a) Género.

A diferencia de las siguientes características que se analizarán, este aspecto es medido a partir de la información recolectada directamente de los expedientes que al efecto lleva la Oficina de Proyectos Comunales adscrita a la Alcaldía Municipal, para cada uno de los proyectos. Según dicha información, del total de personas acreditadas como participantes del proceso (1,172) el 36.5% equivalente a 428 son mujeres y el 63.5% o sea 744, son hombres, para una relación de 1.74 hombres por cada mujer, lo cual no muestra correspondencia con la relación de 1.05 mujeres por cada hombre que se presenta a nivel de población total del cantón.



Fuente: elaboración propia a partir de expedientes de la Oficina Proyectos Comunales. MPZ.

Esta distribución se acerca mucho a la conformación por género de la muestra utilizada en el estudio la cual fue de 286 sujetos, un 66% son hombres (189) y el restante 34% (97) son mujeres.

b) Edad.

Las edades de los participantes se ubican entre los 23 años como mínima y 80 años como edad máxima. Aquí se aprecia que las personas entre los 18 y 23 años no participan activamente en el proceso, lo cual cierra el espacio a personas jóvenes que pueden tener expectativas propias de su grupo etario, más tomando en consideración que solo un 5% se ubica por debajo de los 30 años. Un 70% de los que participan están entre 30 y 60 años. En el cuadro N°. 1 se presenta el detalle de la distribución de los sujetos por edad.

Cuadro N°. 1
Municipalidad de Pérez Zeledón. Distribución por edad de la población participante en el programa “Aportes en Especie”.

Edad	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
20 - 29	15	5.24%
30 - 39	51	17.83%
40 - 49	78	27.27%
50 - 59	77	26.92%
60 - 69	42	14.69%
70 - 79	14	4.90%
80 - 89	1	0.35%
Nr	8	2.80%
Total	286	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes En el proceso de gestión de los “aportes en Especie”. Julio 2015.

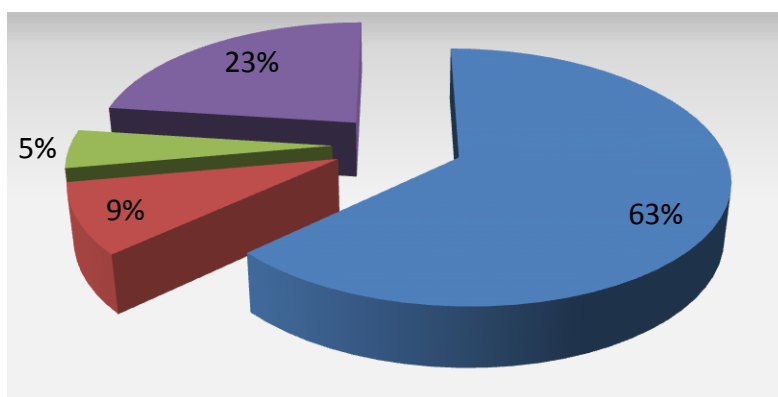
4.2.2. Organizaciones participantes.

Organización que representaron los sujetos.

Más del 77% de las personas que participan en el proceso lo hacen en representación de alguna de las siguientes tres organizaciones: Asociaciones de Desarrollo (ADI), Comité de Caminos y Concejos de Distritos. Siendo que en las comunidades, lo cual evidencia que el proceso no brinda la misma posibilidad de tener un nivel de participación relevante a miembros de otras organizaciones y siendo que en las comunidades existe una amplia gama de organizaciones, eso se debe interpretar como una debilidad del proceso. Se aprecia claramente la relevancia de pertenecer a una ADI, ya que más del 63% pertenecen a este tipo de organización. El gráfico N°.6 representa de manera más clara la situación.

Gráfico N°. 9

Pérez Zeledón: Organización a la que representaron los sujetos.



■ Asociación de Desarrollo ■ Comité de caminos ■ Concejo de Distrito ■ Otro

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los "aportes en Especie". Julio 2015.

En cuanto a la observación de “otros” se identificaron algunas: Juntas de Educación de Escuelas, Comité de Salud, Comité de Cementerio.

Otras organizaciones que participaron el proceso.

Según el criterio de los sujetos existe una amplia gama de grupos organizados que participan en la definición de proyectos, pero que más que todo en las fases iniciales, para ser presentadas ante la Asamblea de la ADI, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº. 2

Detalle de organizaciones que a criterio de los sujetos participó en la Distribución de los recursos.

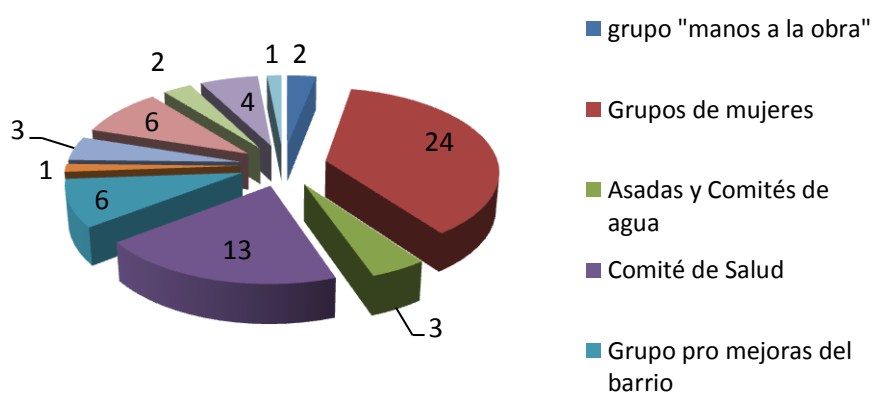
Organizaciones	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
Asociación de Desarrollo	263	23.89%
Comité de Caminos	192	17.44%
Comité de Deportes	148	13.44%
Junta de Educación	140	12.72%
Grupos Religiosos	107	9.72%
Concejo de Distrito	93	8.45%
Grupos Juveniles	44	4.00%
Patronato Escolar	26	2.36%
Grupos Culturales	23	2.09%
Otros	65	5.90%
Total	1101	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los “aportes en Especie”. Julio 2015.

Debe tenerse en consideración que aunque los sujetos considerados fueron 286, en esta pregunta se les brindó la posibilidad de señalar más de una opción y por ello el total de observaciones es de 1101. Si bien es cierto es más amplio el número de organizaciones comunales que participan en las fases iniciales del proceso, siempre el peso relativo más importante lo tienen las Asociaciones de Desarrollo, lo cual se relaciona con el hecho que algunos de los sujetos pertenecen a la ADI y a otra u otras organizaciones de menor nivel. En concordancia con lo que ya se planteó en el punto anterior, la participación de los jóvenes sigue siendo muy baja, pues la respuesta “grupos juveniles” apenas fue mencionada por un 4% de los encuestados. Tomando en cuenta que tanto la promoción del deporte como de la cultura están en la agenda municipal, en principio deberían participar de manera similar, pero mientras que los “Comités de Deportes” (que además reciben apoyo del Comité Cantonal de Deportes y Recreación) participan en un porcentaje superior al 17%, los “grupos culturales” apenas lo hacen un 2%. Entre los sujetos que escogieron la opción “otro” se hizo la mención de una amplia gama de grupos, tal como se aprecia en el gráfico siguiente, en el que se etiquetan la cantidad de menciones que tuvo cada organización.

Gráfico Nº. 10

Otras organizaciones que a juicio de los sujetos participan en el proceso



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los “aportes en Especie”. Julio 2015.

Entre estos grupos se destaca “grupos de mujeres” con 24 menciones, pero aun así apenas alcanzaría un 2% de participación, igual se echa de menos una más amplia participación de los “grupos de adultos mayores”, mencionado apenas en tres ocasiones.

4.2.3. Opciones y formas de participación.

Al tenor del objetivo que persigue el programa de aportes en especie y a manera más general, los presupuestos participativos, en donde se busca que la mayor cantidad de vecinos puedan participar en la definición del uso de los recursos, en la muestra analizada se aprecia que existe mayoría de criterio en el sentido de que cualquier persona puede participar del proceso, pues así lo señalaron 251 sujetos, equivalentes a un 88%.

No obstante un 12% señaló que “no”, correspondientes a 35 sujetos, quienes argumentaron principalmente la razón que las personas, para participar “deben pertenecer a una organización comunal”, otros fueron aún más restrictivos, al decir que para poder participar “debe ser afiliado a la ADI”.

Otras razones mencionadas fueron: “la ADI no acepta sugerencias”, “los vecinos deben mostrar más interés” y “siempre son los mismos”. Luego se presentaron una serie de respuestas, pero con un número reducido de menciones, entre ellas las que se citan seguidamente.

Cuadro Nº. 3:

Otros tipos de participaciones que tuvieron los sujetos en el proceso

TIPOS DE PARTICIPACIONES
como parte de la Directiva ADI en la definición interna de los proyectos
En la organización definimos el proyecto y lo planteamos al síndico
En la organización definimos el proyecto y lo planteamos al Concejo
En la organización definimos el proyecto y lo planteamos a la Alcaldía
En la Asociación no me tomaron en cuenta
Velar por el orden y la transparencia en la ejecución de los recursos
Como vecino apoyé las labores administrativas
Casi no participé, las decisiones las tomaban unos pocos
Yo no participé solo era parte de una organización
Colaborar a llenar documentos porque el síndico elige los proyectos
Como simple observador porque el Presidente ADI lo decide todo

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los "aportes en Especie". Julio 2015.

4.2.4. Participación del Síndico.

Respeto del Síndico a las propuestas comunales.

Al consultársele a los sujetos sobre la frecuencia con que el Síndico de su distrito respeta las propuestas que se aprueban en la Asamblea del Concejo de distrito, se establece que el porcentaje de menciones negativas ("nunca" y "casi nunca") es muy bajo, pues solo 15 de los 286 sujetos respondieron estas opciones, para un 2%. Los resultados son entonces mayoritariamente positivos, pues al sumar el 41% que indicó que el síndico "siempre" respeta las propuestas comunales y si a eso sumamos el 17.8% que respondió "casi siempre", el porcentaje es mayoritario (casi 60%). Resulta también destacable que un 32% de los sujetos "no sabe", evidenciando que un porcentaje significativo de las personas que participaron en la

definición inicial de las propuestas, al final no tiene información suficiente sobre la forma en que el Concejo de distrito atendió dichas propuestas, evidenciando una debilidad del proceso, especialmente cuando se tiene como un eje transversal la transparencia. El cuadro N°. 4 resume las respuestas dadas por los sujetos con relación al tema.

Cuadro N°. 4
Frecuencia con la que el Síndico respeta las propuestas definidas en la Asamblea

Síndico Respeta las propuestas	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
Siempre	118	41.26%
Casi siempre	51	17.83%
Algunas veces	11	3.85%
Casi nunca	9	3.15%
Nunca	6	2.10%
No sabe	91	31.82%
Total	286	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los “aportes en Especie”. Julio 2015.

Al analizar la opinión, con un enfoque más territorial (por distrito) se observa que el distrito de Rivas es el que tiene mejor percepción sobre su síndico, pues el 80% considera que “siempre” respeta la distribución que se hace en la Asamblea distrital y sumando la respuesta de “casi siempre” el porcentaje sube a 90%. Otro dato relevante es que ningún sujeto del distrito respondió con las opciones “nunca”. Por su parte solo el 20.83% de los vecinos de Pejibaye que participaron en el estudio considera que su síndico “siempre” respeta la decisión de la Asamblea, lo cual evidencia inconformidad con la acción del síndico en este tema. Considerando los criterios negativos “casi nunca” y “nunca” el distrito de Barú así lo respondió en el 21% de los casos, siendo el síndico con mayor proporción de menciones negativas, pero siendo siempre un porcentaje bajo.

La acción del Síndico fomentando la participación.

En cuanto a ese importante aspecto, los datos arrojados por el estudio permiten determinar que existe un criterio muy dividido en cuanto a este aspecto, ya que para el 51% de los sujetos el síndico si promueve la participación de los vecinos, mientras que para un 40% no lo hace, relación entre porcentajes que hace notar la falta de una mejor gestión por parte de esta autoridad que representa el gobierno local en su distrito. El análisis por distrito posibilitó determinar que Cajón es el distrito con el mayor peso relativo en las menciones positivas hacia este gestión del síndico, pues un 80% considera que “si” fomenta la participación, seguido de Rivas con un 70%. En contraposición son los distritos de Río Nuevo y Barú los de mayor proporción de criterios negativos, con 71% y 67%, respectivamente.

A las 115 personas que respondieron con “no” a la pregunta sobre si consideran que el síndico fomenta la participación de los vecinos en el proceso se les preguntó la razón para opinar así y mayoritariamente respondieron que “El Síndico no se relaciona con las comunidades”. Otras respuestas son las que se muestran seguidamente.

Cuadro Nº. 5

Otras razones por las cuales según los sujetos el Síndico no fomenta la participación.

RAZONES
El Síndico no se relaciona con la comunidad
El Síndico actúa de acuerdo a intereses políticos
Solo se preocupa por beneficiar a su comunidad
No es una persona dinámica
Esa es una labor de la ADI

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los “aportes en Especie”. Julio 2015.

4.2.5. Ejecución oportuna de los recursos.

Un alto porcentaje de los sujetos que participaron en el estudio reconocen que los recursos de “aportes en especie” para el desarrollo de obras en sus comunidades, no se logran ejecutar en el mismo año en que la municipalidad los presupuesta, pues solo 27 sujetos, un 9.44% respondió a la opción de “siempre”, e inclusive sumando los que respondieron “casi siempre” el porcentaje sigue siendo bajo, un 26%. Estos resultados negativos se reafirman al considerar que al sumar las respuestas “algunas veces”, “casi nunca” y “nunca”, se determina un total de 205 personas, para un 72% de percepción negativa. Estos datos muestran una relación directa con los resultados de la ejecución presupuestaria de la Municipalidad de Pérez Zeledón para los periodos analizados, que reflejan un muy bajo nivel de ejecución.

En términos de distritos se puede destacar que el de Barú es el que presenta el mayor número de opiniones de que los recursos “siempre” o “casi siempre” se ejecutan el mismo año en que se presupuestan, con un 50%, mientras que en el Distrito General se concentra la mayor cantidad de sujetos que dice que “nunca” se ejecutan los recursos oportunamente, con un 35% de menciones.

4.2.6. Información que el Gobierno Local brinda a los participantes.

Suficiencia de Información de la Municipalidad sobre la forma de participar:

Ante la interrogante de cómo califica la información que la Municipalidad brinda a los vecinos sobre la forma en que pueden participar en el proceso, los sujetos respondieron en un 50% que es “insuficiente”, respuesta dada por 143 sujetos,

mientras que 115 manifestaron que es “suficiente” y un 10% “no sabe o no responde”. En el detalle por distrito se determinó que es el distrito de Pejibaye el que tiene el porcentaje más alto de criterios desfavorables, puesto que un 75% respondió con la opción de “insuficiente”, mientras que el distrito de Barú es el de percepción más positiva, pues un 79% indicó que la información es “suficiente”.

Frecuencia de la Información sobre la forma en que se ejecutaron los recursos.

Con relación a la periodicidad con la cual el Síndico o cualquier otra persona que represente la municipalidad, les brinda un informe sobre la forma en que se ejecutaron los recursos, los sujetos respondieron tal como se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº. 6:

Frecuencia con la que se les presentan informes sobre la forma en que se ejecutan los recursos

Frecuencia	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Relativa
Siempre	55	19.23%
Casi siempre	42	14.69%
Algunas veces	53	18.53%
Casi nunca	23	8.04%
Nunca	81	28.32%
Ns/Nr	32	11.19%
Total	286	100.00%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los “aportes en Especie”. Julio 2015.

La percepción en este punto es mayoritariamente negativa, dado que 157 sujetos respondieron con las opciones de: “algunas veces”, “casi nunca” y “nunca”, lo que

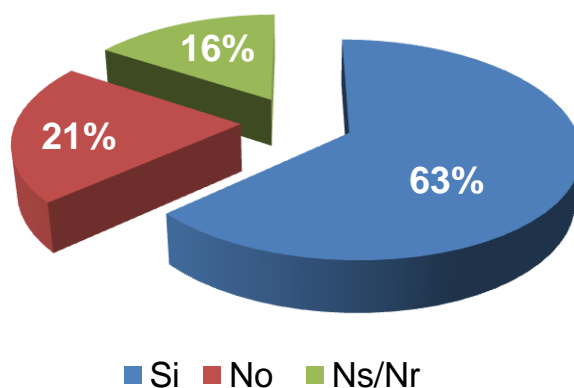
equivale a más de un 52% de participantes que echan de menos una mayor frecuencia en la información, mientras que solo una tercera parte dio respuestas que podrían considerarse positivas. Por distritos, Pejibaye alcanza la proporción de menciones negativas: “casi nunca” y “nunca”, con un 62.5%, en tanto Rivas es el de opinión más positiva, pues un 70% opinó que se les informa “siempre” o “casi siempre”.

4.2.7. Posibilidad de verificar que los recursos se hayan utilizado correctamente.

Los sujetos de la investigación en su mayoría perciben que sí tienen la posibilidad de poder verificar que los recursos del presupuesto hayan sido utilizados correctamente en los proyectos que ellos definieron, pues así lo indicaron 181 de los 286 sujetos.

Gráfico N°. 11

Criterio de los sujetos acerca de si tienen la posibilidad de verificar si los recursos se utilizaron correctamente



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los “aportes en Especie”. Julio 2015.

En el ámbito de los distritos, son Barú y Páramo, los que opinan de manera más positiva, puesto que un 79% y un 71%, respectivamente, respondieron que “sí”, mientras que tres distritos comparten el criterio más desfavorable, son ellos: San Isidro, Pejibaye y Páramo, con un porcentaje de 79% cada uno.

4.2.8. Impacto en Distrito.

Siendo que la municipalidad está destinando más de 165 millones de colones por año para el apoyo a las comunidades, por medio de los Concejos de Distrito, resulta relevante conocer la percepción de los encuestados de si estos recursos están generando un impacto en las comunidades y según las respuestas de los sujetos tomados en cuenta en el estudio, si se está generando dicho impacto, pues así lo estimaron 210 personas, que equivalen a un 73.4% de la muestra, mientras que un 16.4% considera que no y un 10% “no sabe” o “no responde”.

Algunos distritos muestran opiniones que superan esta relación, pues Daniel Flores respondió, en un 90% que “sí” se ha generado impacto, seguido por el distrito General, con 85% y San Isidro, con 84%. Pejibaye superó el promedio de opiniones negativas, ya que un 29% de quienes respondieron el instrumento lo hicieron con la opción “no”, seguido de San Pedro, con un 28%.

Entre las principales razones argumentadas por los sujetos para considerar que este tipo de manejo presupuestario impacta positivamente en el distrito están las siguientes:

Cuadro Nº. 7

Razones por las cuales los sujetos consideran que los aportes en especie han impactado positivamente en su distrito.

RAZONES
Los proyectos ejecutados son visibles
Los caminos y otras infraestructura comunal ha mejorado
Es un mecanismo que garantiza mayor transparencia en el manejo de los recursos
Esta forma de gestionar recursos ha generado mayor participación de los vecinos
Estos recursos complementan los que tiene la comunidad
Solventa necesidades que la comunidad no puede con sus propios recursos

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los "aportes en Especie". Julio 2015.

Entre quienes consideran que no se ha generado un impacto positivo, las principales razones argumentadas fueron:

Cuadro Nº. 8:

Principales razones por las cuales los sujetos consideran que no se ha generado un impacto positivo.

PRINCIPALES RAZONES
Los materiales que mandan no son los que se necesitan
Los proyectos son muy pequeños
Nos tienen castigados por algo pasó
Sería mejor que los recursos se giraran directamente a las ADI
Falta mayor involucramiento de los vecinos

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta aplicada a participantes en el proceso de gestión de los "aportes en Especie". Julio 2015.

4.3. Análisis de la propuesta de reglamento de presupuestos participativos

4.3.1. Definición de Actores:

Se analizó el texto integral del proyecto de reglamento, el cual está formado por 14 artículos, agrupados en cuatro capítulos, con la finalidad de identificar si contiene alguna definición de cuáles serán los actores cantonales, especialmente los comunales, que desempeñarán un rol activo en la definición de los proyectos que serán gestionados participativamente. Se identificaron las menciones sobre el tema analizado que se muestran en el cuadro siguiente.

Cuadro N°. 9

Texto del Proyecto de Reglamento que define los actores del proceso de presupuesto participativo.

Artículo o inciso	Mención	Análisis
Artículo 1 (objetivo del reglamento)	<i>Normar, regular y establecer los procedimientos para la programación, aprobación y control de presupuestos participativos, mediante la inclusión de los Concejos de Distrito y la población distrital en la toma de decisiones para la asignación y aplicación de fondos públicos de acuerdo a la priorización de los proyectos comunales.</i>	En cuanto a los Concejos de Distrito la mención no admite discusión. En cuanto a la mención de "población distrital" el texto es muy inclusivo, aunque no se define cuál es el rol que jugaría y más bien en otros artículos se restringe.

<p>Artículo 3. (conceptos de uso frecuente) inciso e) que define el concepto Beneficiarios</p>	<p><i>Aquellas asociaciones de desarrollo u organizaciones idóneas para administrar fondos públicos, y en general a la población del distrito.</i></p>	<p>Aunque el artículo es inclusivo el concepto de "beneficiarios" genera confusión pues pareciera más bien referirse a quienes van a recibir los beneficios que se derivan de la ejecución de los proyectos y no a un papel de participante en la proposición o selección de los proyectos.</p>
<p>Artículo 9 (regula el procedimiento de la convocatoria), inciso c)</p>	<p><i>En febrero por medio de la Alcaldía se convocará y realizará un taller con las organizaciones no gubernamentales y la comunidad para explicar la metodología a seguir para la asignación de recursos por medio del presupuesto participativo.</i></p>	<p>En este inciso se involucra a las organizaciones no gubernamentales y a la comunidad, además de la comunidad en general, lo cual cubre a todos los vecinos y vecinas, pero el objetivo de esta convocatoria es solo explicar el procedimiento no es una actividad para proponer.</p>
<p>Artículo 9: inciso e)</p>	<p>En mayo los Concejos de Distrito coordinarán una reunión con las organizaciones comunales, donde se identifiquen las necesidades, se planteen soluciones, se seleccione la mejor solución y prioricen los proyectos y se elijan representantes, para elaborar los perfiles de proyectos...</p>	<p>Esta actividad si tiene como finalidad seleccionar proyectos, solo se convoca a las organizaciones comunales, no a la comunidad en general, restando sentido a la convocatoria que se le hace al taller informativo.</p>
<p>Artículo 9: inciso f)</p>	<p><i>En la primera semana de junio los Concejos de Distrito realizarán una sesión ampliada con las Asociaciones de Desarrollo, grupos organizados, Juntas de Educación y Administrativas, y personas físicas del distrito elegidas para la elaboración de perfiles de proyectos, quienes presentarán los perfiles de proyectos, los expongan y, se ratifique o modifique la priorización a nivel distrital.</i></p>	<p>Esta actividad es de gran importancia, pues en ella el Concejo de Distrito, en Asamblea ampliada, varía o ratifica o modifica los proyectos ya priorizados. El texto sugiere la participación solo de las ADI y otros grupos organizados y si bien mencionan a personas físicas, son las que en el punto anterior fueron electas como representantes para elaborar perfiles de proyectos, es decir, a esta etapa ya no tienen acceso los vecinos a título personal.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de la Propuesta de Reglamento para el Presupuesto Participativo en la Municipalidad de Pérez Zeledón. Julio 2015.

Si bien existen diversas menciones sobre los actores que participarán en el proceso, no se hace con la suficiente claridad, especialmente en cuanto a los ciudadanos que no pertenecen a un grupo organizado. En este aspecto la Municipalidad no ha definido si quiere optar por criterios de participación universal, al menos en la fase de planteamiento de las propuestas de proyecto, como opera el sistema llamado: “un ciudadano un voto” que se utiliza en países de mayor nivel de consolidación de los presupuestos participativos, o sí solo permitirá la participación de los miembros de grupos organizados, como funciona en Heredia.

También se aprecia una debilidad en términos de no asegurar un espacio para grupos comúnmente poco tomados en consideración: jóvenes, niños, mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con capacidades o necesidades especiales y otros colectivos. La discusión es como asegurar esa participación sin que, por su vulnerabilidad, sean manipuladas.

4.3.2. Mecanismos para definición de prioridades:

Se analizó el reglamento tratando de identificar si se regula de manera clara cuál es la forma en que serán seleccionados los proyectos a financiar mediante el presupuesto participativo, especialmente si se garantiza el cumplimiento del principio de participación más que el de representación. Los resultados se presentan en el cuadro que sigue:

Cuadro Nº. 10

Texto del Proyecto de Reglamento que define los mecanismos para la definición de prioridades.

Artículo 9: inciso e)	<i>En mayo los Concejos de Distrito coordinarán una reunión con las organizaciones comunales, donde se identifiquen las necesidades, se planteen soluciones, se seleccione la mejor solución y prioricen los proyectos y se elijan representantes, para elaborar los perfiles de proyectos...</i>	Se establece un primer mecanismo para definir los proyectos a financiar, que se trata de una actividad en donde se identificarán y priorizarán las necesidades y las soluciones, que llevarán al planteamiento de proyectos. Si adolece la propuesta de mayor detalle sobre los criterios que se utilizarán para establecer la prioridad de cada proyecto o la forma de la votación.
Artículo 9: inciso f)	<i>En la primera semana de junio los Concejos de Distrito realizarán una sesión ampliada con las Asociaciones de Desarrollo, grupos organizados, Juntas de Educación y Administrativas, y personas físicas del distrito elegidas para la elaboración de perfiles de proyectos, quienes presentarán los perfiles de proyectos, los expondrán y, se ratifique o modifique la priorización a nivel distrital.</i>	En una segunda actividad (Asamblea ampliada de la ADI) se presenten los perfiles de proyectos para decidir si se incluyen, de acuerdo al nivel de prioridad que se había establecido antes o se varía. Tampoco acá se determina los criterios para definir si un proyecto se incluye y cuál será su prioridad, ni se define el sistema de votación.

El análisis permite determinar que en términos generales se establecen adecuados mecanismos para la definición de prioridades, de acuerdo a los diferentes momentos, pero no se definen criterios puntuales para establecer las prioridades.

4.3.3. Niveles de toma de decisiones.

Con relación a quiénes serán los responsables de tomar las decisiones en las diferentes instancias se determinó lo que se muestra seguidamente.

Cuadro N°. 11

Texto del Proyecto de Reglamento que define los niveles de toma de decisiones

Artículo o inciso	Mención	Análisis
Artículo 9: inciso e)	<i>En mayo los Concejos de Distrito coordinarán una reunión con las organizaciones comunales, donde se identifiquen las necesidades, se planteen soluciones, se seleccione la mejor solución y prioricen los proyectos y se elijan representantes, para elaborar los perfiles de proyectos...</i>	Se plantea que los Concejos de distrito son los que coordinarán la reunión con las organizaciones comunales, pero no se establece si las decisiones serán tomadas entre todos los asistentes o la instancia de decisión será el Concejo de Distrito.
Artículo 9: inciso f)	<i>En la primera semana de junio los Concejos de Distrito realizarán una sesión ampliada con las Asociaciones de Desarrollo, grupos organizados, Juntas de Educación y Administrativas, y personas físicas del distrito elegidas para la elaboración de perfiles de proyectos, quienes presentarán los perfiles de proyectos, los expongan y, se ratifique o modifique la priorización a nivel distrital.</i>	Presenta la misma limitación del inciso anterior, pues no se define quienes serán los responsables de tomar las decisiones.

El cuerpo normativo es omiso en definir las diferentes instancias decisorias en cada etapa, aunque esta situación parece ser resuelta, de manera general, con la aplicación supletoria de otras normas de mayor nivel que el reglamento dispone, cuando en su artículo 11 establece que todas las cuestiones que no hayan quedado

expresamente reguladas en el reglamento se regirán por artículos del Código Municipal, la ley de Control de Partidas Específicas y la ley 7600.

No obstante esta aplicación supletoria puede generar mayores dudas, pues el Código Municipal, en su artículo 57 establece que los Concejos de Distrito tendrán la función de proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar recursos públicos destinados al respectivo distrito y dejaría entonces a criterio de cada Concejo de Distrito decidir por cuenta propia o involucrar otros actores en la decisión.

También se debe valorar que este reglamento regulará el uso de los recursos de las llamadas partidas específicas y el Reglamento General a la ley 7755 dispone, en el artículo 4 deja a la promulgación de un Reglamento propio de cada municipalidad aspectos como: lo relativo a convocatorias, lugar y fechas de las reuniones, votaciones, confección de actas, así como los demás extremos relacionados con la legitimidad de la representación de las organizaciones y la validez de los acuerdos adoptados por el mencionado Concejo y deberá garantizar una efectiva participación popular en él, lo cual no se estaría cumpliendo con la propuesta analizada.

4.3.4. Cantidad de recursos a gestionar.

En cuanto a la cantidad de recursos a incorporar en el manejo del presupuesto participativo, el reglamento señala con precisión de cuáles serán esos recursos, tal como se aprecia en el artículo 5.

Cuadro Nº. 12
Texto del Proyecto de Reglamento que define la cantidad de recursos a gestionar

Artículo o inciso	Mención	Análisis
Artículo 5.	<i>Presupuesto de recursos. La Municipalidad deberá incluir en el presupuesto definitivo de cada año el monto transferido por el Gobierno Central, acorde a la publicación del presupuesto de la república, más el 2% de recursos propios para proyectos comunales.</i>	Se define con relativa precisión la cantidad de recursos que serán manejados dentro del concepto de presupuesto participativo, siendo el monto total de partidas específicas y un 2% sobre los recursos o ingresos propios de la Municipalidad.

Lo analizado permite determinar que el proyecto de reglamento si cumple con la condición evaluada y aunque no se especifican cantidades puntuales, se hace de manera que exista un parámetro objetivo para poder calcularlos.

4.3.5. Criterios para distribuir los recursos por distrito.

Al verificar la inclusión, en el texto normativo analizado, de criterios objetivos para realizar la asignación de los recursos entre los 11 distritos del cantón se encontró la definición que se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N°. 13
Texto del Proyecto de Reglamento que define los criterios para distribuir los recursos

Artículo o inciso	Mención	Análisis
Artículo 6, primer párrafo	<i>Distribución de los recursos. La distribución de los recursos será conforme al índice de desarrollo social, a fin de favorecer las poblaciones con indicadores más bajos.</i>	Se señala con claridad el parámetro que la municipalidad deberá utilizar para distribuir los recursos entre los distritos, siendo éste el Índice de Desarrollo Social.
Artículo 6, segundo párrafo	<i>Del monto asignado a cada distrito, el setenta por ciento (70%) será propuesto por grupos organizados y personas físicas del distrito de acuerdo a la prioridad establecida, el cual no podrá ser variado por el Concejo de Distrito.</i>	Este es un criterio de asignación que orienta el mayor porcentaje de los recursos a las propuestas comunales.

Se determina que el proyecto de reglamento si contempla la forma en que serán distribuidos los recursos, definiendo como criterio o parámetro el Índice de Desarrollo Social. En este punto se aparta del criterio que opera en la ley de partidas específicas, que podría ser visto como un referente y que en vez de un criterio, utiliza tres: la cantidad de habitantes, la extensión territorial y el índice de pobreza, lo cual parece ser una fórmula más objetiva.

4.3.6. Mecanismos de control ciudadano

Como último aspecto se analiza la inclusión o definición en el proyecto de reglamento de mecanismos para que los ciudadanos ejerzan el necesario control y fiscalización.

Cuadro N°. 14
Texto del Proyecto de Reglamento que define los mecanismos de control ciudadano

Artículo o inciso	Mención	Análisis
Artículo 4, inciso h)	<i>Publicidad. La información estará disponible y accesible al público en forma electrónica o física; las autoridades municipales rendirán cuentas ante los vecinos del cantón sobre el cumplimiento de objetivos, metas y productos propuestos en el Plan de Desarrollo Cantonal y el programa de la Alcaldía.</i>	Este artículo está referido a los principios del proceso y no a mecanismos de control ciudadano en sí mismos, además obliga a la Municipalidad a brindar información, todo ello de manera muy general, sobre el actuar institucional, pero no referido específicamente a la gestión de los recursos del presupuesto participativo.

De acuerdo a lo analizado el proyecto de reglamento es omiso en este importante aspecto del control ciudadano y se queda en un ámbito de información, pero no le asegura a los ciudadanos, al menos de manera representativa, un espacio o un canal para el seguimiento, control y evaluación en ejecución de los proyectos, como podría ser la integración en comisiones de fiscalización.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

5.1. Conclusiones.

Sobre el presupuesto:

- a. El presupuesto de la Municipalidad de Pérez Zeledón durante el periodo que se estudió: 2010 al 2014, presenta una alta orientación hacia el gasto interno y corriente, dado que tuvo que destinar porcentajes cercanos al 50% para cubrir el pago de “remuneraciones” y en promedio durante los cinco años destinó en un 45% de su presupuesto a este rubro e incluso llegó a experimentar niveles del 50% en el 2011, superando en cuatro de los años la media del sector municipal a nivel nacional.
- b. La evidencia es también negativa en el tema de los gastos generales de administración, pues, si bien durante todos los años del estudio se ha ubicado por debajo del límite de 40% que establece como límite el Código Municipal, con un comportamiento promedio de 28.35%, solo en un año (2012) se ubicó por debajo del promedio del sector municipal.
- c. Los gastos de capital evolucionan de manera negativa, dado que en cinco años pasaron de ser superiores en más de 5 puntos porcentuales a la media del sector municipal, a ser 5.2 pp. menores a dicha media, lo cual evidencia un deterioro en la asignación de recursos a gastos de capital.
- d. El único indicador que muestra un desempeño institucional positivo es el de “porcentaje de gastos dedicados a prestación servicios comunales” que en los cinco años ha sido superior a la media del sector e incluso supera la mediana del sector.

Sobre la participación ciudadana.

- e. En cuanto a la pluralidad en la participación en el proceso de definición de los proyectos comunales a financiar con “Aportes en Especie” se concluye que la participación por género muestra una relación de un hombre por cada 1.74 mujeres, lo cual se aparta de las políticas de equidad de género que la Municipalidad quiere propiciar. En cuanto a la edad de los participantes, si bien presenta una amplitud general de 57, con una edad mínima de 23 y una máxima de 80, se presenta una nula participación de los adolescentes y jóvenes con edad menor a 23 años y mínima en cuanto a menores de 30 años, pues solo alcanzan el 5%, siendo los aspectos aquí apuntados una evidencia de debilidad en el proceso, con relación a las teorías más modernas sobre el tema, que propician incluso la participación de los niños.
- f. De igual manera el grupo de organizaciones que participa es muy variado, pero con un predominio de miembros de las Asociaciones de Desarrollo en más de un 63% de los casos. No obstante se evidencia la dificultad que tienen los vecinos no afiliados a alguna organización para poder participar del proceso y de esta forma se les está excluyendo del proceso, cuando la teoría persigue que todos los vecinos tengan voz y voto.
- g. La valoración que hacen los participantes de la labor del síndico, en aspectos como el respeto por las decisiones de las organizaciones y la labor de fomentar la participación que debe realizar, son negativas, pues alcanzan niveles cercanos al 50%, esta percepción puede estar afectando la credibilidad en el proceso y desestimular la pretendida participación más amplia. No debe tampoco obviarse el hecho de que varias de las justificaciones para esa percepción negativa que argumentaron los sujetos están relacionadas con el tinte partidario con el que consideran se maneja el tema, especialmente por parte de algunos síndicos.

- h. Muy negativa es también la percepción de los sujetos con relación a la rapidez en la ejecución de los recursos, pues menos del 10% estima que sí se ejecutan en el mismo año en que se presupuestan, aspecto que resta atractivo a la participación.
- i. En la misma línea es la percepción de los encuestados con relación a la información que la municipalidad brinda sobre las formas de participar y la posibilidad que tienen de verificar si los recursos se utilizaron correctamente, es bastante negativa, con grados de insatisfacción mayores al 50 o 60 por ciento según el caso.
- j. Uno de los pocos resultados positivos es el relacionado con el impacto que generan los proyectos en el distrito, pues más del 73% así lo reconoció, especialmente porque las obras se aprecian y llenan verdaderas necesidades comunales. No puede obviarse que dentro del 16% que no reconoce ese impacto, varios señalaron que los montos asignados son muy pequeños.

Sobre la propuesta de reglamento de presupuestos participativos.

- k. En cuanto a la propuesta de reglamento de presupuestos participativos que se analizó se puede concluir que si bien es una propuesta que abre el camino a la discusión sobre la necesidad de oficializar y normar el proceso, presenta serias deficiencias en aspectos básicos, tales como:
 - No define de manera clara la posibilidad de que los vecinos puedan participar de manera significativa sin pertenecer a alguna organización comunal.
 - No asegura espacios de participación a colectivos vulnerables, entre ellos los jóvenes, niños, mujeres organizadas, adultos mayores, etnias minoritarias, comunidades extranjeras o personas con necesidades especiales.

- Tampoco se definen los mecanismos de escogencia o selección de los proyectos y quienes tendrán esa decisión, ni define mecanismos efectivos de control ciudadano.
- Si bien define un parámetro (índice de desarrollo social) para la distribución de los recursos por distrito, el uso de un solo criterio resta objetividad a esa repartición.

5.2. Recomendaciones.

- a. A la Administración municipal se le recomienda revisar la política de remuneraciones y creación o recalificación de plazas que se viene aplicando en la institución, de manera que, al menos, se pueda poner freno al crecimiento de la partida de remuneraciones a ritmos superiores a los que crece el presupuesto de ingresos. Aspectos como la creación de plazas y el reconocimiento de pluses salariales por concepto de prohibición y dedicación exclusiva deben ser manejados con responsabilidad, para evitar que se constituyan en una carga inmanejable en el futuro. Con esta medida también se podrá generar un impacto en el indicador de gastos generales de administración, para ubicarlo igual o por debajo del promedio del sector municipal, permitiendo también que se pueda asignar un mayor porcentaje de recursos a gastos de capital y a la prestación de servicios comunales.
- b. La Municipalidad debe abocarse en el cortísimo plazo a la revisión integral del programa de “aportes en especie” de manera que se identifiquen los aspectos que están obstaculizando el logro de una mayor y diversa participación. Debe aumentarse significativamente la participación de los vecinos a título personal y no solo por su filiación a una organización, también deben incorporarse otros colectivos que hasta el momento no han estado presentes.

- c. Es necesario disminuir el plazo de ejecución de los proyectos, tratando de que los recursos se utilicen en el mismo periodo en que son presupuestados y se brinde la información oportuna a los interesados sobre el correcto uso de los mismos. Otra alternativa para mejorar el nivel de ejecución es implementar proyectos plurianuales, asignándoles una cantidad mayor de recursos, de manera que puedan ser planificados y ejecutados por etapas anuales.
- d. La Administración debe actuar de manera célere para mejorar la redacción del Reglamento de Presupuestos Participativos para incluir aquellas debilidades detectadas en la presente investigación y cualquier otro aspecto que se estime necesario, con la finalidad de que se regule el tema del presupuesto participativo, evitando que por falta de una norma quede sujeto a los caprichos o intereses de los autoridades de turno, especialmente ante la próxima elección de autoridades municipales.
- e. Toda la experiencia acumulada durante años en el manejo de los aportes en especie y de partidas específicas con cargo al presupuesto nacional, deben ser utilizados por la Administración, Concejo Municipal, Concejos de Distrito y actores comunales, para dar un salto cualitativo y cuantitativo hacia la consolidación de un proceso de Presupuesto Participativo, que verdaderamente promueva la inversión municipal, con participación política legítima y transparente y con un alto y positivo nivel de impacto comunal.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Justo. (2010) *Los Desafíos de la Municipalidad en el siglo XXI*. Conferencia inaugural del IX Programa de Capacitación para las autoridades municipales 2010-2016.
- Alfaro, F.d. (2009). *Presupuesto Participativo-Experiencia Costarricense*. Perspectiva de la Contraloría General de la República. Ponencia presentada en el Seminario Regional: "Presupuesto participativo y Control Social.". San José.
- Alfaro, Ronald. (2002). *Gestión Presupuestaria Municipal. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 200.*) Programa Estado de la Nación.
- Alvarado S., Ronulfo y Esquivel A. Jorge E. *El proceso de descentralización en Costa Rica. Charla sobre el tema: Tendencias de la descentralización y el Desarrollo Local.* VII Programa de Capacitación Municipal. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (2002)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). *Ley Nº. 7794 Código Municipal*.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2001). *Ley Nº. 8106. Costa Rica*.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2010). *Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2010). *Proyecto de Ley 17852*.
- Ávalos Aguilar, Roberto. *Elementos para lograr el fortalecimiento Municipal y su relación con la Federación: Hacia una propuesta de análisis*. CEDAEM. México. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/51/pr/pr10.pdf>
- Bernsterin, Felipe e Inostroza, José. *Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura*. Paper disponible en: http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf
- Cabanellas, De Torres, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Argentina. 2006.
- Carrión, Fernando. (2006). *La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa*. Flacso. Disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/artfcdescen.pdf>
- Contraloría General de la República. (2014). *Índice de Gestión Municipal 2013*. San José.
- Contraloría General de la República. (2014). *Presupuestos públicos situación y perspectivas*. San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.cgr.go.cr/rev_dig/presup_pub/2014/files/assets/downloads/publicacion.pdf

- Contraloría General de la República de Costa Rica (2009). *Cuarto informe del análisis y opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el periodo 2008*. División de fiscalización operativa y evaluativa, del Área de Servicios Municipales.
- De Azevedo, S. (2012). *El "Presupuesto Participativo" en Brasil: virtudes y limitaciones*. Recuperado el 29 de abril de 2015, de http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/13112511%20-%20Azevedo,%20Sergio.pdf
- Derecho Municipal. (s.f.). Recuperado el 03 de mayo de 2015, de <http://www.derechomunicipal.cl/presupuesto-municipal>
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y como se hace le presupuesto participativo? 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuesto Participativo*. UN-HABITAT. Quito, Ecuador.
- Cabannes, Y. (2005). *Presupuesto y Participativo y Finanzas Locales* (segunda versión ampliada). Alcaldía de Porto Alegre. Brasil. Red URBAL N°. 9.
- Camacho, L., García, R. & Reyes, F. (2014). *Propuesta de Reglamento para la puesta en práctica de presupuestos participativos gestionados por los Concejos de Distrito*. Documento elaborado como producto del Curso Gerencia y Liderazgo en el ámbito municipal. IFCDL-UNED. Pérez Zeledón. Costa Rica.
- Diez, A. (2008). *Presupuestos municipales, participación y reordenamiento de los espacios políticos*. Revista Iconos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador.
- Fallas, I. (2011). *el sol sale para todos*. ley. costa rica.
- Finot, Iván. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Santiago de Chile.
- Finot, Iván. (2004). *Los procesos de descentralización en América Latina. Investigaciones Regionales. Sección panorama y debates*.
- Freitas, Andrea. (s.f). *La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre*. Biblioteca Online de Ciencias de la comunicación. Brasil. Disponible en: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/freitas-andrea-experiencia-democracia.pdf>
- Fundación DEMUCA. (2015). *COSTA RICA: A propósito de la aplicación de la reforma al artículo 170 de la Constitución*. Publicado el 07/06/15. Disponible en: <http://fundaciondemuca.com/index.php/reflexion/publicacion/costa-rica-a-proposito-de-la-aplicacion-de-la-reforma-del-articulo-170-de-la-constitucion>
- Ganuzá Fernández, E., y Fernández García, M. (2012): «*El giro participativo de la administración: desafíos en la globalización de los presupuestos participativos*». Cuadernos de Trabajo Social, 25(2): 333-343

- Genro, Tarso y De Souza, Ubiratan. (1998) *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. ACTA; EUDEBA, Buenos Aires, 123p
- Goldfrank, B. (2006). *LOS PROCESOS DE "PRESUPUESTO PARTICIPATIVO" EN AMÉRICA LATINA: ÉXITO, FRACASO Y CAMBIO*. (Spanish). *Revista De Ciencia Política*, 26(2), 3-28.
- Gomá, R. y. (2001). *"Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos*. Barcelona: Ariel ciencia política.
- Gobierno de Chile. (2005). Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo. *Palabras de la Presidente Michelle Bachelet en la firma del Proyecto de Ley para modificar normas sobre dotación de funcionarios municipales*. Disponible en :<http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/presidenta-bachelet-firma-proyecto-de-ley-que-modifica-normas-sobre-dotación-de-funcionarios>
- Gobierno de la República de Costa Rica.(2008). Administración Arias Sánchez. *Sí a la Descentralización y al Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense*. IFAM-MIDEPLAN.
- Hernández, R; Fernández, C y Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México, D.F., Mc Graw Hill. Quinta Edición.
- Hernández F, Carlos e Illán S, Carlos. (2007). *La Cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea y América Latina Disponible en: http://observ-oed.org/sites/observ-oed.org/files/publicacion/docs/270_Anuario2_8.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2011). *Censo nacional de Población 2011. Resultados Generales*. Población y viviendas por cantón y por distrito.
- Martner, G. (2004) *Planificación y presupuestos por programas*. Editorial Siglo XXI Editores. México. Vigésima segunda edición.
- Ministerio de Hacienda. (2013). *Clasificador por Objeto del Gasto del Sector Público*. Costa Rica.
- Montecinos, E. (2012). *Gestión Municipal Participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática*. (U. d. Zulia, Ed.) *Revista Venezolana de Gerencia*(58), 354.
- Montecinos, E. (2014). *Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos*. (Spanish). *Política Y Gobierno*, 21(2), 349-376.
- Molina, Fabio. (2006) *La Democracia desde el Municipio: el nuevo Estado descentralizado*. 1era. Ed. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Municipalidad de Pérez Zeledón. (2015). *Presupuestos participativos*. Disponible en: <https://www.heredia.go.cr/es/municipalidad/presupuestos-participativos>

Municipalidad de Pérez Zeledón. (2013). *Acuerdo del Concejo Municipal mediante inciso 4), artículo 6), sesión 160-13 del 28/05/13.*

Organización de las Naciones Unidas. ONU-HABITAT. (2009). *Descentralización y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales.* Disponible en: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=162

Pirez, P. (2000). *Descentralización y gobierno local.* Recuperado el abril de 2015, de <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/VI%20Cong%20Iberoa%20MunicipP%EDrez.pdf>

Schugurensky, D. (2011). *La mejor forma de desarrollar un cantón es con la participación de la comunidad: el presupuesto participativo de Heredia, Costa Rica.* univer.

Wampler, B. (1995). *Does Participatory Democracy Actually Deepen Democracy? lessons from Brazil.* Recuperado el 29 de abril de 2015, de <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/ParticipatoryInstitutions.pdf>

ANEXOS

ANEXO N°. 1

CUESTIONARIO

Aplicado a los participantes en el Proceso de definición de proyectos financiados con el Programa de Aportes en Especie, de la Municipalidad de Pérez Zeledón.

En mi condición de estudiante de la Maestría en Gestión y Finanzas Públicas, del Centro Internacional de Política Económica, de la Universidad Nacional, me encuentro realizando un estudio acerca del nivel de participación de los vecinos del cantón en la asignación de recursos del presupuesto municipal. Para dicho estudio es de gran importancia contar con su opinión sobre los recursos en especie que la Municipalidad le otorga a su distrito y por ello agradezco se sirva dar respuesta a la presente encuesta. La información que usted brinde será tratada en forma totalmente confidencial.

=====

Instrucciones: Responda a cada una de las preguntas que se le plantean, marcando con una "X" en la casilla de la opción que más se ajusta a su criterio o situación.

=====

1. En cuál distrito reside? _____ -
2. ¿Cuál es su edad? _____
3. Género: a. Masculino b. femenino
4. ¿A cuál organización ha representado usted en el proceso de definición de proyectos que serán financiados con recursos municipales que gestiona el Síndico?
 a. Asociación de Desarrollo. b. Concejo de Distrito c. Comité de Caminos
 d. Otro: Indique cuál _____ e. Ns/Nr
5. ¿Cuáles de los siguientes grupos han participado de la definición de los proyectos a financiar?
a. () Asociación de Desarrollo b. () Comité de Deportes
c. () Comité de caminos d. () Junta de Educación
e. () Patronato Escolar f. () Grupos religiosos
g. () Grupos culturales h. () grupos juveniles
i. () Concejo de Distrito
j. () Otro: Indique cuál? _____

6. Según lo que usted ha podido ver: se podría decir que cualquier persona del Distrito puede participar en la definición de los proyectos?

a. Sí.

b. No

Sí contestó que "Sí" a la pregunta anterior pase a la pregunta N°. 8.

7. Por qué considera que **NO** cualquier persona puede participar en el proceso?

8. En los años del 2010 al 2014: ¿Cuántas veces participó en este proceso?

9. Cuente de qué manera participó en el proceso de definir los proyectos a financiar con recursos del presupuesto municipal:

10. Describa cuál es la manera que utilizan en su Distrito para escoger cuáles son los proyectos que se van a financiar con el presupuesto municipal?

11. ¿Con qué frecuencia el Síndico respeta las propuestas que se definen entre todos los participantes en la Asamblea?

a) Siempre

b) Casi siempre

c) Algunas veces

d) Casi nunca

e) Nunca

12. Según su criterio: ¿Han fomentado los síndicos la participación de los vecinos del distrito en la definición de los proyectos que se pueden financiar con los aportes del presupuesto municipal?

a. Si

b. No

c. Ns/Nr

Sí contestó "NO" indique porque piensa de esa forma:

13. ¿Se logran ejecutar los recursos en el mismo año en que se presupuestan?

a) Siempre

b) Casi siempre

c) Algunas veces

d) Casi nunca

e) Nunca

14. ¿Cómo califica la información que la Municipalidad brinda a las vecinos del distrito sobre la forma de participar en el proceso de definición de proyectos para financiar con el presupuesto municipal?

1. Suficiente

2. Insuficiente

9. Ns/Nr

15. ¿La Municipalidad, por medio del síndico u otra persona le brinda a las organizaciones participantes un informe sobre la forma en que se ejecutaron los recursos de aportes en especie?

a) Siempre

b) Casi siempre

c) Algunas veces

d) Casi nunca

e) Nunca

16. Tienen los vecinos del distrito la posibilidad de verificar que los recursos del presupuesto municipal se hayan utilizado correctamente para los proyectos que se escogieron?

a. Si

b. No

c. Ns/Nr

17. Considera usted que esta forma de asignar las partidas del presupuesto ha generado un impacto positivo en su distrito?

a. Si

b. No

c. Ns/Nr

¿Por qué?

Muchas gracias por su colaboración.

ANEXO Nº. 2

Cálculo del tamaño de la muestra.

$$n = \frac{Z^2 * N * p * q}{N * E^2 + Z^2 * p * q}$$

Donde:

N = Tamaño determinado para la muestra

Z = Valor del grado de confiabilidad asumido (para una distribución normal de dos colas). Para este caso se utilizará un margen de confianza del 95%, lo cual representa un valor Z = 1.96

E = Error asumido en el cálculo. Para el presente caso se utiliza un error del 5% o sea p = 0.05

q = Es la probabilidad de que la muestra no presente las mismas características de la población. Dado que no se conocen datos que permitan una mejor estimación, se asume como un 50% o se un 0.50.

p = Esta es la probabilidad de que sí presente las características y dado que la probabilidad total es 1, y que se asume q=0.50 entonces p= 1 - q o sea 0.50

N = Tamaño de la población. En este caso 1,172

El siguiente es el desarrollo de la fórmula:

$$\begin{array}{r} 3.8416 * 1172 * 0.5 * 0.5 \\ 1172 * 0.0025 + 3.8416 * 0.5 * 0.5 \\ \hline 4502.36 * 0.25 \\ 2.93 + 0.9604 \\ \hline 1125.5888 \\ 3.8904 \\ \hline N = \mathbf{286} \end{array}$$

El Concejo Municipal de Pérez Zeledón, de conformidad con la Constitución Política, el Código Municipal, la Ley 8292 General de Control Interno, la Ley 7755 de Partidas Específicas, la Ley 7600, y considerando:

- i. Que los artículos 169 y 170 de la Constitución Política establecen la autonomía administrativa, política y financiera del régimen municipal.
- ii. Que el artículo 172 de la Constitución Política establece que cada distrito estará representado ante la Municipalidad por quien ostente el cargo de síndico propietario y un suplente.
- iii. Que el artículo 4, incisos a), b), g) y h) establecen la autonomía municipal para aprobar reglamentos y presupuestos así como promover la participación ciudadana; los artículos 5, 57 y 94 del Código Municipal ordenan al municipio la obligatoriedad de fomentar la participación de la ciudadanía y las funciones de los Concejos de Distrito con respecto a los proyectos comunales.
- iv. Que el artículo 4 de la Ley 8292 General de Control Interno establece la obligatoriedad a las organizaciones comunales a ajustarse a la normativa vigente en materia de presupuestos, planes y proyectos ejecutados con recursos públicos.
- v. Que el artículo 5 de la Ley 7755 de Partidas Específicas establece el procedimiento a seguir por el Ministerio de Hacienda para la distribución de las partidas específicas a cada cantón.
- vi. Que el artículo 4, inciso e) y artículo 9 de la Ley 7600 establecen los derechos de las personas con capacidades disminuidas a formar parte de las distintas áreas del desarrollo social, económico, político y cultural, así como la obligación del municipio a apoyar las organizaciones que promueven la igualdad de oportunidades y el desarrollo de las personas con discapacidad.

Acuerda la aprobación del **Reglamento para la puesta en práctica de presupuestos participativos gestionados por los Concejos de Distrito**. Asimismo solicita a quien ostenta la figura de la Alcaldía, su publicación en La Gaceta en el transcurso de 5 días hábiles.

Aprobación y ratificación.

ANEXO N°. 3

REGLAMENTO PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS GESTIONADOS POR LOS CONCEJOS DE DISTRITO DEL CANTÓN DE PÉREZ ZELEDÓN

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objetivo. Normar, regular y establecer los procedimientos para la programación, aprobación y control de presupuestos participativos, mediante la inclusión de los Concejos de Distrito y la población distrital en la toma de decisiones para la asignación y aplicación de fondos públicos de acuerdo a la priorización de los proyectos comunales, en procura del mejor desarrollo socio económico del cantón.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Este reglamento aplica para el cantón de Pérez Zeledón.

Artículo 3. Conceptos de uso frecuente en este reglamento.

- a) Concejos de Distrito. Son los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos del cantón, existirán tantos Concejos como distritos posea el cantón. Estarán conformados por 5 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, entre ellos el Síndico propietario y el suplente.
- b) Presupuestos participativos. Son la herramienta que permite involucrar la ciudadanía en la gestión municipal para establecer las prioridades de cada distrito y, presupuestar los recursos necesarios para ejecutar los proyectos que satisfagan esas necesidades.
- c) Municipalidad. La Municipalidad de Pérez Zeledón.
- d) Partidas específicas. Recursos asignados por el Gobierno Central para ejecutar obras, programas, proyectos y equipamientos, dirigidos a solucionar problemas generales e impulsar el desarrollo local en todos los campos y en la cultura.
- e) Beneficiarios. Aquellas asociaciones de desarrollo u organizaciones idóneas para administrar fondos públicos, y en general a la población del distrito.
- f) Alcaldía. Máxima autoridad administrativa de la Municipal de Pérez Zeledón electa popularmente.

Artículo 4. Principios de los procesos de planificación y presupuestación. Los cuales deben ser congruentes con el Plan Operativo Anual, Plan Estratégico, Plan Quinquenal de Vialidad y cualquier otro de carácter institucional.

- a) Participación. Deben ser participativos, concertados y negociados con los actores sociales e institucionales que son sujetos y protagonistas de la planificación del desarrollo cantonal.
- b) Pluralidad. Reflejarán las necesidades y aportes de todos los actores sociales del cantón.
- c) Solidaridad. Deberán atender las emergencias o urgencias de cualquier tipo que se localicen dentro del cantón, así como asignar los recursos para los servicios e infraestructura con menor desarrollo en procura de un desarrollo más equitativo.
- d) Equidad. Garantizar el desarrollo sostenible e integral del cantón, así como la justa distribución de los recursos municipales y la equidad de género en la toma de decisiones.
- e) Integralidad. Considerar y estudiar todos los componentes sociales, económicos, ambientales e institucionales, y analizarlos integralmente mediante las relaciones establecidas entre ellos.
- f) Concurrencia. Promover la articulación administrativa e institucional del municipio a nivel local y nacional, como base de una planificación coherente, tanto vertical como horizontal, para racionalizar la toma de decisiones y optimizar el uso de los recursos disponibles.
- g) Subsidiariedad. Orientar los recursos destinados a las comunidades, en coordinación con los órganos, entidades e instituciones estatales y organizaciones comunales, a fin de evitar la duplicidad de funciones y garantizar el uso racional de los recursos.
- h) Publicidad. La información estará disponible y accesible al público en forma electrónica o física; las autoridades municipales rendirán cuentas ante los vecinos del cantón sobre el cumplimiento de objetivos, metas y productos propuestos en el Plan de Desarrollo Cantonal y el Programa de la Alcaldía.
- i) Prevención. Establecer el marco de referencia mediante el cual se adaptan medidas precautorias, a fin de prevenir o mitigar prácticas u omisiones que puedan provocar perjuicio a la hacienda pública municipal.

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Artículo 5. Presupuesto de recursos. La Municipalidad deberá incluir en el presupuesto definitivo de cada año el monto transferido por el Gobierno Central, acorde a la publicación del presupuesto de la república, más el 2% de recursos propios para proyectos comunales.

Artículo 6. Distribución de los recursos. La distribución de los recursos será en conforme al índice de desarrollo social, a fin de favorecer las poblaciones con indicadores más bajos.

Del monto asignado a cada distrito, el setenta por ciento (70%) será propuesto por grupos organizados y personas físicas del distrito de acuerdo a la prioridad establecida, el cual no podrá ser variado por el Concejo de Distrito, salvo en aquellos casos en que el proyecto no cumpla con alguno de los requisitos establecidos.

El treinta por ciento (30%) restante será asignado por el Concejo de Distrito en proyectos de interés distrital o en proyectos que hayan quedado fuera de la priorización, y cuyos perfiles serán aprobados en el seno del Concejo de Distrito y ejecutados por la Administración.

Artículo 7. Recursos para apoyo logístico. La Administración contará con una oficina (con materiales y equipo básico), así como el personal técnico y profesional indispensable para atender, asesorar y capacitar a las organizaciones vinculadas con el desarrollo de los proyectos; llevará el respectivo expediente de cada proyecto u obra, y se encargará de los trámites administrativos para la ejecución y fiscalización de los proyectos, sin embargo lo concerniente a la compra de materiales, bienes o servicios estará a cargo de la Proveduría Municipal en concordancia con Tesorería, Contabilidad y Presupuesto según el procedimiento institucional ya establecido y regulado en la Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa.

Artículo 8. Aporte para convocatorias. La Administración se compromete a presupuestar cada año el material necesario para la emisión de las convocatorias como aporte a la comunidad con el fin de incentivar la participación en cada distrito.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE CONVOCATORIA

Artículo 9. Convocatoria. El procedimiento a seguir cada año será el siguiente:

- a) En enero la Administración se encargará de la difusión para la convocatoria mediante volanteo, perifoneo, comunicados en periódicos locales, centros religiosos, comunales, educativos, de salud, centros comerciales o en aquellos que la Administración considere más conveniente para el fin. Para lo cual se incluirá en el presupuesto municipal el rubro correspondiente al 0,2% del monto para proyectos comunales mencionado en el artículo 5 de este Reglamento.
- b) En enero la Alcaldía establecerá la propuesta de capacitación (contenidos, cronograma de actividades), y las acciones a reforzar o subsanar del proceso anterior o inicio de un proceso.
- c) En febrero por medio de la Alcaldía se convocará y realizará un taller con las organizaciones no gubernamentales y la comunidad para explicar la metodología a seguir para la asignación de recursos por medio del presupuesto participativo.
- d) En marzo las organizaciones comunales replicarán la capacitación en sus comunidades sobre la metodología y la elaboración proyectos, con asesoría del personal municipal.
- e) En mayo los Concejos de Distrito coordinarán una reunión con las organizaciones comunales, donde se identifiquen las necesidades, se planteen soluciones, se seleccione la mejor solución y prioricen los proyectos y se elijan representantes, para elaborar los perfiles de proyectos, actas de priorización y aprobación proyectos.
- f) En la primera semana de junio los Concejos de Distrito realizarán una sesión ampliada con las Asociaciones de Desarrollo, grupos organizados, Juntas de Educación y Administrativas, y personas físicas del distrito elegidas para la elaboración de perfiles de proyectos, quienes presentarán los perfiles de proyectos, los expongan y, se ratifique o modifique la priorización a nivel distrital. De lo actuado se elaborará un acta de aprobación de lo actuado se elaborará un acta de priorización de los perfiles de proyectos con la estimación de su costo, el cual debe ajustarse al monto asignado a cada distrito.
- g) En la primera semana de julio los Concejos de Distrito presentarán al Concejo la lista de proyectos a incorporar en el presupuesto ordinario del año siguiente, con la transcripción del acta respectiva, copia de acta de la sesión ampliada y lista de participantes.
- h) En la primera semana de julio los Concejos de Distrito deberán remitir: copia del acta de aprobación de proyectos a todas las organizaciones participantes; más la lista de proyectos aprobados, perfiles de proyectos y copia del acta de aprobación al Concejo Municipal, para ser incorporados en el presupuesto municipal, con base en el artículo 94 del Código Municipal.

Artículo 10. Plazo para presentación de requisitos. Una vez definidos los proyectos, cada Concejo de Distrito contará con un plazo no mayor a 2 semanas para entregar en la oficina municipal asignada todos los documentos y requisitos correspondientes a fin de confeccionar el expediente e iniciar los trámites. Las solicitudes incompletas no podrán ser recibidas por la Administración.

CAPÍTULO IV DISPOSICIONES FINALES

Artículo 11. Todas las cuestiones que no hayan quedado expresamente reguladas en este reglamento se regirán por los artículos 4 inciso h), 5 y 57 del Código Municipal, artículo 4 de la Ley 7755, artículos 4 inciso e) y 9 de la Ley 7600, y demás legislación aplicable al régimen municipal en materia de presupuestos participativos.

Artículo 12. Este reglamento quedará vigente una vez aprobado en firme mediante acuerdo municipal, y deberá ser revisado para modificación, al menos cada 2 años a partir de su publicación en el diario oficial.

Artículo 13. Toda la información resultante del proceso de Presupuestos Participativos tiene carácter público, por lo que cualquier persona tiene acceso a la misma en forma digital o pagando el fotocopiado.

Artículo 14. Rige a partir de su publicación en el diario oficial.