

Contraloría



Ciudadana

en el ámbito local en El Salvador

*Lecciones y Propuesta
Metodológica*

Andrew Cummings

FUNDE

CDC

CORDES

FEDECOOPADES

LAS DIGNAS

Oxfam América

Contraloría



Ciudadana

en el ámbito local en El Salvador

E
FACTORA

Contraloría Ciudadana en el ámbito local en El Salvador

Lecciones y Propuesta Metodológica

Editado por:

**CDC, CORDES, FEDECOOPADES,
FUNDE y LAS DIGNAS
Oxfam América**

Autor:

Andrew Cummings

Coordinador:

Alberto Enríquez Villacorta

Asesor:

Marcos Rodríguez

Diseño y diagramado:

Francisco Astacio

Primera edición 3,500 ejemplares y se terminaron
de imprimir en julio de 2002.

© Derechos Reservados.

**CDC, CORDES, FEDECOOPADES,
FUNDE y LAS DIGNAS
Oxfam América**

Prohibida la reproducción total o parcial
sin la autorización expresa de los organismos:
CDC, CORDES, FEDECOOPADES,
FUNDE, LAS DIGNAS y Oxfam América.

índice

PRESENTACIÓN	5
1. INTRODUCCIÓN	7
2. SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA	10
2.1 Objetivos de la Iniciativa	10
2.2 Metodología de Implementación de la Iniciativa	10
3. AVANCES DE LA INICIATIVA.....	14
3.1 Fortalecimiento de Capacidades Organizativas Locales	14
3.2 Nuevas y Mejores Prácticas de Contraloría Ciudadana	17
3.3 Nuevas y Mejores Prácticas de Transparencia en la Gestión Pública	21
3.4 Actividades de Intercambio y Coordinación	22
3.5 Elaboración Conceptual, Aprendizaje e Innovación	24
4. LIMITACIONES ENFRENTADAS	26
4.1 La Coyuntura Electoral y los Cambios en los Gobiernos Locales	26
4.2 La Contraloría Ciudadana fue Novedosa	26
4.3 Limitada Participación de la Población en los Mecanismos de Contraloría Ciudadana en los Grandes Municipios Urbanos	27
4.4 No Consolidación de Coordinación con otros Agentes Locales y Nacionales	27
4.5 Limitada Incidencia en el Contexto Nacional	28
4.6 La No-Continuidad de la Iniciativa	29

5.	LECCIONES	30
5.1	Interés y Capacidad de la Población Organizada	30
5.2	Importancia de la Organización Previa de la Población	30
5.3	Transparencia Complementaria a la Contraloría Ciudadana	31
5.4	Concertación para la Implementación de la Contraloría Ciudadana	32
5.5	Necesidad de Recursos Suficientes para la Continuidad	33
5.6	Existen Condiciones Básicas para Iniciar la Institucionalización	33
6.	RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS	35
6.1	Promoción de la Contraloría Ciudadana y Transparencia en el Ámbito Local	35
6.2	Construcción de Comités de Contraloría Ciudadana a Nivel Municipal	37
6.3	Contraloría Ciudadana y Transparencia de la Gestión Pública	41
6.4	Institucionalización de Mecanismos Locales de Contraloría Ciudadana y Transparencia	45
7.	COMENTARIO FINAL	50

Presentación

Uno de los problemas y desafíos que enfrentan los procesos de desarrollo local, no sólo en El Salvador, sino a lo largo y ancho del continente latinoamericano, es la arbitrariedad y la discrecionalidad con que se ejerce la gestión pública, tanto a nivel nacional como regional y municipal.

Convencidos de la necesidad y urgencia de abordar esta problemática para encontrar soluciones profundas y definitivas, cuando se impulsan genuinas dinámicas de democracia y desarrollo locales, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Las Mujeres para la Dignidad y la Vida (Las Dignas), el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), la Fundación CORDES y la Federación de Cooperativas para el Desarrollo (FEDECOOPADES), con apoyo de Oxfam América, decidimos en 1999, impulsar de manera conjunta una iniciativa para promover la creación de mecanismos innovadores de contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública en el ámbito local de El Salvador.

Por una parte, se pretendía contribuir a la construcción e institucionalización de dichos mecanismos de transparencia y contraloría ciudadana como complementarios y por otra, extraer las lecciones que arrojaran los diversos intentos, establecer los retos futuros y avanzar hacia una propuesta metodológica para la promoción, realización y progresiva institucionalización de mecanismos y prácticas de

contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

El presente trabajo pretende dar cuenta de la rica y profunda experiencia desarrollada a lo largo dos años en seis municipios de muy diversas características: Suchitoto, Soyapango, Tecoluca, Olocuilta, Zacatecoluca y San Salvador.

Agradecemos a todos los hombres y mujeres que participaron en la construcción de los procesos locales de contraloría ciudadana y mayor transparencia en la gestión pública en dichos municipios, tanto a las personas de las comunidades, barrios y colonias que se involucraron en las iniciativas, como a los funcionarios municipales y de otras entidades públicas que instalaron mecanismos de transparencia respecto a su gestión. Los logros de la iniciativa dependieron en gran parte de su voluntad, motivación y capacidad.

Hacemos un reconocimiento al arduo trabajo de los y las facilitadores locales quienes tuvieron la responsabilidad de dinamizar los procesos en cada municipio y buscar solución a los múltiples problemas que surgieron y a los representantes de las cinco ONGs responsables de la implementación de la iniciativa y que integraron el Comité Coordinador.

Agradecemos también el tiempo y esfuerzo de diversos representantes de ONGs que están trabajando en iniciativas similares, así como de los y las integrantes de los Comités de

Contraloría y de los gobiernos municipales que participaron en los talleres de reflexión, que fueron fundamentales para conceptualizar y orientar mejor lo que íbamos haciendo.

Finalmente, agradecemos el apoyo financiero de Oxfam América que hizo posible la iniciativa, así como su acompañamiento y constantes aportes en el Comité Organizador.

Esperamos que este trabajo contribuya a fortalecer los procesos de democratización, des-

centralización del Estado y desarrollo local en nuestro país, así como a avanzar hacia una mejor utilización de los recursos del gobierno central y los gobiernos municipales, a través del diseño e implementación de sistemas cada vez más vigorosos de rendición de cuentas y contraloría ciudadana.

Alberto Enríquez Villacorta

Comité Coordinador

Capítulo 1

Introducción

En El Salvador existen grandes limitaciones para que la población pueda incidir en las decisiones de la gestión pública que repercuten en el desarrollo local y, por tanto, en la sostenibilidad de sus medios de vida. Esta situación está relacionada estrechamente con las características actuales del gobierno central y los gobiernos locales, de igual manera, con la falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana en la gestión pública.

Según la Estrategia Nacional para el Desarrollo Local, elaborada por el Grupo Consultivo del FISDL, el Estado Salvadoreño “se caracteriza por su centralismo administrativo, con una alta concentración de funciones y competencias en el gobierno nacional, y porque carece de una estandarización de las unidades administrativas entre las diferentes entidades del gobierno. En lo que a los gobiernos locales se refiere, se observa una atomización municipal acompañada de una heterogeneidad de municipios en función de su capacidad de gestión. Todo esto ha llevado a importantes limitaciones tanto en el gobierno nacional como en el municipal para poder responder adecuada y ágilmente a las particularidades del desarrollo de cada localidad, sobre todo al tomar en cuenta lo limitado de la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local, producto de la falta de una adecuada

metodología que facilite la participación, que permita orientar sobre cual debe ser el camino a seguir y la forma de recorrerlo, para viabilizar una responsabilidad compartida en las decisiones.”¹

Adicionalmente, “la participación de los ciudadanos en el ámbito local se ve limitada, en muchos casos, por el uso inadecuado de los mecanismos de participación que ya están institucionalizados, y por la forma de establecer y/o la falta de institucionalización, de nuevos mecanismos de participación que involucren a la población de manera permanente e integral en la gestión del desarrollo de su municipio. A esto se debe agregar la falta de educación cívica relacionada con el conocimiento y ejercicio de los derechos.”²

A pesar de estas grandes limitaciones, existe una creciente e innovadora democratización local en El Salvador, que es una condición necesaria para ir generando mayores niveles de equidad económica, social y política en el ámbito local y nacional. Algunas dinámicas importantes que están contribuyendo a la democratización local son: El fortalecimiento de la organización comunitaria y sectorial de la población, la planificación participativa del desarrollo local, la participación ciudadana en la co-administración de proyectos de desarrollo, y la construcción de espacios permanentes de

1. Grupo Consultivo: “Estrategia Nacional de Desarrollo Local,” p. 5, 1999.
2. *Ibid*, p. 6.

participación y concertación para el desarrollo local (Comités de Desarrollo Municipal o Local).

La democratización local también supone cerrar los espacios a la corrupción, la asignación arbitraria y el uso indebido de recursos que deberían ser destinados al bien público de la población. En la práctica, en el ámbito municipal esto implica la necesidad de impulsarla y plantea el reto metodológico de iniciar la construcción y progresiva institucionalización de:

- ✓ Mecanismos de **transparencia** de la gestión pública que comuniquen información hacia la población del territorio sobre la gestión de organizaciones que utilizan fondos públicos para realizar acciones de desarrollo en el ámbito local.
- ✓ Mecanismos de **contraloría ciudadana** que abren la posibilidad para la población de monitorear y evaluar aspectos cuantitativos y cualitativos del trabajo de las organizaciones que utilizan fondos públicos, con el objetivo de incidir en mejorar aspectos problemáticos.

En este sentido, la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública son complementos necesarios, pero actualmente poco desarrollados, a la actuales dinámicas de participación ciudadana para el fortalecimiento democrático en los municipios salvadoreños.

La contraloría ciudadana involucra a la población en la fase crítica de la implementación de actividades acordadas en las fases anteriores

de planificación (con o sin participación ciudadana), no sólo como mano de obra, sino directamente en el monitoreo y evaluación de estas actividades que son necesarios para corregir problemas en el camino y planificar mejores actividades en el futuro. Los mecanismos de transparencia son un complemento necesario a los de contraloría ciudadana, que requieren información sobre la gestión pública para su buen funcionamiento. Los mecanismos de transparencia garantizan el flujo adecuado de esta información.

Los mecanismos de transparencia y contraloría ciudadana permiten manejar de una forma más armónica la relación entre la población del territorio, el gobierno local, entidades del Gobierno Nacional y otras entidades que manejan fondos públicos. Estos mecanismos también facilitan cambios de personal y de prácticas en la gestión pública, en los casos en que la población compruebe problemas en el manejo de recursos, o bien en su meto-

dología de trabajo.

Convencidos de la urgencia de seguir avanzando con la democratización del desarrollo local, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Las Mujeres para la Dignidad y la Vida (Las Dignas), el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), la Fundación CORDES y la Federación de Cooperativas para el Desarrollo (FEDECOOPADES), con apoyo de Oxfam América, iniciaron en 1999 una iniciativa para promover la creación de mecanismos innovadores de contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública en el ámbito local de El Salvador.³

A pesar de estas grandes limitaciones, existe una creciente e innovadora democratización local en El Salvador, que es una condición necesaria para ir generando mayores niveles de equidad económica, social y política en el ámbito local y nacional.

3. El antecedente inmediato era el esfuerzo de éstas y otras ONG's en la generación de un movimiento ciudadano por la descentralización del Estado, que dio como resultado la Carta Ciudadana por la Descentralización del Estado, presentada a la nación a finales de 1998.

El propósito de este trabajo es presentar el marco conceptual y una sistematización de aspectos claves de esta experiencia, para señalar lecciones aprendidas, retos futuros y una propuesta metodológica para la promoción, realización y progresiva institucionalización de mecanismos y prácticas de contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

En este sentido, se entra en cierto nivel de detalle sobre el funcionamiento de la Iniciativa en términos de los actores involucrados en la promoción de las acciones concretas y sus relaciones entre sí y con los actores locales de cada territorio, porque hay lecciones claves de estos aspectos relacionados con la experiencia, necesarios para hacer más efectivas las iniciativas similares concertadas entre diferentes organizaciones en el ámbito nacional y local.

Estructura del Documento

El capítulo dos presenta una sistematización de la iniciativa de promoción de la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública en el ámbito local. En ella se plantean los objetivos y el proceso metodológico de la implementación de la Iniciativa.

En el capítulo tres se abordan los principales avances en el primer año de implementación de la Iniciativa en los seis municipios seleccionados. Estos avances se refieren al fortalecimiento de las capacidades organizativas de los agentes locales para implementar la contraloría ciudadana, nuevas y mejores prácticas de contraloría y transparencia de la gestión pública local, así como el aprendizaje interactivo para innovar en el proceso metodológico de implementación.

En el capítulo cuatro se presentan las limitaciones enfrentadas en el curso de la imple-

mentación de la Iniciativa en el ámbito local debido a la coyuntura electoral del año 2000, lo novedoso del tema para los agentes involucrados, los procesos incipientes de participación ciudadana en varios de los municipios y la no continuidad del financiamiento de la Iniciativa en su conjunto. De igual manera, las dificultades para coordinar con otros agentes involucrados en iniciativas similares en el ámbito local y nacional, así como para generar incidencia nacional en esta temática.

En el capítulo cinco se analizan las lecciones que podemos sacar de esta experiencia para la promoción futura de iniciativas similares de contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

En el capítulo seis se abordan recomendaciones metodológicas que retoman estas lecciones y un conjunto de propuestas realizadas por diferentes agentes involucrados en la Iniciativa, respecto a la promoción de acciones de contraloría ciudadana y mayor transparencia en la gestión pública local.

Además se realiza una breve reflexión sobre la promoción y gradual institucionalización de prácticas de contraloría ciudadana y mayor transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

Se cierra el documento con una reflexión final respecto al reto de construir una cultura y dinámica de desarrollo local donde la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública son elementos integrales.

Capítulo 2

Sistematización de la Experiencia

2.1 OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

El propósito básico de la Iniciativa era el de fortalecer procesos de democratización, descentralización del Estado y desarrollo local, así como avanzar hacia una mejor utilización de los recursos del gobierno central y los gobiernos municipales para que se inviertan de acuerdo a prioridades, promoviendo la participación de la población y la construcción de sus capacidades, a través del diseño e implementación de sistemas de contraloría ciudadana.

Más específicamente se buscaba:

- ✓ Lograr que la contraloría ciudadana, como mecanismo de participación, vigilancia y control sobre la captación, inversión y manejo de los recursos, sea uno de los puntos a tratar en las agendas municipales, nacionales y sectoriales.
- ✓ Poner en marcha mecanismos experimentales de contraloría ciudadana en seis municipios del país.
- ✓ Lograr los primeros cambios en la definición del destino en las inversiones públicas y la prestación de servicios del Estado, de cara a mejorar la calidad de vida de la población más necesitada en los municipios seleccionados.
- ✓ Hacer una propuesta debidamente sustentada de la naturaleza, importancia y

características de la contraloría ciudadana en los municipios, así como del proceso para su implementación y puesta en operación.

2.2 METODOLOGÍA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

2.2.1 ORGANIZACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Dada la naturaleza concertada de la Iniciativa, la coordinación estratégica estuvo bajo la responsabilidad del Comité Coordinador, integrado por representantes de las cinco organizaciones y el coordinador designado para ello. Los miembros del Comité Coordinador desarrollaron las siguientes acciones: (i) contribuyeron a la elaboración de documento conceptual y la estrategia global de implementación de la Iniciativa, (ii) dieron seguimiento y dirección a la implementación de la Iniciativa en cada municipio y (iii) discutieron la coyuntura política del país, poniendo énfasis en la de los municipios de la Iniciativa, con el objeto de identificar sus implicaciones para el proceso de implementación, incluyendo, entre otros temas, los aspectos administrativos del proyecto.

La coordinación operativa del trabajo de los promotores locales estuvo orientada por el

coordinador y un responsable de la organización de cada municipio. Éstos dieron dirección estratégica a las iniciativas locales a través de un proceso institucionalizado de reuniones mensuales con los promotores de cada localidad para:

- ✓ Discutir la implementación en cada municipio con el objetivo de socializar informes sobre aspectos positivos y negativos de estos procesos, con el fin de que pudieran ser retomados o evitados en los otros procesos y, de igual manera, ofrecer sugerencias respecto a la forma de solucionar los problemas que surgieron en cada municipio,
- ✓ Implementar la capacitación interna a los promotores sobre aspectos conceptuales y prácticos de su trabajo, con la finalidad de resolver problemas encontrados en el ámbito local.

2.2.2 SELECCIÓN DE LOS MUNICIPIOS PILOTOS

Los municipios fueron seleccionados sobre la base de los siguientes criterios:

- ✓ La existencia de organizaciones comunitarias y sectoriales con cierta tradición y fuerza, así como experiencia en dinámicas de concertación;
- ✓ Un gobierno local abierto a la concertación con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil y a la posibilidad de instalar mecanismos de contraloría ciudadana;
- ✓ Que fueran municipios de distintas dimensiones y características, tanto en términos de población y extensión territorial, así como en dinámicas económicas y sociales;

- ✓ La existencia de antecedentes de trabajo de cada una de las organizaciones integrantes de la Iniciativa, tanto de la organización responsable como de otras organizaciones miembros que pueden apoyar la implementación local y
- ✓ La presencia y trabajo de otras organizaciones sociales en los municipios, lo que representa una oportunidad para la construcción de mecanismos de contraloría ciudadana.

Basado en estos criterios fueron seleccionados los municipios de San Salvador (donde se trabajó sólo en el Distrito II), Soyapango, Suchitoto, Zacatecoluca, Tecoluca y Olocuilta. Todos los municipios eran y son gobernados por el FMLN, menos Olocuilta que es gobernada por el PCN.

Aunque en los municipios seleccionados existían espacios y dinámicas de concertación entre los gobiernos locales, instituciones y organizaciones de base, no se habían desarrollado aún experiencias ni mecanismos de contraloría ciudadana, siendo una forma muy específica de participación social que sin duda agregaría un valor cualitativo a lo existente. También, aunque existían diversos mecanismos de comunicación entre la municipalidad y la ciudadanía, se percibía la necesidad de mejorarlos, promoviendo un análisis crítico de los mismos.

Aunque son municipios con distintas dimensiones y características, no se pretendía que fueran representativos de los 262 municipios salvadoreños, sino municipios donde se valoraba que existían condiciones objetivas para el desarrollo de la experiencia piloto, dentro del marco de los criterios arriba mencionados.

2.2.3 IMPLEMENTACIÓN LOCAL DE LA INICIATIVA

Para facilitar la implementación local de esta Iniciativa, se definió una estrategia general para la conformación de un grupo o comité municipal representativo que asumiría la responsabilidad de promover mayor transparencia e iniciativa de contraloría ciudadana de la gestión de los gobiernos locales, entidades del Gobierno Central y ONGs que manejan recursos que deben ser destinados al bien público.

Debido a la necesidad de contar con cierta voluntad política de los gobiernos locales para el desarrollo de este tipo de iniciativa en sus territorios y su propia apertura a mejorar sus mecanismos de transparencia y sujetarse a la contraloría ciudadana, se realizó un proceso inicial de concertación con ellos respecto a los objetivos y la metodología a utilizar en la implementación.

Asimismo, en varios municipios se sostuvieron reuniones con los Comités de Desarrollo, organizaciones de base y ONGs que trabajan en el territorio para discutir la iniciativa, definir una estrategia de intervención en el municipio y formar un grupo de apoyo para implementarla.

Aunque en los municipios seleccionados existían espacios y dinámicas de concertación entre los gobiernos locales, instituciones y organizaciones de base, no se habían desarrollado aún experiencias ni mecanismos de contraloría ciudadana, siendo una forma muy específica de participación social que sin duda agregaría un valor cualitativo a lo existente.

En **Tecoluca**, por el grado de organización existente, se decidió iniciar el proceso con una presentación y posterior discusión con el Comité de Desarrollo Municipal sobre el concepto de Contraloría Ciudadana y la propuesta básica de cómo implementarla en el municipio. Conjuntamente se alcanzaron acuerdos sobre los posibles integrantes del Comité de Contraloría Municipal y el proceso de selección del facilitador(a) de la contraloría en Tecoluca. Se acordó además que, como principio básico, este esfuerzo sería vinculado al trabajo del Comité de Desarrollo Municipal (CDM).

En **Zacatecoluca** se realizó un proceso de discusión entre representantes de la Iniciativa y diferentes organizaciones de base del municipio, con el propósito de unificar esfuerzos en función del objetivo específico de la contraloría ciudadana. Este proceso propició acuerdos concretos sobre la integración del Comité de Contraloría por parte de personas elegidas como representantes de comunidades organizadas por sectores geográficos, grupos económicos y sociales organizados.

En **San Salvador**, dado el protagonismo de la Alcaldía en el proceso de participación ciudadana en el municipio, se inició la implementación de la estrategia con un proceso de discusión con el Alcalde y, posteriormente, con otros representantes de la municipalidad encargados del trabajo de participación ciudadana en los distritos. Con ellos se acordó iniciar el proceso piloto en el Distrito II, donde consideraban que existían mejores condiciones organizativas para su desarrollo.

En el municipio de **Soyapango** la coyuntura política electoral en el ámbito local, generó condiciones adversas para emprender la implementación de la Iniciativa. Además de las discusiones generadas por la época de la campaña y las elecciones mismas, los resultados electorales municipales cambiaron la estruc-

tura del gobierno local en Soyapango. Esto no sólo generó cambio en la conducción política de la municipalidad, sino que además, el nuevo gobierno tuvo que entrar a un proceso de inducción para adecuarse a los retos que les planteaba el municipio.

Dentro de este marco, cuando se empezaron a

A diferencia de Tecoluca y Zacatecoluca, se adecuó el Comité de Contraloría a la dinámica de formación y fortalecimiento de directivas inter-comunales por zonas, primeramente y, en forma posterior, a un Consejo de Desarrollo Local.

realizar las primeras reuniones con el nuevo Consejo Municipal, para discutir la implementación de la Iniciativa, hubo muchas dudas en algunos miembros sobre la metodología de implementación del trabajo y su corta duración, sin seguridad sobre la continuidad. Al final, sin embargo, se lo-

graron acuerdos básicos sobre la integración del Comité y el inicio del trabajo, bajo la condición de la continuidad del CDC en el territorio al finalizar la primera fase.

Para la definición de la metodología de implementación de la Iniciativa en el municipio de Suchitoto, se realizó un proceso de concertación entre responsables de la Iniciativa y el gobierno municipal. Este proceso llevó a una reorientación de la estrategia de implementación, enfocando primero en una evaluación participativa del Plan de Desarrollo Municipal y posteriormente en la preparación de condiciones para que las estructuras organizativas de la población que se están construyendo, puedan ejercer funciones de contraloría ciudadana.

A diferencia de Tecoluca y Zacatecoluca, se adecuó el Comité de Contraloría a la dinámica de formación y fortalecimiento de directivas inter-comunales por zonas, primeramente y, en forma posterior, a un Consejo de Desarrollo Local. El argumento fue no crear estructuras adicionales, sino que el CDL asumiera las funciones de un Comité de Contraloría, en coordinación con las directivas zonales.

Basado en esta decisión, se dio prioridad a dos ejes de trabajo ejecutados: Realizar una evaluación del grado de implementación del Plan de Desarrollo, e involucrarse en preparar las condiciones en las directivas zonales para asumir responsabilidades de la Contraloría futura de la implementación del Plan y otros aspectos de la gestión pública en el ámbito local.

El proceso de implementación en **Olocuilta** arrancó con un proceso de discusión, primero con el Alcalde y miembros del Consejo Municipal y, posteriormente, con miembros de Comité de Desarrollo Local adulto y juvenil, para acordar algunos principios de la contraloría ciudadana y la metodología de implementación. Basado en este consenso, se contactó a diferentes sectores de la población organizada por comunidades en los CDL adulto y juvenil, y también a otros sectores como el de las propietarias de pupuserías, los transportistas y las comerciantes con la finalidad de integrarlos en el esfuerzo.

Las variantes en los procesos metodológicos que se implementaron en los seis municipios, obedecieron a las diferencias de las condiciones locales y a la aplicación de el principio metodológico de flexibilidad, que resulta necesario en cualquier iniciativa novedosa como esta.

Capítulo 3

Avances de la Iniciativa

3.1 FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES ORGANIZATIVAS LOCALES

3.1.1 FORMACIÓN DE COMITÉS DE CONTRALORÍA CIUDADANA MUNICIPAL

Un avance importante de la Iniciativa fue la formación y definición de la naturaleza, objetivos y prioridades de acción de comités de contraloría municipal en Tecoluca, Zacatecoluca, Olocuilta, Soyapango y el Distrito II de San Salvador, conformados por representantes de diferentes grupos organizados de la población. Los primeros tres funcionaban como comisiones relativamente autónomas de los Comités de Desarrollo Municipal de estos municipios.

En el municipio de Suchitoto, aunque no se constituyó un comité de contraloría, se prepararon las condiciones para la incorporación de funciones de contraloría ciudadana en las ocho directivas zonales y el futuro Consejo de Desarrollo Local. Esta propuesta despertó bastantes expectativas en la población y el ejercicio de estas funciones sería fundamental para garantizar el proceso futuro de implementación del Plan de Desarrollo del Municipio entre otras cosas.

Para la formación de los Comités de Contraloría se privilegió la participación de

personas representativas en zonas geográficas ya organizados en el marco de los Comités de Desarrollo Municipal u otra organización zonal de las comunidades. Así mismo, de otras organizaciones de base existentes de naturaleza comunal, productivo y/o sectorial, representando mujeres, promotores comunitarios de salud, trabajadores públicos de salud, etc.

Aunque los diferentes comités de contraloría en los municipios definieron sus propios **objetivos**, en general, pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- ✓ Contribuir a la formación de una cultura de transparencia y co-responsabilidad en la gestión de recursos que deben ser destinados al bien público, entre ciudadanos(as) y sus organizaciones, gobiernos locales, entidades del Gobierno Central y ONGs que trabajan en el municipio;
- ✓ Promover iniciativas concretas a través de las cuales la población del municipio puede darle seguimiento, e incidir para mejorar el impacto del trabajo de entidades públicas y privadas que manejan recursos que deben ser destinados para el bien público;
- ✓ Promover la transparencia de la gestión de instituciones públicas y privadas que manejan recursos que deben ser destinados al bien público;

- ✓ Estimular la organización de diferentes sectores de la población, y proporcionar información para mejorar su incidencia en la resolución de problemas identificados con la gestión de las instituciones que trabajan en el municipio.

A través de la práctica en cada uno de los municipios, emergieron tres **funciones básicas** de los comités de contraloría.

- ✓ Promover mejores prácticas de transparencia de la gestión pública en el ámbito local.
- ✓ Promover la contraloría ciudadana de proyectos específicos desarrollados con fondos públicos.
- ✓ Promover la evaluación participativa de la gestión de instituciones públicas.

Al finalizar la primera fase de la Iniciativa se había conformado un Comité de Contraloría Municipal en Tecoluca, Zacatecoluca, Olocuilta, Soyapango y el Distrito II de San Salvador, aunque con diferentes niveles de consolidación y funcionamiento.

En Tecoluca, la construcción del Comité de Contraloría inició con un proceso de discusión entre los facilitadores locales y representantes de las principales organizaciones gremiales y líderes de cada uno de los siete sectores geográficos del CDM, para discutir la iniciativa y elegir las personas que formarían parte del Comité. Las personas elegidas representan los siguientes grupos de población organizada del municipio:

- ✓ Siete sectores geográficos del Comité de Desarrollo Municipal
- ✓ CRIPDES (gremio de comunidades)
- ✓ SES y MES (organización de comunidades y productores del municipio)

- ✓ ASMUR (organización de mujeres rurales del municipio)
- ✓ ALGES (organización de lisiados de guerra)

En este proceso se integró también el Párroco de la Iglesia Católica en San Nicolás Lempa, a título personal, como miembro del Comité por su notable trayectoria en el municipio.

Un primer paso en el trabajo de las personas electas fue definir la naturaleza del Comité de Contraloría Municipal, su relación con el CDM, sus objetivos y funciones, así como la priorización de las siguientes áreas de trabajo:

- ✓ Análisis de la priorización y ejecución de proyectos de desarrollo por el Gobierno Municipal,
- ✓ Evaluación participativa de la calidad de los servicios prestados por el Ministerio de Educación,
- ✓ Evaluación participativa del servicio de agua potable prestado por ANDA a la población de la cabecera municipal y sus colonias aledañas y
- ✓ Contraloría de proyectos de reconstrucción post Mitch.

En **Zacatecoluca**, posterior al proceso de concertación inicial, se realizaron reuniones bilaterales con representantes de los diferentes grupos para discutir la Iniciativa y promover la selección de los integrantes del Comité. Las personas seleccionadas realizaron un proceso de discusión para clarificar el concepto de contraloría y su aplicación en el municipio a través de la construcción de un Comité de Contraloría.

Se definió al Comité de Contraloría Ciudadana del municipio de Zacatecoluca como una instancia autónoma del CDMZ, integrada por

líderes del municipio que representan a las diferentes expresiones organizadas de la sociedad civil, que ejercerá funciones de contraloría e incidencia en los procesos de asignación y utilización de los recursos que son destinados para el desarrollo del municipio. Su misión es promover, a través de las actividades de seguimiento e incidencia, la transparencia, equidad, calidad y oportunidad en el manejo de recursos por parte de entidades públicas o privadas que son destinados para el bien público, contribuyendo de esta manera al desarrollo del municipio. Las áreas prioritarias para su trabajo de contraloría, la gestión municipal, los proyectos de reconstrucción Post Mitch y los servicios públicos de salud y educación.

En **Olocuilta**, se formó la Comisión de Transparencia del CDL Adulto, integrada por personas de los CDLO de adultos, de jóvenes, de transportistas y comerciantes del mercado. De igual manera, a diferencia de los otros municipios, se abrió el espacio para la participación de una persona de enlace del Gobierno Municipal dentro de la Comisión para facilitar comunicación y entendimientos entre ambos. El objetivo de la Comisión es el de unificar a diferentes sectores sociales y económicos del municipio en función de desarrollar iniciativas de contraloría ciudadana y mayor transparencia en áreas prioritarias de la gestión pública en Olocuilta.

La Comisión formada procedió a priorizar sus áreas de trabajo, discutir el concepto más a fondo y definir la metodología de trabajo de la Comisión. Se dio prioridad a las siguientes instituciones públicas para ejercer su función de contraloría:

✓ Policía Nacional Civil (Subdelegación de Olocuilta)

✓ Alcaldía Municipal

✓ Unidad de Salud

✓ ANDA

✓ Ministerio de Educación

✓ Ministerio de Obras Públicas

Decidieron iniciar su trabajo con relación a la problemática de la seguridad pública y la mayor transparencia en la gestión municipal.

En **San Salvador**, el proceso de conformación del Comité de Contraloría fue bastante difícil. Inicialmente se había acordado integrar el Comité con personas de trayectoria notoria, como representantes de sus comunidades, barrios y residenciales, junto con representantes de la Mesa Distrital (integrada principalmente por representantes de comunidades y algunas residenciales) y la Mesa de Mujeres. Pero no se logró un grupo suficientemente representativo.

Para avanzar, se acordó iniciar con la incorporación de representantes de las organizaciones que cobran importancia por su labor de coordinación entre comunidades (inter-comunales) y se realizaron asambleas en estos espacios para elegir representantes para el Comité. Así, combinando dos profesionales activos en sus residenciales con representantes de varias inter-comunales se formó el Comité de Contraloría Municipal y se procedió a definir su naturaleza y los alcances de su trabajo.

En **Soyapango**, la Comisión de Participación Ciudadana y el Consejo Municipal, acordaron la selección de tres personas con liderazgo en las inter-comunales, la organización de base de la iglesia católica y los profesionales del

El objetivo de la Comisión es el de unificar a diferentes sectores sociales y económicos del municipio en función de desarrollar iniciativas de contraloría ciudadana y mayor transparencia en áreas prioritarias de la gestión pública en Olocuilta.

sector educativo. Sin embargo, se acordó que en el futuro podrían integrarse otros sectores. Una vez conformado el Comité, se dio inicio a una serie de capacitaciones para que los integrantes se apropiaran de los conceptos de la contraloría social y la identificación de prioridades para su trabajo.

3.1.2 FORMACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE COMITÉS DE CONTRALORÍA DE PROYECTOS COMUNALES

De igual manera, se avanzó en **Zacatecoluca y Tecoluca**, en la creación y fortalecimiento de comités locales (comunitarios o zonales) de contraloría de proyectos de infraestructura, a través de una coordinación estrecha entre los comités de contraloría y los gobiernos municipales.

En **Zacatecoluca**, inicialmente plantearon formar y capacitar a un total de 24 comités locales durante el año 2000. Los informes del Comité indican que a finales de agosto ya se había iniciado la capacitación de 15 comités locales y un comité sectorial con representantes de las comunidades de una de las zonas del Comité de Desarrollo.

En **Tecoluca**, el Comité de Contraloría coordinó con la municipalidad la formación de más de 30 comités de proyectos en diferentes comunidades. Los comités fueron elegidos en asambleas comunales y formalizados mediante la firma de un acta de constitución del Comité por parte de los participantes en las asambleas y los miembros electos. En estas asambleas, se explicó el funcionamiento de los comités y las actividades en que deben participar: licitaciones, cotizaciones, monitoreo de la calidad en la ejecución del proyecto sobre la marcha, solución de problemas encontrados y evaluación posterior.

3.2 NUEVAS Y MEJORES PRÁCTICAS DE CONTRALORÍA CIUDADANA

3.2.1 CONTRALORÍA CIUDADANA DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

En **Tecoluca y Zacatecoluca** los integrantes de los comités comunitarios y sectoriales de contraloría de proyectos han asumido nuevas prácticas en la co-administración de las obras de infraestructura ejecutadas por el gobierno municipal e incluso empresas privadas, subcontratadas por el Gobierno Central. Estas nuevas prácticas han dado como resultados la corrección de problemas en la realización de varias obras controladas.

Por ejemplo, en varios casos, los Comités de Proyectos identificaron problemas con el trabajo de los encargados de obras e incidieron con la municipalidad para solucionarlos. Este avance es todavía más destacado dado que dos de los casos más notables ocurrieron en las zonas urbanas de estos municipios donde los procesos de participación ciudadana son más incipientes. En ambos casos de problemas con la construcción de calles fueron señalados y eventualmente resueltos por la municipalidad. Al analizar estas experiencias se valoró que han beneficiado a las comunidades, y de igual manera, la imagen de la municipalidad.

En **Zacatecoluca**, las comunidades organizadas en comités de desarrollo, dentro del marco del Comité de Desarrollo Municipal, en los sectores geográficos de Los Marranitos y Los Reyes, se movilizaron para controlar mejor la construcción de carreteras importantes a realizarse en sus sectores por parte del GOES a través de empresas privadas. Fuentes conocedoras indican que lograron resultados positivos acercando a las comunidades con los in-

generos encargados de las obras, aunque las fuentes no fueron más específicas.⁴

3.2.2 EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En **Tecoluca**, el Comité de Contraloría propuso realizar una evaluación participativa de la gestión de ANDA como insumo para elaborar una propuesta de descentralización del agua potable de los barrios y colonias de Tecoluca. Se justificó la realización de esta iniciativa en las deficiencias y el alto costo del servicio prestado por ANDA.

Los encargados del Comité de Contraloría iniciaron este proceso con una serie de asambleas contando con la población de los diferentes barrios y colonias, para discutir la iniciativa y estimular su organización en función de ésta. Miembros de una directiva central, que fue formada por los barrios y colonias, junto con representantes del Comité de Contraloría Municipal y el Gobierno Municipal impulsaron la evaluación participativa y acciones de incidencia para avanzar con la descentralización del agua potable.

En el ejercicio de evaluación la población participó en reuniones por barrio, aportando sus valoraciones sobre la gestión actual del agua por ANDA. Estas valoraciones fueron complementadas por información de recibos, entrevistas testimoniales de usuarios sobre problemas vividos, observaciones del estado de la fuente del agua, etc. Esta información diagnóstica y evaluativa respaldó la elaboración de una propuesta inicial de alternativas para la administración local del servicio de agua potable.

Simultáneamente, el grupo gestor realizó contactos con funcionarios de ANDA y también

de la USAID y una ONG norteamericana (RTI) que están apoyando a ANDA en asuntos relacionados con la descentralización. A través de estas gestiones y una visita de funcionarios de ANDA y de estas instituciones a Tecoluca, a finales del año 2000, se logró tomar acuerdos preliminares para incluir a Tecoluca en el Proyecto Piloto que se están desarrollando para la descentralización del servicio en varios municipios del país. Este proceso quedó paralizado después de los terremotos de enero y febrero del año 2001 que destruyeron buena parte de los barrios y colonias de Tecoluca, pero actualmente la ciudadanía esta reclamando su continuidad.

Otro resultado muy importante, aunque no intencional, de este proceso de organización en los barrios y colonias, resaltado por el Alcalde, fue el ordenamiento del apoyo a la población damnificada y la participación de la población de los barrios y colonias durante la fase de la emergencia después de los terremotos del 13 de enero y febrero del 2001.

En **Tecoluca**, el Comité de Contraloría se integró con un esfuerzo de otros actores de la sociedad civil para proponer e implementar, conjuntamente con el Ministerio de Educación, un proyecto piloto (el primero a nivel nacional) para realizar la Reforma Educativa y mejorar la calidad de la misma en dos distritos escolares del Bajo Lempa. El Comité de Contraloría aportó una propuesta metodológica para la evaluación participativa de la calidad, cobertura y accesibilidad de la educación con los padres y madres de familia, los alumnos y los maestros de las escuelas.

Debe señalarse que miembros del Comité de Contraloría se integraron en los grupos nacionales y locales de seguimiento al Proyecto Pi-

4. *Conversación con el presidente del Comité de Desarrollo Municipal, septiembre 2001.*

loto, junto con representantes nacionales, departamentales y locales de Tecoluca y Jiquilisco del Ministerio de Educación y representantes de ONGs y organizaciones de base de los dos municipios.

Un logro parcial fue la incorporación de algunos elementos de la propuesta metodológica en las fases iniciales del Proyecto Piloto. Sin embargo, todavía no habían realizado una evaluación participativa de la calidad y cobertura de los servicios de educación a nivel de las escuelas, como el Comité de Contraloría propuso.

En **Olocuilta**, se priorizó la evaluación participativa de los servicios de la PNC y los juzgados como base para una concertación entre la población, empresarios, iglesias, PNC, juzgados y gobierno municipal para enfrentar de forma integral el problema de seguridad pública en el municipio. Esta iniciativa contaba con el respaldo político del gobierno municipal y el respaldo financiero del sector empresarial incorporado en el Comité de Contraloría. La PNC también estaba de acuerdo en tomar en cuenta los resultados.

Justificaron la priorización de la evaluación participativa de la situación de la seguridad pública en el municipio debido al auge delincriminal que estaba afectando a todos los sectores de la población, la necesidad evidente de mejorar la inversión institucional de la PNC en el municipio y de crear una mejor relación entre la PNC, la población, el gobierno municipal y los demás agentes de desarrollo local.

El inicio de esta iniciativa coincidió con un esfuerzo de los niveles más altos de la PNC para formar un grupo de apoyo hacia la institución policial en Olocuilta, con la finalidad de ayudarles cubrir necesidades no cubiertas por el Gobierno Central. Sin embargo, los actores locales, incluyendo la Comisión de Trans-

parencia, argumentaron que necesitaban tomar en cuenta el diagnóstico que estaban elaborando para mejorar la seguridad pública en Olocuilta.

Se definió la necesidad de evaluar la dinámica y los resultados del trabajo policial, la calidad de relaciones institucionales con la población y otros actores locales, la cobertura en términos de número de agentes asignados al municipio y el número de patrullajes y el presupuesto asignado para funcionamiento y salarios, comparado con las necesidades reales de recursos.

La metodología de evaluación utilizada combinó entrevistas con miembros de la PNC y afectados por la delincuencia, así como encuestas a una muestra representativa de diferentes sectores de la población. Para la implementación de las encuestas firmaron un convenio con una universidad privada de San Salvador que proporcionó estudiantes que se desempeñaron como encuestadores y apoyaron la sistematización de la información.

Simultáneamente, la Comisión de Transparencia facilitó un proceso de concertación con un grupo amplio de actores locales con el fin de discutir los resultados parciales de la evaluación, definir una estrategia de solución a los problemas e iniciar su implementación. Los agentes involucrados en el grupo de concertación fueron el Gobierno Municipal, la PNC, la Iglesia Católica y las principales iglesias evangélicas, empresarios de transporte y el CDL juvenil y adulto, incluyendo la Comisión de Transparencia.

Además, se realizaron actividades de incidencia directa en la PNC con el Director Nacional y jefaturas regionales y departamentales y, de igual manera, incidencia a través de los medios de comunicación escrita quienes se interesaron por la problemática de la delincuencia en Olocuilta.

Los resultados preliminares de la iniciativa han sido:

- ✓ Una borrador de diagnóstico, resultado de la evaluación participativa de una primera propuesta integral de solución a los problemas municipales de seguridad pública.
- ✓ Proyecciones de la PNC para implementar mejores programas preventivos en instituciones educativas y con la ciudadanía en general
- ✓ Una nueva política de la PNC de mayor relación con actores locales
- ✓ El cambio de jefatura y el aumento en personal asignado en la sub-delegación de Olocuilta.
- ✓ Mayor apoyo logístico a los agentes de la sub-delegación por parte de la PNC, la municipalidad y la ciudadanía, facilitado por la formación de un grupo de apoyo.

Los agentes involucrados en el grupo de concertación fueron el Gobierno Municipal, la PNC, la Iglesia Católica y las principales iglesias evangélicas, empresarios de transporte y el CDL juvenil y adulto, incluyendo la Comisión de Transparencia.

Además de estos resultados directos, se logró la recolección de información de utilidad general sobre la población del municipio, necesidades socio-económicas insatisfechas y la percepción de la población del trabajo del CDL y la municipalidad, además de valoraciones sobre la situación de seguridad pública.

Actualmente, se está reactivando el comité de apoyo y relación ciudadana con la PNC, que fue formado como resultado del proceso de concertación.⁵

En **Suchitoto**, se ha impulsado una iniciativa para evaluar de forma participativa el Plan de

Desarrollo Municipal. El proceso de evaluación participativa involucró a líderes comunales de todo el municipio, el Gobierno Municipal, así como las ONG's, OG's y organizaciones gremiales que formaron la mesa de seguimiento técnico para la elaboración del Plan de Desarrollo.

Con estos actores sociales se realizaron talleres para recoger valoraciones, principalmente cualitativas, sobre los avances y limitaciones de la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal. En el caso de líderes, muchos de los asistentes no se habían involucrado directamente en el proceso de planificación y no tenían conocimientos sobre el contenido del Plan. Por tanto, el ejercicio resultó ser más una evaluación del trabajo de los diferentes tipos de actores institucionales claves (Gobierno, OG's, ONG's y organizaciones gremiales) que de la ejecución del Plan.

El esfuerzo de sistematizar las valoraciones cualitativas de estos actores fue complementado con información cuantitativa sobre la ejecución de proyectos y otras actividades en el marco del Plan. Con este fin, se procedió a contactar a las ONG's que trabajan en el Municipio para continuar el proceso de recolectar y sistematizar la información sobre la gestión municipal a partir de la instalación del nuevo gobierno en 1997.

La presentación de los resultados de la evaluación estaba planificada para enero, pero se pospuso por los terremotos de enero y febrero del 2001.

5. Conversación con ex-promotora de la iniciativa en noviembre 2001.

En San Salvador y Soyapango, se estaban planificando procesos de evaluación participativa de servicios públicos prestados por las municipalidades, con el propósito de identificar problemas y generar una coyuntura.

3.3 NUEVAS Y MEJORES PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En municipios grandes y urbanos como Soyapango y San Salvador, donde no existe una tradición establecida de participación ciudadana, la Iniciativa ha despertado interés por incidir con la finalidad de mejorar la transparencia de la gestión municipal.

En el Distrito II de San Salvador, por ejemplo, se realizó la primera rendición de cuentas a la ciudadanía en noviembre de 2000, la cual fue diseñada conjuntamente entre el Comité de Contraloría y representantes municipales del Distrito. Para la rendición de cuentas se realizó una reunión pública con representantes de todas las intercomunales y con la presencia de las autoridades municipales, incluyendo el Sr. Alcalde y el Gerente del Distrito. Además de la presentación de rendición de cuentas realizada por el Gerente del Distrito, hubo una sesión de preguntas y respuestas, que se abrió a consultas más generales sobre la gestión municipal que fueron contestados por el Sr. Alcalde.⁶

El esfuerzo de sistematizar las valoraciones cualitativas de estos actores fue complementado con información cuantitativa sobre la ejecución de proyectos y otras actividades en el marco del Plan.

En reunión se acordó realizar nuevas reuniones a principios de 2001, para discutir los planes de inversión del distrito, institucionalizar la rendición de cuentas cada seis meses en reuniones similares y realizar un proceso de evaluación participativa de uno de los servicios públicos de la municipalidad, a ser definida posteriormente.⁷ Todas estas actividades fueron pospuestas por los terremotos de enero y febrero 2001.

En **Soyapango**, una de las prioridades establecidas mediante un proceso de reflexión del Comité de Contraloría, fue discutir el aumento en los cobros por los servicios municipales con el gobierno local. En este marco se realizó un foro municipal con el objetivo principal de discutir la modificación de las tasas por servicios municipales. Se propició un debate entre las representantes de la ciudadanía y el gobierno local acerca del incremento en las tasas por servicios municipales y cómo mejorar la calidad y cobertura de los servicios que brinda la alcaldía a la comunidad.

Aun cuando entendían la necesidad de un reajuste en las tasas, dado que desde el año de 1992 no se había realizado ningún incremento, los ciudadanos expresaron a las autoridades locales que la medida afectaba la precaria situación económica de las familias. También, le exigieron al go-

bierno municipal que se mejorara la cobertura y calidad de la recolección de la basura, dado que en muchas comunidades el servicio era de-

6. En total participaron 216 personas pertenecientes a las comunidades del municipio, de las cuales 65 eran mujeres y 151 hombres.
7. Esta reunión también sirvió para formalizar y difundir la conformación del Comité de Contraloría y el Sr. Alcalde juramentó a los miembros del Comité.

ficiente, incluso, en algunas comunidades se cobraba por este servicio, pero en realidad no se brinda.

Por su parte, las autoridades edilicias explicaron que la eliminación al subsidio de la energía eléctrica realizada por el gobierno central en 2000, afectó a la alcaldía dado que la municipalidad tenía que asumir un costo significativo para seguir subsidiando el alumbrado público.

Gracias al resultado de la actividad anterior, representantes del Comité de Contraloría están dando seguimiento a la forma de prestación de los servicios públicos municipales. También existe un proceso de concertación entre la Comisión de Participación Ciudadana y el Comité de Contraloría para definir mecanismos que permitirían encontrar soluciones a las quejas de los usuarios.

Las actividades fueron realizadas con la participación del Comité de Contraloría y la municipalidad durante el 2001, para incidir en el restablecimiento del subsidio a la energía eléctrica y la resolución de los problemas crónicos de abastecimiento de agua potable en Soyapango. Las actividades fueron promovidas por la ONG que había sido encargada del municipio (el CDC).

En los municipios de Zacatecoluca y Tecoluca también se iniciaron procesos para mejorar la transparencia de la gestión municipal.

En **Zacatecoluca**, el Comité de Contraloría priorizó sus esfuerzos iniciales en el trabajo para crear Comités Locales de Contraloría en las comunidades donde la municipalidad estaba ejecutando o tenía planificado desarrollar proyectos de infraestructura.

En **Tecoluca**, el Comité de Contraloría también trabajó con la municipalidad en la preparación de un informe y la realización de una

rendición de cuentas sobre la gestión municipal del año 2000 y la formación y capacitación de Comités Comunales de Contraloría de Proyectos Municipales.

Para la realización de la rendición de cuentas se integró una comisión con representantes del Comité de Contraloría, el Coordinador del Comité de Desarrollo Municipal y la municipalidad para elaborar un documento sobre la nueva gestión municipal del año 2000. Este documento fue presentado por el gobierno municipal a finales del año 2000 en la Asamblea Municipal de Líderes Comunitarios. La diferencia sustancial respecto a años anteriores fue la participación de la sociedad civil en la elaboración del informe, que anteriormente había sido realizado por la municipalidad sola.

El gobierno municipal de Tecoluca, también, ha adoptado una nueva política respecto a la formación de forma democrática de los Comités Locales de Proyectos y la realización de actividades de capacitación para fortalecer su funcionamiento. Esta nueva experiencia surgió en respuesta a una evaluación de la práctica existente y una propuesta sobre la integración y el funcionamiento que deberían tener los comités.

3.4 ACTIVIDADES DE INTERCAMBIO Y COORDINACIÓN

La Iniciativa partió de la premisa de que el aprendizaje interactivo y la reflexión colectiva, entre los diferentes agentes involucrados, eran necesarios para la orientación estratégica de la Iniciativa y para consolidar una propuesta metodológica para la promoción futura de la contraloría ciudadana, y de igual manera, para una mayor transparencia de la gestión pública en el ámbito local.

Además, se reconoció la importancia de la coordinación con otros agentes locales en la implementación de actividades de contraloría

en los diferentes territorios. Así como la coordinación con estos mismos actores locales y otros actores nacionales para generar actividades de incidencia respecto a la progresiva institucionalización de la contraloría ciudadana y la transparencia en el ámbito local, a nivel de toda la nación, que era uno de los propósitos de la Iniciativa.

En este marco se realizaron diferentes intentos, no siempre exitosos, de promover el aprendizaje interactivo, la reflexión colectiva y la coordinación de actividades relacionadas con la promoción de la contraloría ciudadana y mayor transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

3.4.1 INTERCAMBIOS Y CAPACITACIÓN DE LOS COMITÉS DE CONTRALORÍA

En una serie de intercambios entre los Comités de Contraloría establecidos se presentaron y discutieron los procesos de formación, la naturaleza y las prioridades de trabajo de cada uno de los comités. Trabajaron con base a su experiencia, para elaborar propuestas colectivas relacionadas con la promoción de la transparencia, la contraloría ciudadana de proyectos específicos en el ámbito comunal y la realización de evaluaciones participativas del trabajo de instituciones públicas. Asimismo, discutieron elementos de la propuesta metodológica para la promoción de la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública en el ámbito local (presentado en este documento) con base a sus experiencias locales.⁸

Los resultados de estos talleres retroalimentaron el trabajo de los Comités en cada municipio, pero también profundizaron aspectos

conceptuales y metodológicos relacionadas con la construcción de mecanismos de contraloría ciudadana y transparencia en el ámbito local.

3.4.2 CONFORMACIÓN DE UNA MESA PERMANENTE DE INTERCAMBIO E INCIDENCIA

Desde el inicio se planteó la conformación de una Mesa Permanente de Intercambio e Incidencia con la participación de representantes de los gobiernos municipales, los comités de contraloría y las ONG's involucradas en la implementación de la Iniciativa en los seis municipios.

La propuesta aprobada por los representantes que participaron en el proceso para conformar esta mesa definía tres ejes de trabajo:

- ✓ Aprender del intercambio de experiencias, dar seguimiento al desarrollo de los procesos piloto en los cinco municipios seleccionados y servir como un espacio de concertación para evitar o resolver posibles conflictos entre las partes representadas en la Mesa.
- ✓ Enriquecer la propuesta teórico-metodológica de la Contraloría Ciudadana, a través de un proceso de reflexión sistemática sobre los procesos pilotos en marcha en los cinco municipios y contribuir a elaborar una propuesta de institucionalización de mecanismos de Contraloría Ciudadana en el ámbito local a nivel nacional. Esta propuesta tendría que poner especial énfasis en garantizar la sostenibilidad de los mecanismos de Contraloría.

8. En el último intercambio donde discutieron esta propuesta, participaron miembros del Comité de Contraloría de San Salvador y el grupo en formación de Soyapango, además de los comités de Olocuilta, Zacatecoluca y Tecoluca que habían participado en los anteriores.

- ✓ Contribuir al diseño y la realización de la estrategia y actividades concretas de incidencia y cabildeo, para la implementación de la propuesta de institucionalización de la Contraloría Ciudadana.

En la práctica no se logró consolidar la participación de la totalidad de los agentes de los municipios y tampoco entrar a la fase de diseñar e implementar una estrategia de incidencia para la institucionalización de la contraloría ciudadana y la transparencia.

Sin embargo, en las reuniones que se realizaron con representantes de los Comités y los Gobiernos Municipales en la Mesa, se avanzó en la propuesta conceptual y metodológica, especialmente en la integración de mecanismos de transparencia como el complemento necesario de la contraloría ciudadana. De igual manera, se realizó un taller sobre la institucionalización de la contraloría y transparencia cuyo resultado es la base de la propuesta de institucionalización de la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública.

3.4.3 COORDINACIÓN CON OTRAS ONG'S QUE REALIZAN TRABAJOS SIMILARES

De forma complementaria se convocó a ONG's de otras redes, el Consorcio de Educación Cívica, el Control Ciudadano y la Iniciativa del Bajo Lempa, que estaban realizando trabajos relacionadas con la promoción de la contraloría ciudadana y la transparencia.

Esta coordinación se inició con un intercambio de propuestas conceptuales y metodológicas de cada grupo en relación con la contraloría ciudadana, así como un análisis de

los avances y limitaciones en su implementación. Posteriormente se elaboró una propuesta para formalizar la coordinación entre ONG's que trabajan para promover mayor transparencia y/o la contraloría ciudadana y organizaciones gremiales que realizan actividades de contraloría ciudadana.⁹ Asimismo, algunos miembros de estas ONG's también participaron en el taller sobre institucionalización.

En el ámbito local, en Tecoluca, se integraron en el Comité de Contraloría a representantes de las organizaciones de base involucradas en la Iniciativa del Bajo Lempa (IBL) que estaba llevando un proceso de contraloría social de los proyectos de reconstrucción Post Mitch. También, se acordó realizar un solo esfuerzo de contraloría de los proyectos de desarrollo con los fondos "Post Mitch" en el Bajo Lempa, incluyendo actores de la IBL de Jiquilisco y La Paz.

3.5 ELABORACIÓN CONCEPTUAL, APRENDIZAJE E INNOVACIÓN

El desarrollo de la base conceptual y metodológica de la contraloría ciudadana y la transparencia de la gestión pública en el ámbito local, fue un esfuerzo colectivo entre los diferentes agentes nacionales y locales que se involucraron en esta Iniciativa.

Al principio, se elaboró un documento que describió el concepto de la contraloría ciudadana y la metodología básica para la construcción de comités de contraloría en cada uno de los municipios.

Sin embargo, estas primeras concepciones fueron evolucionando a través del proceso de

9. La propuesta elaborada esta incorporada en las recomendaciones presentadas más adelante, relacionadas con la coordinación interinstitucional para la promoción y la institucionalización de la contraloría ciudadana y la transparencia de la gestión pública en el ámbito local.

implementación local de la Iniciativa. Finalmente, en cada municipio, los miembros de los comités de contraloría elaboraron concepciones y metodologías más precisas y aplicadas a sus realidades y prioridades.

En el proceso de implementación, el aprendizaje interactivo entre los actores de la iniciativa facilitó ajustar la estrategia de implementación general a la realidad específica de los seis municipios. De igual manera, ajustar la estrategia de implementación para formar grupos locales, no tanto para ejercer contraloría ciudadana directamente, sino para promover la participación en la contraloría ciudadana.

En el transcurso de la implementación se evidenció que era necesario trabajar con los gobiernos municipales con el objeto de mejorar sus mecanismos de transparencia, y no apoyar solamente a la ciudadanía para controlar su gestión y demandar mayor transparencia de ellos.

Las definiciones operativas presentadas al principio del documento, respecto a mecanismos de contraloría ciudadana y transparencia, son los resultados de este proceso de discusión conceptual. Estas concepciones han sido incorporadas en la propuesta conceptual y metodológica presentada a continuación para la promoción, implementación e gradual institucionalización de prácticas de contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

Los comités de contraloría municipal han aprendido aspectos básicos de diseño metodológico y de concertación para la implementación de evaluaciones participativas

de la gestión pública y de igual manera, cómo incidir para mejorar las prácticas de transparencia, específicamente en lo que respecta a la rendición de cuentas de las municipalidades.

Desde el inicio se planteó la conformación de una Mesa Permanente de Intercambio e Incidencia con la participación de representantes de los gobiernos municipales, los comités de contraloría y las ONG's involucradas en la implementación de la Iniciativa en los seis municipios.

A través de la presentación y discusión del concepto de la contraloría ciudadana y su implementación en el ámbito local con una diversidad de actores locales, la iniciativa también ha propiciado la adquisición de nuevos conocimientos por parte de agentes de desarrollo local no involucrados directamente en los Comités de Contraloría. En este sentido se destacan los gobiernos municipales y organizaciones sociales y económicos de base.

Más allá de una introducción a la temática de la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública, algunos gobiernos locales se han beneficiado de la adquisición de nuevos conocimientos prácticos relacionados con los procesos iniciales para implementar mejores experiencias de transparencia con la participación de la población en la cogestión de sus proyectos y con los procesos de rendición de cuentas. Ciertos segmentos de la población han adquirido experiencia a través de la práctica en la realización de actividades de contraloría ciudadana de proyectos de infraestructura.

Limitaciones Enfrentadas

4.1 LA COYUNTURA ELECTORAL Y LOS CAMBIOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

El proceso electoral, incluyendo el tiempo de campaña y el tiempo post electoral antes de la instalación de los nuevos gobiernos, atrasó la implementación de procesos en varios de los municipios. La fase de instalación de nuevos gobiernos municipales en los municipios de Soyapango y San Salvador desfasó la implementación todavía más, debido a cambios que realizaron en los procesos de participación ciudadana y la organización social promovidos por la municipalidad, a las cuales se podría vincular la contraloría ciudadana.

4.2 LA CONTRALORÍA CIUDADANA FUE NOVEDOSA

La transparencia y, especialmente la contraloría ciudadana, que recibió más énfasis al principio de la Iniciativa, no estaban en las agendas prioritarias de los gobiernos y otros agentes locales. Tomó tiempo para introducir, clarificar y lograr una priorización de estos temas.

No era tanto la falta de voluntad en los gobiernos municipales para ser transparentes o abrirse a la contraloría ciudadana, sino resistencia al cómo implementar estas nuevas iniciativas. La definición del cómo implementar la iniciativa con el gobierno municipal fue es-

pecialmente difícil en los municipios de **Soyapango, San Salvador y Suchitoto**. Una de las dificultades encontrada era el hecho de que los procesos de participación ciudadana en estos municipios son promovidos directamente por el gobierno local y no había alguna estructura ciudadana municipal, como un Comité de Desarrollo, que tuviera legitimidad y autonomía frente a la municipalidad.

De igual manera, fue difícil negociar la metodología de implementación en los otros municipios. Por ejemplo, en **Tecoluca**, el trabajo con los comités de proyectos no dejó de crear alguna resistencia en ciertos miembros del gobierno municipal y personal de la Alcaldía al principio del proceso. Sin embargo, fueron superados en el marco de la coordinación estrecha que se creó entre el promotor local de la Iniciativa y la municipalidad.

En **Olocuilta**, la iniciativa de evaluación participativa de la PNC enfrentó cierta reserva inicial en dicha Institución para cooperar con la evaluación y tomar en consideración los resultados que se obtendrían.

Estas temáticas eran nuevas en las agendas institucionales de los agentes involucrados en la Iniciativa. La forma de implementar la contraloría ciudadana y la transparencia, a través de la formación de estructuras ciudadanas en el ámbito local, era un elemento que para algunas de las instituciones no era familiar en términos de su experiencia anterior de trabajo territorial. La reciente incorporación de esta

temática en la agenda de algunos de los gobiernos locales y miembros de la Iniciativa, también incidió en las dificultades para lograr su participación sistemática en los espacios nacionales de la Mesa de Intercambio e Incidencia y la Coordinación con otras ONG's.

4.3 LIMITADA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS MECANISMOS DE CONTRALORÍA CIUDADANA EN GRANDES MUNICIPIOS URBANOS

En las dos ciudades grandes, San Salvador y Soyapango, lograr la implementación de la Iniciativa a través de la formación de Comités de Contraloría, resultó ser bastante difícil. En parte debido a la necesidad de negociar con los Gobiernos Municipales la forma de implementación y especialmente la integración y funcionamiento de dichos comités. Por otro lado, existe poca tradición de participación ciudadana en la población urbana de estas ciu-

Esta limitación es principalmente metodológica, en el sentido que la estrategia de implementación elegida no correspondía a la realidad del territorio, específicamente al estado organizativo de la población y la relación entre gobierno municipal y población.

dades, especialmente a través de estructuras representativas como los Comités de Contraloría Municipal o Distrital. No existen entidades representativas legitimadas como los Comités de Desarrollo Municipal o Local en Tecoluca, Zacatecoluca y Olocuilta, que podrían facilitar la formación de un Comité de Contraloría.

La dificultad de trabajar de forma organizada con la población urbana también fue reflejada en la iniciativa para evaluar a la PNC en **Olocuilta**, donde había cierta apatía de la población urbana a participar. Esto dificultó la recolección de información sobre la situación de seguridad pública en esta zona y los intentos de crear una nueva relación de apoyo mutuo entre ciudadanía y PNC.

Esta limitación es principalmente metodológica, en el sentido que la estrategia de implementación elegida no correspondía a la realidad del territorio, específicamente al estado organizativo de la población y la relación entre gobierno municipal y población.

4.4 NO CONSOLIDACIÓN DE COORDINACIÓN CON OTROS AGENTES LOCALES Y NACIONALES

La Iniciativa buscó coordinación con otros actores locales y nacionales para concertar posibles esfuerzos en conjunto. Sin embargo, no fue posible consolidarlos y se quedaron sin dinámica posterior a la no continuidad en conjunto de la iniciativa después del primer año.

Por ejemplo, la coordinación con otras ONG's fue discontinuada hacia finales del primer año de implementación ya que no hubo una nueva convocatoria por parte de la Iniciativa, ni otra institución en particular del grupo que estaba participando. Esto sucedió aun dentro

del marco de la emergencia y reconstrucción del país que requería esfuerzos concertados para promover la contraloría ciudadana y la transparencia en el ámbito local.

Tampoco se logró concretizar la coordinación con la Iniciativa del Bajo Lempa para controlar la reconstrucción Post Mitch hacia mediados y finales de 2000. Se realizaron algunas reuniones pero no se llegó más allá de una primera fase de discusiones y aparentes acuerdos, que no fueron implementados. Más bien, se acordó dejar todo lo referido a la reconstrucción a los representantes de la Iniciativa del Bajo Lempa y las comunidades directamente afectadas quienes realizaron actividades de contraloría, especialmente de la construcción de las bordas y los drenajes internos y los nuevos asentamientos para las comunidades en alto riesgo.¹⁰

Aun dentro de la Iniciativa, además de las instituciones líderes y las otras instituciones que trabajan en cada municipio, no había otras instituciones directamente involucradas en promoverla.

4.5 LIMITADA INCIDENCIA EN EL CONTEXTO NACIONAL

La Iniciativa logró avances significativos con la incorporación de la temática de la contraloría ciudadana y la transparencia en la agenda y prioridades de actores locales en los municipios incluidos.

Sin embargo, en el ámbito nacional, la incidencia fue bastante limitada; aunque hubo una contribución al surgimiento de la contraloría ciudadana y la transparencia como elementos importantes de la agenda de discusión sobre el desarrollo local en el ámbito nacional. Esta incidencia se redujo al intercambio de experiencias con otras entidades trabajando en esta temática, la participación de agentes vinculados con la Iniciativa en otros espacios de discusión sobre estos temas (por ejemplo los talleres de consulta de un proyecto del USAID implementada por CREA Internacional) y lo que se pudo lograr con un seminario público de difusión de los resultados. Tampoco se logró incidir en agentes claves como COMURES, el FISDL y la Asamblea Legislativa, para promover la replicación y progresiva institucionalización de la contraloría ciudadana y la transparencia en el ámbito local, a nivel nacional.

4.6 LA NO CONTINUIDAD DE LA INICIATIVA

Aunque se ha señalado que varias de las instituciones involucradas han continuado promoviendo iniciativas de contraloría ciudadana a través del desarrollo de sus agendas institucionales, no se logró dar continuidad de forma colectiva al esfuerzo.

Al final del primer año de implementación de la Iniciativa, aunque había una evaluación positiva de los resultados obtenidos por parte de

10. Del proceso de la IBL surgió la conformación del Comité de Seguimiento a las Bordas conformada por integrantes de las organizaciones de base del Sistema Económico y Social (SES) de Tecoluca, las Comunidades Unidas de Jiquilisco, con una asamblea de comunidades afectadas. Este comité ha realizado un trabajo notable de contraloría ciudadana de la calidad del trabajo de la infraestructura de prevención de inundaciones con el acompañamiento de la Fundación SHARE y una ONG estadounidense de ingenieros civiles Global Village. También han logrado incidir con el Gobierno de El Salvador y el Banco Mundial para lograr la finalización de estas obras, así como el diseño e implementación de esfuerzos necesarios para su mantenimiento.

todos los involucrados (agentes locales involucrados, las instituciones ejecutoras del proyecto y la entidad financiadora), se decidió no dar continuidad de forma colectiva. Esta decisión se basó en un análisis de las diferencias en la naturaleza de las instituciones y la forma en la que sería más natural para ellas promover la contraloría ciudadana y transparencia en el ámbito local. Esto aunque las diferentes instituciones tenían y manifiestan interés en la temática.

Esto en sí no es un problema. El problema reside en que con un año de desarrollo aún las experiencias más avanzadas tuvieron problemas para sostener su dinámica de trabajo en el ámbito local sin financiamiento externo.

La implementación de estas iniciativas de contraloría ciudadana y transparencia por agentes locales, requiere coordinación entre diferentes agentes en el ámbito municipal y nacional. Al igual que tiempo significativo de trabajo en concientización, capacitación, análisis colectivo en procesos evacuativos, elabo-

ración e incidencia con propuestas. Estas actividades, especialmente el trabajo de promoción directo con comunidades, demanda una fuente de recursos para cubrir costos básicos como transporte y alimentación para los ciudadanos involucrados. De igual manera, la compensación por el tiempo destinado a ello por los promotores locales en el caso de esta Iniciativa, sin las cuales difícilmente se podría dinamizar.

Cubrir este tipo de egresos fue la preocupación principal de agentes locales respecto a la continuidad, y en este sentido, existen dudas sobre la capacidad de los procesos en los municipios para autosostenerse sin los recursos para cubrir esta inversión. De hecho, en varios municipios, la falta de recursos mínimos para cubrir egresos en alimentación y transporte de sus miembros, limitó el protagonismo de los Comités de Contraloría en la atención a la emergencia por los terremotos y sus esfuerzos por promover la contraloría ciudadana de los proyectos de reconstrucción del municipio.

Lecciones de la Experiencia

5.1 INTERÉS Y CAPACIDAD DE LA POBLACIÓN ORGANIZADA

La población tiene interés de participar en iniciativas de contraloría ciudadana relacionadas con la problemática que consideran prioritarias. Por ejemplo, el interés y capacidad de la población para movilizarse tras la contraloría de proyectos que se ejecutan en sus comunidades. Proponen la formalización de comités de contraloría de proyectos que vayan más allá de ser requisitos para acceder a fondos del FISDL. La evaluación participativa de la gestión del ANDA del agua potable en Tecoluca y los servicios de seguridad pública de la PNC en Olocuilta, también han movilizado diferentes sectores de la población y otros agentes locales en función de la Contraloría Ciudadana.

Estas experiencias señalan que es importante identificar las áreas de problemática prioritaria, para realizar iniciativas de contraloría ciudadana. Existe una prioridad de la población con relación a la contraloría de la gestión pública en temas manejados por entidades del Gobierno Central, tales como el agua potable, seguridad pública y educación, además de la contraloría y la transparencia de la gestión municipal.

También en varios municipios priorizó la contraloría ciudadana del trabajo de organizaciones no gubernamentales, considerando que los fondos de la cooperación internacional que

utilizan para implementar sus proyectos son “públicos” en el sentido que deben ser invertidos en bien del interés común de sus beneficiarios. Aunque hay una clara diferencia entre fondos de proyectos de ONG’s y de entidades del Estado, existe un interés generalizado en la población por tener mayor transparencia en otros tipos de entidades, como las ONG’s que manejan fondos que deberían ser destinados a su favor.

5.2 IMPORTANCIA DE LA ORGANIZACIÓN PREVIA DE LA POBLACIÓN

La organización de la población de diferentes formas en el ámbito comunal, sectorial o municipal facilita mucho la formación y legitimación de un comité de contraloría municipal, para promover iniciativas de contraloría ciudadana y mayor transparencia.

La legitimidad del trabajo y la capacidad de incidencia del Comité de Contraloría depende en parte de la pluralidad de la representación o representatividad de sus miembros. Esto implica la incorporación de personas con una trayectoria notable en el municipio y que cuenten con amplia legitimidad entre todos los sectores de la sociedad local.

Por otro lado, donde no existe un proceso sólido de organización de base en el ámbito comunal pero especialmente a nivel de sectores

intercomunales por áreas geográficas y a nivel municipal, la estrategia de iniciar el proceso de intervención con la formación de un comité de contraloría municipal tuvo serias limitaciones. Cuando no existen organizaciones de base en el territorio, capaces de retomar funciones de contraloría ciudadana e incidir para mejorar prácticas de transparencia en la gestión pública, sería mejor iniciar las iniciativas de contraloría ciudadana y mayor transparencia de otra forma.

En el ámbito urbano por ejemplo, la formación de Comités de Contraloría plantea un problema de representatividad, ya que los lazos entre representantes y representados en este tipo de caso parecen sumamente frágiles. De ahí que en estos casos resulte más conveniente concebir a los Comités de Contraloría como promotores o cogestores de mayor transparencia y contraloría ciudadana que como un grupo que ejerce la contraloría directamente.

La legitimidad del trabajo y la capacidad de incidencia del Comité de Contraloría depende en parte de la pluralidad de la representación o representatividad de sus miembros.

Esto implica la incorporación de personas con una trayectoria notable en el municipio y que cuenten con amplia legitimidad entre todos los sectores de la sociedad local.

5.3 TRANSPARENCIA COMPLEMENTARIA A LA CONTRALORÍA CIUDADANA

En este sentido, es evidente que la modalidad de ejecución elegida en esta Iniciativa no es la única manera posible para promover la contraloría ciudadana y la transparencia. La apertura para promover mejores prácticas de transparencia en la gestión institucional de recursos públicos es complementaria a la estrategia orientada hacia la formación de mecanismos de contraloría ciudadana.

La promoción de mecanismos de transparencia podría ser un aspecto que facilitaría el desarrollo posterior de mecanismos de contraloría ciudadana. Basado en las experiencias en los municipios de Soyapango y San Salvador, se puede recomendar que sería mejor trabajar directamente con gobiernos locales u otras instancias públicas para mejorar sus mecanismos de transparencia al inicio del proceso para motivar la participación de la población.

Por ejemplo, la experiencia con la rendición de cuentas en San Salvador mostró que la población tiene interés en participar en los mecanismos de transparencia y este interés podría motivar a la población para participar en mecanismos más organizativos, permanentes y autónomas de contraloría ciudadana. Esto complementaría y fortalecerían los mecanismos de transparencia, ya que la ciudadanía tendría mayor capacidad propositiva y de incidencia al estar mejor organizada.

Asimismo, iniciar el trabajo para fortalecer los mecanismos de transparencia de la gestión pública podría ser una forma más fácil para lograr la aceptación de las entidades públicas de la contraloría ciudadana, al poder observar los resultados positivos que obtienen al ser más transparentes.

5.4 CONCERTACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA CIUDADANA

La implementación de mecanismos de mayor transparencia y contraloría ciudadana de la gestión pública, requiere niveles de concertación importantes entre diferentes agentes locales.

Es importante presentar y discutir este tipo de iniciativa con las instituciones que se espera sean más transparente y que estarán sujetas a la contraloría ciudadana, para clarificar el propósito, la naturaleza y especialmente los beneficios potenciales para estas instituciones al ser más transparentes y tener un grupo civil independiente como testigo de su buena gestión de recursos públicos. Esto puede evitar conflictos innecesarios y asegurar de mejor manera que estas instituciones tomen en cuenta las propuestas que resultan de los esfuerzos de contraloría. Como fue señalado anteriormente, esta temática es nueva y también delicada en sociedades locales muchas veces polarizadas políticamente.

la experiencia con la rendición de cuentas en San Salvador mostró que la población tiene interés en participar en los mecanismos de transparencia y este interés podría motivar a la población para participar en mecanismos más organizativos, permanentes y autónomas de contraloría ciudadana.

Esto no significa que no se pueda ejercer contraloría sobre instituciones que no están de acuerdo con el ejercicio de este derecho ciudadano. Si no que, al estar de acuerdo y haber sido tomadas en cuenta en el diseño del proceso, es más probable que cooperen y tomen en cuenta los resultados del mismo.

De igual manera, alrededor de una propuesta inicial, ha sido importante para varios Comités de Contraloría buscar a otros socios interesados en implementar la iniciativa, ya que es necesario generar una masa crítica de actores atrás de la iniciativa para su buen desarrollo.

El desarrollo de iniciativas de contraloría ciudadana, y especialmente la evaluación participativa, frecuentemente requiere de socios especializados en áreas metodológicas como la realización y sistematización de encuestas para la evaluación de la PNC en Olocuilta o temáticas como en el caso del agua potable y la educación en Tecoluca.

En este sentido, un aporte fundamental del Comité de Contraloría Municipal puede ser una propuesta metodológica para la realización de las iniciativas de contraloría ciudadana como herramienta para movilizar la ciudadanía y motivar la formación de alianzas con otros actores locales para impulsarla.

Finalmente, la solución de problemas identificados a través de iniciativas de contraloría ciudadana requiere de esfuerzos concertados entre los agentes locales, los comités de desarrollo, el gobierno municipal, otras instituciones públicas y privadas involucradas, y la ciudadanía en general. Esto puede no ser responsabilidad directa del Comité de Contraloría Municipal, lo que enfatiza la necesidad de que éste coordine bien sus esfuerzos con otros agentes de desarrollo local.

5.5 NECESIDAD DE RECURSOS SUFICIENTES PARA LA CONTINUIDAD

Una manera de enfocar el problema consiste que la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública son preocupaciones particulares de la ciudadanía de las localidades y, por lo tanto, deben poner sus propios recursos para realizar este tipo de actividades. Esta perspectiva cuestionaría iniciativas que promuevan procesos que requieren egresos que van más allá de la voluntad y capacidad de desembolso de la población local y pueden ser consideradas como no sostenibles.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la promoción de la contraloría ciudadana y mayor transparencia debe ser más que una oportunidad que no habría de negarle a la ciudadanía, si esta quiere hacerlo. Mas bien es un derecho, similar al derecho de poder acceder a adecuados servicios de agua potable, vivienda, salud y educación, que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar.

En este sentido, no es un problema de la voluntad o de prioridad de la población respecto al desarrollo de iniciativas de contraloría ciudadana o de promoción de mayor transparencia como ejercicio de sus deberes en este campo. El tiempo significativo aportado, sin remuneración de cualquier tipo, por diferentes agentes locales en las iniciativas desarrolladas demuestra esto. Pero la experiencia, también demuestra que los recursos que requiere el buen desarrollo del tipo de iniciativas realizadas demandan recursos que estos actores no tienen, aunque los quisieran aportar. No tienen, en este sentido, la oportunidad para ejercer su derecho de participación.

Visto de otra forma, analizamos lo que el Estado invierte en control de la gestión pública

en el ámbito local desde arriba (auditorías de la Corte de Cuentas, monitoreo y evaluaciones institucionales, etc.) y preguntamos, qué es más importante para una buena gestión de estos recursos, ¿cuál es una forma más eficiente y eficaz para lograr una buena gestión: la contraloría desde el Gobierno Central o la contraloría ciudadana de la gestión pública en el ámbito local? Esto sugiere que iniciativas para facilitar la contraloría ciudadana y su complemento, la transparencia en la gestión pública local merecen una consideración similar a la contraloría desde el Gobierno Central y, por lo tanto, una erogación presupuestaria suficiente.

Una consideración en este sentido es que esta fuente de recursos necesita ser independiente de las instituciones controladas. Esta temática ha mostrado ser bastante delicada y la existencia de una iniciativa ciudadana independiente del control de las instituciones a ser controladas ha sido crucial en las experiencias que mostraron mayor nivel de avance, especialmente la existencia de comités de desarrollo municipales legitimados y relativamente dinámicos. Brindarles control financiero a las instituciones públicas sobre el proceso de contraloría ciudadana sería demasiada tentación para manipular estas iniciativas.

5.6 EXISTEN CONDICIONES BÁSICAS PARA INICIAR LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Se puede apreciar, a pesar del poco tiempo de desarrollo que lleva esta iniciativa, que hay municipalidades donde existen las condiciones necesarias para realizar avances significativos en la construcción de una cultura local y dinámica tendiente a la institucionalización de mejores prácticas de transparencia y contraloría ciudadana de la gestión pública. Entre

estas condiciones podemos señalar el interés de la población y suficiente voluntad política del gobierno municipal y algunas entidades del Estado. De igual manera, una coyuntura nacional a favor de la transparencia y la participación ciudadana en asuntos como la planificación del desarrollo local.

Una duda persistente se refiere al financiamiento. ¿Cómo pueden los(as) ciudadanos(as) movilizarse para realizar esfuerzos de contraloría ciudadana, cuando esto requiere de recursos, en términos de conocimientos y dinero principalmente, con los cuales no cuentan?

Capítulo 6

Recomendaciones Metodológicas

6.1 PROMOCIÓN DE CONTRALORÍA CIUDADANA Y TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

6.1.1 UNA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN FLEXIBLE Y CONCERTADA

La estrategia de implementación de una iniciativa para promover la contraloría ciudadana y/o mayor transparencia en la gestión pública local necesita ser flexible y concertada con los principales agentes que serán involucrados de diferentes maneras en su implementación.

Especialmente importante es la concertación con el gobierno municipal, como la máxima autoridad política del territorio. Los promotores de una iniciativa de este tipo deberían presentarla y discutirla con el Alcalde, el Concejo Municipal y el Departamento de Promoción Social de la Alcaldía, para promover la mayor cooperación de las autoridades municipales. La relación con la municipalidad es especialmente importante en casos donde esta Institución esta promoviendo la organización social de la población, así como los procesos y espacios de participación ciudadana.

El proceso de concertación también implicaría presentar y discutir la iniciativa con otros agentes institucionales de la localidad con el objetivo de ganar "socios" en el esfuerzo de

apoyar actividades de este tipo para su implementación.

Un socio privilegiado, en caso que lo hubiera, sería el Comité de Desarrollo u otra iniciativa similar de concertación y participación ciudadana. En el caso de formar un Comité de Contraloría, sería fundamental definir bien su papel en la implementación de la iniciativa y la relación que tendría con el Comité de Desarrollo. Una relación posible es que el Comité de Contraloría sea una comisión con relativa autonomía del Comité de Desarrollo.

Además del CDM sería importante conocer el estado organizativo de las comunidades, otros grupos sociales y económicos del municipio que podrían participar en alguna iniciativa de contraloría ciudadana o estar representados en un eventual Comité de Contraloría, para, posteriormente, iniciar discusiones con ellos sobre la iniciativa y la importancia de su participación.

En general, para diseñar la implementación, los involucrados necesitan conocer a fondo la realidad municipal. Esto implica realizar un proceso de mapeo social de los diferentes agentes de desarrollo del municipio, su estado organizativo, su nivel de participación en procesos actuales de participación ciudadana y su nivel de interés por participar en un esfuerzo por promover contraloría ciudadana y mayor transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

6.1.2 LA RELACIÓN ENTRE LA AGENDA INSTITUCIONAL DE LOS AGENTES PROMOTORES Y LAS INICIATIVAS DE CONTRALORÍA O TRANSPARENCIA A PROMOVER

El objetivo de crear una cultura de contraloría ciudadana y transparencia en el ámbito local, se logra con la participación de todos los agentes de desarrollo (organizaciones de base, el gobierno municipal, entidades del Gobierno Central, ONG's, empresas), a través de la integración creativa de estos elementos en su que hacer cotidiano.

En este sentido, sería importante que las instituciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito local analizaran cómo podrían aportar naturalmente desde sus fortalezas institucionales e incorporar la promoción de la contraloría ciudadana y la transparencia como elementos estratégicos de su trabajo con la población en sus áreas de especialización.

Así como hay diferentes campos de acción de entidades del Estado (del gobierno nacional y locales) en el desarrollo local, creemos que las instituciones de la sociedad civil especializadas en estos mismos campos son los agentes que más naturalmente podrían fortalecer la capacidad de la población para ejercer funciones de controlaría ciudadana de la gestión pública en estos campos.

La promoción de la contraloría ciudadana y la transparencia en el ámbito local también tienen el potencial de fortalecer significativamente los esfuerzos de la sociedad civil para incidir en políticas públicas nacionales, con relación a temas como la descentralización del Estado y la calidad y precio de los servicios públicos.

Esto representaría un nuevo papel posible para las ONG's del país, para acompañar a la po-

blación con quienes trabajan. Un papel apoyando a la población exigir del Estado el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales, y no responsabilizándose como ONG's por servicios que deberían ser prestados más bien por el Estado mismo.

6.1.3 APRENDIZAJE INTERACTIVO COMO FUENTE DE INNOVACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN

La estrategia de promoción de este tipo de iniciativa debería contemplar intercambios con otros agentes realizando actividades similares para poder aprovechar al máximo los avances de cada cual.

Esto implica un esfuerzo importante de sistematización y difusión de aspectos claves de la experiencia de cada cual. Esto es una responsabilidad de los agentes involucrados en las diferentes experiencias locales en el país. Así se puede fortalecer la contribución que éstas experiencias pueden aportar al desarrollo local, no sólo en el territorio donde se están implementando, sino en todo el país.

En este sentido es fundamental que desde el principio se identifiquen indicadores de funcionamiento e impacto de las diferentes actividades y un programa que defina cómo se recolectará la información para dar seguimiento a estos indicadores y cómo se utilizará esta información para evaluar y retroalimentar el trabajo realizado.

Sin embargo, lo más importante es la construcción concertada de espacios locales y nacionales de intercambio y coordinación de esfuerzos en función de la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

Ambas situaciones abren un posible papel para actores externos especializados para apoyar es-

tos procesos por agentes especializados en la facilitación metodológica de este tipo de procedimientos de participación ciudadana. También por otros especializados en el campo investigativo para sistematizar, analizar, comparar y difundir el trabajo, y de otros más especializados en la realización directa de este tipo de iniciativa en el ámbito local.

6.2 CONSTRUCCIÓN DE COMITÉS DE CONTRALORÍA CIUDADANA A NIVEL MUNICIPAL

Como ya ha sido señalado, la construcción de un Comité de Contraloría Ciudadana, representativo de las más importantes fuerzas sociales y económicas de la localidad, no es necesariamente el primer paso en la promoción de la contraloría ciudadana y la transparencia en el ámbito local. Sin embargo, es un paso importante hacia la institucionalización local de la promoción de este tipo de Iniciativas que puede ser apoyada en forma inicial.

Sin embargo, como la situación organizativa e institucional de cada municipio es diferente, los Comités de Contraloría tampoco pueden ser iguales en cada uno. De igual manera, partimos del supuesto que es necesario iniciar el proceso de construcción desde lo simple hacia lo complejo, priorizando las actividades a realizar y las instituciones que serán sujetas a la contraloría ciudadana.

Por lo tanto la propuesta que se expone en este apartado no debe ser vista como una receta a seguir sino como una guía para reflexión sobre la forma organizativa que podrían tener

estos mecanismos, así como algunos lineamientos para su funcionamiento.

6.2.1 OBJETIVOS DEL COMITÉ DE CONTRALORÍA

Retomando los objetivos desarrollados por los diferentes Comités de Contraloría a través de esta Iniciativa, se proponen los siguientes:

- ✓ Contribuir a la formación de una cultura de transparencia y coresponsabilidad en la gestión de recursos que deben ser destinados al bien público, entre la ciudadanía y sus organizaciones, gobiernos locales, entidades del Gobierno Central y ONG's que trabajan en el municipio;
- ✓ Promover iniciativas concretas a través de las cuales la población del municipio puede darle seguimiento e incidir para mejorar el impacto del trabajo de entidades públicas y privadas que manejan recursos que deben ser destinados para el bien público;
- ✓ Promover la transparencia de la gestión de instituciones públicas y privadas que emplean recursos que deben ser destinados al bien público;
- ✓ Estimular la organización de diferentes sectores de la población y proporcionar información para que puedan incidir mejor en resolver problemas que identifican con la gestión de las instituciones que trabajan en el municipio.

Sin embargo, lo más importante es la construcción concertada de espacios locales y nacionales de intercambio y coordinación de esfuerzos en función de la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

6.2.2 COMPOSICIÓN Y PROCESO DE INTEGRACIÓN

Se visualiza un Comité de Contraloría Municipal como una instancia representativa vinculada a los diferentes grupos sociales y económicos organizados de la población.

En este marco, es necesario evitar la politización partidaria de este tipo de esfuerzo, dada la realidad polarizada de la sociedad salvadoreña y a la intención que este mecanismo sea una instancia con la legitimidad necesaria para representar a los diferentes sectores de la población municipal en el ejercicio de sus funciones de contraloría y que sea capaz de concertar con los diferentes actores que inciden en el desarrollo de la localidad. De igual manera, es necesario que exista una pluralidad entre hombres y mujeres y personas de diferentes edades dentro de la estructura que se construye.

Tomando en cuenta estas consideraciones, es necesario enfatizar que lo que se necesita es una entidad de funcionamiento ágil, con capacidad propositiva y posibilidades de relacionarse con diversos sectores sociales, no una estructura compleja formada por demasiadas personas sin estas características.

Por lo tanto, se propone formar en cada municipio un Comité de Contraloría Ciudadana integrado por representantes elegidos por diferentes grupos de la población, entre ellos:

- ✓ Comunidades organizadas por sectores geográficos.

Se visualiza un Comité de Contraloría Municipal como una instancia representativa vinculada a los diferentes grupos sociales y económicos organizados de la población.

- ✓ Grupos sociales organizados
- ✓ Grupos económicos organizados
- ✓ Personalidades locales de trayectoria reconocida

Se propone además que los Comités de Contraloría estén integrados por personas propuestas por los diferentes sectores sociales y económicos del municipio con el siguiente perfil:

- ✓ Ser ciudadano(a) del municipio,
- ✓ Tener vocación de servicio a la comunidad municipal,
- ✓ Trayectoria notable de honestidad, ética y legitimidad,
- ✓ Capacidad de análisis, crítica constructiva y de elaborar propuestas, y
- ✓ Capacidad de trabajo en equipo y comunicación.

El Comité debe proporcionar la oportunidad de participar de forma organizada en los procesos de Contraloría a todo grupo social o económico de la ciudadanía del municipio que esté interesado en participar en la contraloría de la gestión de entidades públicas en el municipio, sin discriminación alguna.

En los municipios donde existen Comités de Desarrollo Municipal o esfuerzos similares, se debe discutir con ellos desde el principio esta propuesta para analizar la viabilidad de vincular el Comité de Contraloría Ciudadana con este esfuerzo de manera directa. Incluso, puede ser factible y deseable que miembros del CDM electos democráticamente para representar los sectores arriba identificados, sean integrados en el Comité de Contraloría. En el caso de tomar ésta decisión, debe ser ratificada por una asamblea amplia de representantes de estos grupos. Lo más probable es que pueda resultar beneficioso incluir representan-

tes de grupos del sector empresarial que no siempre están participando en los procesos actuales de concertación.

6.2.3 PRIORIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL TRABAJO DEL COMITÉ

Un primer paso lógico para un Comité de Contraloría consiste en definir su naturaleza, misión, estructura y funcionamiento, así como las prioridades para el trabajo de contraloría ciudadana y la promoción de la transparencia en la gestión pública en el municipio en el corto y mediano plazo. Un segundo paso es el de elaborar un plan de trabajo del Comité para los primeros seis meses o un año.¹¹

6.2.4 A QUIÉNES CONTROLAR Y POR QUÉ

El concepto de gestión pública que se plantea utilizar es amplio y cubre todas las instituciones que manejan fondos que deberían estar destinados al bien público. Esto abre, en el ámbito local, la posibilidad de considerar iniciativas de contraloría ciudadana y/o promoción de mayor transparencia en la gestión de:

- ✓ El Gobierno Municipal
- ✓ Las dependencias del Gobierno Central que trabajan prestando servicios a la población municipal y
- ✓ ONG's que reciben fondos para trabajar en el territorio.

Sin embargo, al utilizar un concepto amplio de la gestión pública, no hay que perder de vista la diferencia real que existe entre la gestión de los gobiernos locales y las dependencias del gobierno central y las ONG's.

Las instituciones públicas representan gobiernos electos popularmente y por lo tanto son responsables de rendir cuentas sobre sus actividades a toda la población de la localidad donde realizan su trabajo. El Estado, incluyendo instancias del gobierno central y gobiernos municipales, posee responsabilidades constitucionales, sobre las cuales la ciudadanía tiene el derecho de demandar su cumplimiento.

En cuanto a las ONG's, no tienen este tipo de responsabilidades constitucionales ante la sociedad. Más bien, son parte de la sociedad civil organizada, muchas veces para desempeñar responsabilidades que el mismo Estado no está cumpliendo. Sin embargo, el hecho que manejan fondos, principalmente de la cooperación internacional, que deberían ser destinados al bien de la población con quienes trabajan, les impone cierta obligación, más moral que legal, de rendir cuentas por el uso de estos recursos ante esta población. Aunque no necesariamente a toda la población del territorio.

6.2.5 QUÉ ASPECTOS DE SU GESTIÓN CONTROLAR Y CÓMO HACERLO

En relación con la gestión de una institución se puede tomar en cuenta:

- ✓ La priorización del uso de los recursos
- ✓ La ejecución de actividades de desarrollo
- ✓ La evaluación que hace o no de su gestión

Respecto a cada proceso priorizado pueden tomarse en cuenta los siguientes aspectos:

11. *Planificar por más tiempo al inicio probablemente resulta inadecuado para el desarrollo incipiente del esfuerzo y los múltiples cambios que resultarán de su proceso de maduración durante un primer año de trabajo.*

- ✓ Si se hacen con transparencia o no
- ✓ Si toman en cuenta criterios de equidad entre diferentes grupos de la población o no
- ✓ Si se hacen con la calidad y en el tiempo convenido
- ✓ El nivel de participación ciudadana en el proceso

En este sentido es obvio la necesidad de priorizar qué procesos y aspectos de la gestión pública serán sujetas a la contraloría ciudadana.

6.2.6 EL TRABAJO DEL COMITÉ DE CONTRALORÍA

Basado en la experiencia de esta iniciativa, se propone las siguientes tres áreas principales de trabajo de los comités de contraloría.

Promover mejores prácticas de transparencia de la gestión pública en el ámbito local

Esto implica, entre otras cosas:

- ✓ Solicitar y analizar información sobre prácticas existentes de transparencia, tales como, la rendición de cuentas, comunicación y acceso ciudadano a información sobre la gestión institucional.
- ✓ Trabajar en coordinación con las instituciones controladas donde sea posible, con la finalidad de diseñar y realizar procesos de rendición de cuentas sobre aspectos de su gestión.
- ✓ Elaborar e incidir con propuestas para mejorar mecanismos de comunicación y el acceso ciudadano a información sobre la gestión institucional.

Promover la contraloría ciudadana de proyectos específicos desarrollados con fondos públicos

Esto podría implicar:

- ✓ Recoger información sobre el funcionamiento de mecanismos comunitarios o sectoriales existentes de contraloría ciudadana con respecto a proyectos ejecutados por la Municipalidad u otras entidades públicas.
- ✓ Elaborar e incidir con propuestas hacia al Municipalidad y otros ejecutores sobre cómo mejorar el funcionamiento de estos mecanismos.
- ✓ Participar en procesos de capacitación y asesoría a la totalidad de integrantes de estos mecanismos en coordinación con la Municipalidad, ONG's y OG's con presencia en el territorio.

Promover la evaluación participativa de la gestión de instituciones públicas

Los Comités de Contraloría podrían contribuir al diseño y la realización de evaluaciones participativas de aspectos tales como la cantidad, calidad, oportunidad, equidad y el nivel de participación ciudadana en la ejecución de proyectos y servicios públicos del Gobierno Municipal y otras instituciones que trabajan en la localidad y que manejan fondos públicos. Por ejemplo, fondos para la reconstrucción después de los terremotos de enero y febrero del 2001.

Las personas que se involucren en los mecanismos de contraloría tienen que ser responsables con respecto a la calidad y el manejo de información recolectada sobre la gestión

pública. Asimismo, los miembros de los Comités de Contraloría deben abstenerse de participar en procesos de contraloría donde tienen un conflicto de intereses.

El Comité debe buscar generar una cultura de coresponsabilidad y concertación en la resolución de problemas, y evitar generar conflictos innecesarios con las instituciones “controladas”. Por lo tanto, es positivo presentar y discutir información sobre la gestión institucional con las entidades involucradas antes de hacerlo público, con el objeto de corregir imprecisiones y dar la oportunidad a esta entidad de responder a los señalamientos y las propuestas hechas por los grupos de contraloría.

6.3 CONTRALORÍA CIUDADANA Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

6.3.1 TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO LOCAL¹²

Una consideración general sobre la transparencia consiste en que la información sobre la gestión pública debe ser de acceso libre a todo el público. Dado que el concepto de acceso implica comprensión, debe ser presentada de una forma comprensible para la población. Por lo tanto, los mecanismos de comunicación deben ser ajustados creativamente a la realidad de los diferentes municipios; iniciando de lo simple a lo complejo. Además, la información debe ser objetiva, no propagandística.

En cuanto a la información que instituciones públicas deberían comunicar a la población, creemos que la ciudadanía tiene el derecho a conocer al menos lo siguiente:

- ✓ Misión y políticas institucionales, metodologías de trabajo, servicios prestados y a qué población está destinado,
- ✓ Ingresos de diferentes fuentes, el presupuesto y gastos reales de la institución dividido por rubros,
- ✓ Planes de diferentes tipos relacionados con la gestión institucional,
- ✓ Condiciones de convenios firmados por las instituciones con fuentes externas (GOES, cooperación internacional, ONG's, etc.)
- ✓ Información sobre inversiones realizadas, cómo fueron priorizadas, quiénes participaron en tomar estas decisiones, qué criterios utilizaron, el monto de la inversión, forma y tiempos de ejecución, aporte requerida de la población, etc.
- ✓ Información sobre cómo las instituciones planifican resolver problemas específicos de la población; qué acciones están o van a realizar para solucionar los problemas.
- ✓ El estado de gestiones realizadas por la población y tramites que hacen falta para avanzar,
- ✓ Cuando se realizan cambios en priorizaciones ya determinadas, debe darse una explicación sobre los motivos y la justificación que llevaron a hacer estos cambios,
- ✓ En caso de no aprobar proyectos, las razones tomadas en cuenta para ello.
- ✓ El contenido de Ordenanzas Municipales.
- ✓ Indicadores de desarrollo del territorio, con la finalidad de informar a la ciuda-

12. Apartado basado en propuesta elaborada por integrantes de la Mesa Permanente de Intercambio e Incidencia.

danía que participa en procesos de planificación, contraloría, etc.

- ✓ Análisis del impacto global de su trabajo.

Algunos mecanismos concretos a través de los cuales las instancias públicas podrían ser más transparentes en su gestión son:

- ✓ Establecer regularidad en la publicación y distribución de diferentes medios escritos informativos (formales e informales),
- ✓ Crear departamentos u oficinas para transmitir al público información sobre la gestión institucional,
- ✓ Crear un centro de documentación sobre el territorio y un sistema de información local para registrar, sistematizar y comunicar información sobre el desarrollo del territorio,
- ✓ Ubicar cartillas informativas en lugares de acceso común en las comunidades, tales como la casa comunal, tiendas, molinos, etc.,
- ✓ Realizar reuniones informativas de diferentes tipos en las comunidades con la población en general, con directivas comunales, barriales y residenciales, comités de desarrollo, etc.,
- ✓ Promover una relación directa entre la población y el Consejo Municipal en reuniones abiertas del Consejo u otros tipos de reuniones entre ciudadanos y representantes del Gobierno Municipal. Desde el Alcalde o Alcaldesa, miembros del Consejo Municipal, gerencias, promotores sociales y otros trabajadores que se relacionan con la población. Los trabajadores del aseo pueden repartir panfletos, por ejemplo.

- ✓ Formar y normar el funcionamiento de espacios de participación ciudadana y concertación que tienen como una de sus funciones facilitar la comunicación entre la población, el Gobierno Municipal, OG's y ONG's.
- ✓ Tomar en cuenta mecanismos de comunicación y transparencia desde la planificación de acciones de desarrollo local y, más específicamente, ejercicios de priorización participativa de la inversión institucional. Participar en su elaboración es la mejor manera para conocer el contenido de este tipo de planes.
- ✓ Informar anualmente sobre la gestión institucional y difundir el contenido de planes operativos de la municipalidad, que incluyen proyecciones de la inversión.

6.3.2 COMITÉS COMUNITARIOS O SECTORIALES DE CONTRALORÍA DE PROYECTOS ESPECÍFICOS

Integración

Estamos refiriéndonos a grupos integrados por representantes electos por la comunidad para cumplir funciones de contraloría de proyectos de diferentes tipos. Entre las personas seleccionadas es importante tener adultos y jóvenes, hombres y mujeres.

Algunos aspectos a tomar en cuenta para su elección serían:

- ✓ Residencia en la comunidad,
- ✓ Conducta personal,
- ✓ Compromiso con la comunidad y vocación de servicio sin fines de lucro,
- ✓ Grado de liderazgo en la comunidad.

Asimismo, los Comités de Contraloría de proyectos que involucran más de una comunidad en una zona determinada podrían ser integrado por miembros de las directivas comunales y personas a título individual perteneciente a estas comunidades cuidando de que cumplan con el perfil señalado.

Los miembros de los Comités Locales deberían ser electos en Asamblea General de la Comunidad convocada por la Junta Directiva Comunal. En la Asamblea hay que discutir los criterios para la selección de los miembros del Comité y a los candidatos es importante explicarles los compromisos que estarían asumiendo.

A dicha Asamblea sería importante invitar a miembros del Concejo Municipal y del Comité de Desarrollo Municipal o Local y Comité de Contraloría Municipal, en aquellas localidades donde éstos existen, para facilitar relaciones futuras con el Comité Comunitario.

Funciones de los Comités

Los participantes en el taller con comités comunitarios y municipales de contraloría recomendaron las siguientes funciones de los comités comunitarios:

- ✓ Acompañar el proceso de gestión de proyectos priorizados por la comunidad y velar por la ejecución adecuada de los proyectos aprobados para implementarse en la localidad,
- ✓ Conocer el monto de la inversión de los proyectos,
- ✓ Participar en la licitación de los proyectos aprobados,

- ✓ Participar en las cotizaciones de los materiales a utilizar,
- ✓ Controlar el uso de recursos humanos y financieros en el proyecto. Registrar la cantidad de los materiales recibidos y evaluar la calidad de dichos materiales. Registrar el uso y pago de mano de obra en la implementación,
- ✓ Evaluar periódicamente los avances y limitaciones en la ejecución de proyectos en términos de tiempos y calidad, asimismo participar en la evaluación al finalizar la obra antes de la liquidación del proyecto,
- ✓ Promover el involucramiento de la población beneficiada por el proyecto en la ejecución,
- ✓ Relacionarse con la municipalidad para recolectar información necesaria sobre el proyecto y comunicar acerca de las dificultades observadas con la implementación del mismo,
- ✓ Al detectar un problema con el proceso de implementación del proyecto, la función del comité es comunicarlo a las personas de la municipalidad u otra institución encargada del mismo para que ellos verifiquen el problema y lo solucionen,¹³
- ✓ Mantener informada a la población sobre el estado de gestión de los proyectos priorizados, la inversión a realizar en proyectos aprobados, así como el estado de la implementación de proyectos realizados.

13. Con base a varias experiencias se considera que los reclamos directos al encargado directo de la ejecución de la obra en la comunidad (Maestro de Obra), en áreas donde los miembros del Comité no son expertos, puede causar conflictos innecesarios.

Aunque, algunas de estas funciones podrían ser más bien de la directiva comunal, especialmente con respecto al seguimiento a la gestión de proyectos y la movilización de la comunidad para participar en su implementación, se considera que el listado es bastante completo. En este sentido, sería necesario definir e iniciar actividades con las tareas prioritarias y posibles de cumplir de acuerdo a la consolidación de cada Comité y la realidad de cada localidad.

Apoyo para su funcionamiento

La formación y consolidación de los comités comunales, se beneficiaría de acompañamiento de parte de otros actores locales, pero sería necesario garantizar la cooperación de la municipalidad y otras entidades cuyos proyectos serían controlados.

Una área fundamental para el acompañamiento de este tipo de esfuerzo sería a través de capacitaciones. Las siguientes temas fueron señalados como prioridades:

- ✓ Gestión y contraloría de proyectos
- ✓ El rol y las funciones del Comité
- ✓ Lo básico de técnicas administrativas y contabilidad
- ✓ Planificación de su trabajo
- ✓ Aspectos legales, la Constitución, el Código Municipal, ordenanzas municipales, reglas de licitaciones, etc.
- ✓ El diseño e uso de instrumentos específicos de contraloría de proyectos
- ✓ Cómo entender carpetas de proyectos
- ✓ Participación ciudadana
- ✓ Liderazgo

Es necesaria una colaboración estrecha entre estos comités y los gobiernos locales para establecer mecanismos de comunicación directa con los comités locales sobre los proyectos, explicarles a los encargados de implementar un proyecto las características y funciones del Comité de Contraloría para facilitar el proceso.

A dicha Asamblea sería importante invitar a miembros del Concejo Municipal y del Comité de Desarrollo Municipal o Local y Comité de Contraloría Municipal, en aquellas localidades donde éstos existen, para facilitar relaciones futuras con el Comité Comunitario.

En términos del marco legal para posibilitar / facilitar la acción de los comités se proponen ordenanzas municipales sobre la integración, elección y funcionamiento de los comités de contraloría comunitarios. De igual manera, estudiar los estatutos que rigen el funcionamiento de las ADESCOS para incluir la figura del Comité Comunitario de Contraloría de Proyectos. Finalmente, el establecimiento de una normativa legal nacional que norme y facilite la contraloría local de proyectos, dentro del marco de una ley de participación ciudadana, por ejemplo.

También para el funcionamiento de este tipo de comité de contraloría, es necesario, por un lado, el apoyo participativo y el propósito de la población en el proceso y el apoyo económico para cubrir costos de actividades relacionadas con la contraloría de proyectos fuera de sus comunidades.

Al igual que en el caso de los comités municipales de contraloría, quedan planteadas preguntas sobre quiénes serían los responsables de cubrir los costos del proceso de creación y

consolidación de este tipo de comités, además de su funcionamiento.

6.2.3 EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Los pasos básicos a tomar en cuenta en el diseño e implementación de una iniciativa de evaluación participativa de la gestión de una o varias instituciones públicas relacionadas con una problemática concreta en el ámbito local son:

- ✓ Elaborar una propuesta metodológica
- ✓ Formar un grupo gestor del proceso
- ✓ Negociar con entidades a ser evaluadas
- ✓ Implementar la iniciativa de evaluación
- ✓ Monitoreo y evaluación

Debido a que no existe un marco legal que obligue a las instancias públicas a entregar información sobre su gestión, es importante elaborar una estrategia sobre cómo acceder a la información institucional, aparte de lo que la ciudadanía opine sobre su gestión. Una estrategia de esta naturaleza podría incluir los siguientes elementos:

- ✓ Crear experiencias de transparencia en el ámbito local para utilizarlas como ejemplos en la negociación. Por ejemplo, una práctica regular de rendición de cuentas del Gobierno Municipal facilitaría negociar la rendición de cuentas por parte de los ministerios,
- ✓ Contactar con personas de las instituciones que tienen poder sobre las instituciones controladas o con Agencias Internacionales que financian los proyectos que realizan,
- ✓ Formar un equipo de Contraloría con capacidad de relaciones, análisis, pro-

puesta y negociación, vinculada con la población,

- ✓ Buscar oportunidades para la formación de miembros de los Comités en modalidades de incidencia y cabildeo,
- ✓ Aprovechar la información disponible sobre el presupuesto de las instituciones y las memorias de labores anuales y
- ✓ Presionar, donde necesario, combinando la propuesta con otras formas de incidencia.

6.4 INSTITUCIONALIZACIÓN DE MECANISMOS LOCALES DE CONTRALORÍA CIUDADANA

6.4.1 REFLEXIÓN GENERAL SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Para darle sentido y consistencia a la dinámica de cambios hacia la democratización del desarrollo local que se pretende profundizar con la implementación de iniciativas de contraloría ciudadana y mayor transparencia en la gestión pública en el ámbito local, es necesario desarrollarlo con la visión de crear mecanismos que son progresivamente más dinámicos y democráticos. Asimismo buscar institucionalizar estos mecanismos de forma progresiva y flexible como parte natural del proceso y de la cultura de desarrollo local.

Cuando hablamos de la institucionalización de la contraloría ciudadana y la transparencia de la gestión pública en el ámbito local, nos referimos a que las normas de comportamiento social que orientan la forma en que se realizan estas prácticas son entendidas y respetadas por todos los involucrados. Aspectos generales de las prácticas de contraloría ciudadana y transparencia deben ser plasmadas en una reglamentación formal a través de una or-

denanza municipal y/o una ley nacional. Creemos, sin embargo, que la reglamentación debería explicitar requisitos básicos indispensables para el desarrollo de los procesos, más que pasos rígidos para su implementación.

En este sentido, lo más importante en la institucionalización es la concertación y acuerdos sociales en el territorio, relacionados con la contraloría ciudadana y la transparencia, así como la construcción de una cultura de respeto a las normas de comportamiento concertados entre los agentes de la sociedad civil y las entidades públicas.

La institucionalización de estas prácticas, por lo tanto, requiere importantes cambios culturales y de relaciones de poder entre agentes locales y externos; supone crear una cultura de transparencia en los que poseen el poder y una exigencia de la población para poder ejercer su derecho de contraloría ciudadana de la gestión pública.

El primer proceso a institucionalizar es la transparencia y la contraloría ciudadana de la gestión municipal. Ya existen avances importantes en relación con la participación ciudadana en la gestión municipal, especialmente en la fase de planificación de sus inversiones; eso es lo que faltaría por hacer en muchos municipios. Debería ser obligatorio para las municipalidades rendir cuentas y facilitar la apertura de espacios para la contraloría ciudadana, con el fin de asegurar la transparencia de la gestión municipal en la implementación de lo acordado a través de la planificación participativa.

De forma similar, debería ser obligatorio para otras entidades públicas rendir cuentas sobre los fondos que manejan y que deben ser destinados al bien público. De igual manera, construir y, gradualmente institucionalizar, mecanismos y espacios para que la ciudadanía pueda dar seguimiento, evaluación e incidencia

directa para definir prioridades para su gestión.

Además, tal y como fue priorizado por los comités de contraloría municipal creadas a través de esta Iniciativa, las ONG's también deberían constituir e institucionalizar mecanismos de transparencia y contraloría ciudadana de su gestión, como la evaluación participativa, en las cuales puede participar hombres y mujeres, adultos y jóvenes con quienes trabajan.

En general, es necesario institucionalizar los derechos ciudadanos de pedir cuentas y anteponer demandas para la solución de problemas encontrados en la gestión pública.

6.4.2 ALGUNOS REQUERIMIENTOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Para institucionalizar prácticas o mecanismos de contraloría ciudadana o transparencia en la gestión pública en el ámbito local en El Salvador, es necesario:

- ✓ La existencia de iniciativas o mecanismos de contraloría ciudadana y transparencia que son considerados legítimos por la población, que pueden servir como modelos para su difusión,
- ✓ La generalización de estas prácticas o mecanismos en diferentes localidades, para probar su replicabilidad,
- ✓ Exigencia o interés de parte de la población para que existan estos mecanismos y prácticas y una disposición para asumir las responsabilidades que acompañan la contraloría ciudadana,
- ✓ Un marco legal local y nacional que norme, promueva y facilite la contraloría ciudadana y la transparencia,
- ✓ Voluntad política en los agentes que manejan recursos que deben ser desti-

nados al bien público para ser transparentes o permitir la contraloría ciudadana de su gestión,

- ✓ Una red de instituciones públicas y privadas que promuevan mecanismos de este tipo en todo el territorio nacional,
- ✓ Un proceso de aprendizaje colectivo con base en una sistematización y difusión de experiencias de contraloría ciudadana y transparencia en el ámbito local a nivel nacional e internacional.

6.4.3 CAMBIOS NECESARIOS EN EL MARCO LEGAL NACIONAL Y LOCAL

La promoción de la transparencia y la contraloría ciudadana debe buscar el fomento de una cultura de coresponsabilidad entre el gobierno municipal, otras instituciones que trabajan en el municipio (OG's y ONG's) y la población, para la solución de problemas y el desarrollo del municipio.

Cuando hablamos de la institucionalización de la contraloría ciudadana y la transparencia de la gestión pública en el ámbito local, nos referimos a que las normas de comportamiento social que orientan la forma en que se realizan estas prácticas son entendidas y respetadas por todos los involucrados.

Pero, para institucionalizar la contraloría ciudadana y la transparencia en la gestión pública, hay que promover cambios en el marco legal nacional y local para cerrar los espacios que permitan arbitrariedades de parte de los que tienen poder en el manejo de recursos públicos.

Estos cambios podrían incluir:

- ✓ Ordenanzas municipales respecto a la instalación y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana, incluyendo la contraloría ciudadana, y de transparencia en la gestión pública en el ámbito local,
- ✓ Reformas en el Código Municipal,
- ✓ La inclusión de estos aspectos en una Ley Nacional de Participación Ciudadana y
- ✓ Reformas en los estatutos de las ADESCOS y otras entidades ciudadanas, como las Juntas de Agua por ejemplo, que manejan recursos de la población.

Se necesita una ley nacional que operativice el derecho constitucional sobre el acceso de la población a la información sobre la gestión de instituciones públicas. Por un lado, que obligue a estas instituciones a rendir cuentas públicamente sobre aspectos determinados de su gestión y, por el otro, que garantice el acceso libre del público al solicitar información sobre su gestión.

Una ley nacional podría, también, exigir transparencia de parte de ONG's y empresas privadas trabajando en proyectos de interés público.

Ordenanzas municipales pueden establecer, por ejemplo, la obligación del Gobierno Municipal de rendir cuentas de su gestión y el contenido de esta rendición de cuentas. También, podrían reglamentar la integración y fun-

cionamiento de los Comités Comunitarios de Contraloría de Proyectos.¹⁴

La Municipalidad puede, de igual forma, exigir artículos en los estatutos de las ADESCOS y otras instancias ciudadanas que legalizan a instancias como las Juntas de Agua, por ejemplo, que les obligue a manejar de forma transparente sus recursos y a rendir cuentas a la población que representan.

La municipalidad puede auditar a instancias a las cuales entrega recursos pero no a otras instancias como las ONG's u OG's que ya cuentan con instancias nacionales fiscalizadoras.

Las instituciones pueden establecer obligatoriedad en la entrega de información a la población, por parte de sus trabajadores, en sus reglamentos de funcionamiento interno

Convenios de cooperación entre las ONG's, Municipalidad o OG's y las comunidades, podrían incluir cláusulas relacionadas con la transparencia y contraloría ciudadana.

6.4.4 COORDINACIÓN DE LA INCIDENCIA PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Para generar una efectiva incidencia en las instancias públicas nacionales que intervendrían en la formación del marco legal necesario para la institucionalización de la contraloría ciudadana y transparencia en el ámbito local (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como COMURES), sería necesario coordinar esfuerzos entre las ONG's, las organizaciones sociales, los gobiernos municipales y la cooperación internacional, para trabajar en relación a estas temáticas.

Con el tiempo, estas coordinaciones podrían llegar a consolidarse como redes locales y coordinar otras redes establecidas de los principales agentes involucrados en promover este tipo de iniciativas.

Se podría, incluso, pensar en la construcción de un Foro Nacional para la Contraloría Ciudadana y la Transparencia, con el objetivo general de: *Contribuir al desarrollo y la progresiva institucionalización de prácticas de transparencia y contraloría ciudadana a nivel nacional y local.*

Algunos objetivos específicos que podrían orientar este tipo de esfuerzo podrían ser:

- ✓ Contribuir a la formación de una cultura de transparencia y contraloría ciudadana a través de la promoción de experiencias y prácticas concretas de contraloría ciudadana y transparencia.
- ✓ Fortalecer el trabajo de las instituciones miembros en la promoción de contraloría ciudadana y mejores prácticas de transparencia a través del intercambio de experiencias para unificar criterios y conceptos, mejorar las metodologías de trabajo, etc.
- ✓ Coordinar esfuerzos en el ámbito local entre instituciones y organizaciones que participan en la coordinación para promover la contraloría ciudadana y mejores prácticas de transparencia.
- ✓ Elaborar e implementar una estrategia y actividades concretas de incidencia y cabildeo con entidades públicas y privadas relacionadas con el desarrollo lo-

14. La intención del ejercicio de trabajo con los miembros de comités de proyectos y comités de contraloría municipal de varios municipios, reflejado en la propuesta expuesta en apartado 6.2.2, era la de elaborar las bases para facilitar la negociación de estos agentes con sus gobiernos locales para la elaboración de este tipo de ordenanzas municipales.

cal para orientar su aporte a la institucionalización de la contraloría ciudadana y la transparencia de la gestión pública en el ámbito local.

- ✓ Contribuir a la construcción de un marco jurídico nacional y local que norme y facilite prácticas de transparencia y de contraloría ciudadana.
- ✓ Promover intercambios entre grupos de ciudadanos trabajando en el ejercicio de contraloría ciudadana, y promover mayor transparencia a nivel local.

Entre los integrantes se podrían incluir:

- ✓ Las instituciones involucradas en promover iniciativas de contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública en el ámbito local,

- ✓ Gobiernos Locales
- ✓ Comités de Contraloría y otras organizaciones locales existentes

6.4.5 INSTITUCIONALIZACIÓN DINÁMICA E INNOVADORA

Sin embargo, un peligro de la institucionalización es la creación de reglas que son demasiado rígidas y que no pueden ser fácilmente adaptadas a la realidad de las diversas localidades del país, así como los cambios internos de cada localidad a través del tiempo.

La dinámica de institucionalización debe dejar espacio para la creatividad y constante innovación con el objeto de mejorar prácticas y mecanismos de transparencia y contraloría ciudadana en el ámbito local. En otras palabras, debe ser implementada de forma reflexiva y abierta.

Capítulo 7

Comentario Final

La mayor transparencia y contraloría ciudadana son claves para fortalecer la creciente dinámica de democratización de la gestión del desarrollo local en El Salvador y, por tanto, existe la necesidad de su progresiva institucionalización para garantizar el derecho de la ciudadanía a participar en estos procesos.

En este sentido, una lección central de las experiencias presentadas es la estrecha relación complementaria entre la promoción de mayor transparencia de parte de instancias públicas en el ámbito local y el ejercicio por parte de la población de la contraloría ciudadana de la gestión de dichas instancias.

De igual manera, estas experiencias sugieren que lograr la construcción de una cultura y dinámica de desarrollo local donde la contraloría

ciudadana y la transparencia en la gestión pública son elementos integrales, demanda cambios de fondo en la gestión pública, así como en las oportunidades y capacidades de la ciudadanía para coresponsabilizarse en dicha gestión, ejerciendo su derecho a participar en ella.

De esta forma, esta planteado el reto de aprender de esta y otras iniciativas que se están desarrollando para mejorar la práctica en el ámbito local y coordinar esfuerzos nacionales de incidencia con la finalidad de crear un marco legal adecuado; asimismo, generar la necesaria voluntad política en las instancias públicas locales y nacionales para abrirse a la contraloría ciudadana y ser más transparentes en su gestión.



Uno de los problemas y desafíos que enfrentan los procesos de desarrollo local, no sólo en El Salvador, sino a lo largo y ancho del continente latinoamericano, es la arbitrariedad y la discrecionalidad con que se ejerce la gestión pública, tanto a nivel nacional como regional y municipal.

Convencidos de la necesidad y urgencia de abordar esta problemática para encontrar soluciones profundas y definitivas, cuando se impulsan genuinas dinámicas de democracia y desarrollo locales, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Las Mujeres para la Dignidad y la Vida (Las Dignas), el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), la Fundación CORDES y la Federación de Cooperativas para el Desarrollo (FEDECOOPADES), con apoyo de Oxfam América, decidimos en 1999, impulsar de manera conjunta una iniciativa para promover la creación de mecanismos innovadores de contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública en el ámbito local de El Salvador.

Por una parte, se pretendía contribuir a la construcción e institucionalización de dichos mecanismos de transparencia y contraloría ciudadana como complementarios y por otra, extraer las lecciones que arrojaran los diversos intentos, establecer los retos futuros y avanzar hacia una propuesta metodológica para la promoción, realización y progresiva institucionalización de mecanismos y prácticas de contraloría ciudadana y transparencia en la gestión pública en el ámbito local.

El presente trabajo pretende dar cuenta de la rica y profunda experiencia desarrollada a lo largo de dos años en seis municipios de muy diversas características: Suchitoto, Soyapango, Tecoluca, Olocuilta, Zacatecoluca y San Salvador.