

JULIO DE 2013



**TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN
SOCIAL DESTINADOS A COMUNIDADES POBRES DE EL SALVADOR**

CUARTO INFORME DE MONITOREO

**PROGRAMAS Y PROYECTOS EJECUTADOS POR
EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL
FISDL**

**Elaborado por: Jessica Estrada
Investigadora del Área de Transparencia**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	<i>i</i>
METODOLOGÍA	1
1. INVERSIÓN SOCIAL EN EL SALVADOR.....	2
1.1. CUATRO AÑOS DE GESTIÓN	3
1.1.1. Distribución de recursos por tipología de proyecto	3
1.1.2. Cobertura de agua potable y electrificación	4
1.1.3. Ejecución presupuestaria	5
2. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	6
2.1. MARCO LEGAL	6
2.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL FISDL	7
2.2.1. Demanda de información sobre inversión social	8
3. INTERACCIÓN CON LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.....	9
3.1. CONSULTA A FUNCIONARIOS MUNICIPALES.....	10
3.1.1. Participación ciudadana y acceso a la información	10
3.1.2. Percepción sobre el trabajo realizado con el FISDL.....	12
3.2. CONSULTA A ASESORES DEL FISDL	13
3.2.1. Participación ciudadana y acceso a la información	13
3.2.2. Percepción sobre el trabajo realizado con las municipalidades	14
4. CONTRALORÍA SOCIAL.....	15
4.1. CONTRALORÍA A PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL.....	15
4.2. EXPERIENCIA EN LOS MUNICIPIOS	16
4.2.1. Municipio de Comasagua	17
4.2.2. Municipio de Caluco	17
4.2.3. Municipio de Santa María Ostuma.....	18
4.2.4. Municipio de Jujutla	18
4.3. CONSULTA A INTEGRANTES DE LOS COMITÉS.....	18
4.3.1. Participación ciudadana y acceso a la información	19
4.3.2. Comités ejecutores y comités de contraloría	19
4.3.3. Comentarios sobre inversión social y propuestas para el FISDL	20
HALLAZGOS	22
RECOMENDACIONES.....	24
REFERENCIAS.....	25
ANEXOS	26

INTRODUCCIÓN

Por más de dos años, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) desde su “Observatorio Ciudadano de la Obra Pública”, ha dado seguimiento al trabajo realizado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), evaluando diferentes elementos relacionados con el quehacer de la entidad, a fin de identificar tanto los aspectos positivos como aquellos que necesitan mejorarse para garantizar que los recursos disponibles para inversión social se utilicen con transparencia y eficiencia, tomando en cuenta las necesidades de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

El presente documento constituye el cuarto informe de monitoreo sobre “Transparencia y participación en presupuestos de inversión social destinados a comunidades pobres de El Salvador”, elaborado durante el primer semestre del año 2013 gracias al apoyo del International Budget Partnership (IBP). El informe contiene 4 apartados que se complementan con un listado de hallazgos y recomendaciones.

En el primer apartado se presenta información referida a la inversión social efectuada en el período comprendido entre junio de 2009 y mayo de 2013, especificando cómo han sido distribuidos los recursos según la tipología de los proyectos ejecutados, destacando los avances que se han dado en la cobertura de agua potable y electrificación en los municipios con mayor pobreza y evaluando la ejecución presupuestaria de la institución durante el período en mención, punto en que se refleja la necesidad de trabajar por lograr que los recursos se utilicen de forma más eficiente. En la segunda parte se hace referencia a la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), enfatizando su importancia, marco legal y nivel de cumplimiento desde el FISDL, que se ubica entre las instituciones públicas con más demanda de información.

Seguidamente, se muestran los resultados obtenidos a partir de consultas efectuadas tanto a Funcionarios Municipales como a Asesores del FISDL, para profundizar sobre la relación que mantiene la institución con los Gobiernos Municipales en la realización de proyectos de inversión social, explorando elementos relacionados con transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y dificultades que se presentan en el desarrollo de dichos proyectos. En el último apartado se describe el trabajo efectuado en cuatro municipios para fortalecer las capacidades de los Comités de Contraloría o Comités Ejecutores de Proyectos, como un mecanismo para consolidar la participación ciudadana en los territorios mediante el ejercicio de la Contraloría Social.

Finalmente, se presentan los principales hallazgos de la investigación realizada, así como algunas recomendaciones que procuran contribuir a mejorar el desempeño del FISDL, institución a la cual se agradece la disponibilidad que ha demostrado para ser parte de este ejercicio de fortalecimiento de la transparencia.

METODOLOGÍA

Para la elaboración del informe se recurrió al análisis de información documental principalmente sobre la actual gestión del FISDL – período comprendido entre junio 2009 y mayo 2013 –, la consulta a actores involucrados en el desarrollo de proyectos de Inversión Social en los territorios (Gobiernos locales, Asesores Municipales y miembros de los Comités Ejecutores de Proyectos y de Contraloría Social), así como a los resultados obtenidos con las actividades desarrolladas en el componente de Contraloría Social.

Los documentos analizados y que sirvieron de insumos para elaborar los primeros apartados, se obtuvieron a partir de solicitudes de información realizadas a la Oficina de Información del FISDL, así como de consultas a documentos disponibles en el sitio web de la institución o en los portales electrónicos de “Transparencia Fiscal”, “Gobierno Transparente” y “Gobierno Abierto”.

Los aspectos que se resaltan sobre la inversión histórica del FISDL y la ejecución presupuestaria, corresponden a datos para cada año fiscal, es decir, el período entre enero y diciembre de cada año, mientras que los datos presentados sobre Inversión por año de gestión y por tipología de proyectos, se refieren al período entre junio 2009 y mayo 2013.

Para conocer la opinión de los Funcionarios Municipales, se consultó a las Alcaldías de los 100 municipios que, de acuerdo al Mapa de Pobreza Extrema, se encuentran clasificados en Pobreza Extrema Severa (32 municipios) y Pobreza Extrema Alta (68 municipios); se obtuvo respuesta de 55 municipalidades.

La consulta a Asesores Municipales y Asesores en Desarrollo Local del FISDL se dirigió a aquellos que tienen a su cargo uno o varios Municipios que se encuentran en los segmentos de Pobreza Extrema Severa o Alta, haciendo llegar el cuestionario a 75 Asesores y obteniendo respuesta de 58 de ellos.

Para ambas consultas los pasos efectuados fueron:

- Solicitud a la Oficina de Información y Respuesta (OIR) del FISDL de los datos de contacto de las Alcaldías de los municipios que están en el segmento de Pobreza Extrema Severa o Alta, así como de los Asesores Municipales y de Desarrollo Local con información sobre los municipios que tienen a su cargo.
- Elaboración de base de datos de contacto tanto de las Alcaldías como de Asesores Municipales y de Desarrollo Local.
- Envío de cuestionario vía correo electrónico y/o fax.
- Construcción de base de datos con la información recolectada por medio de los cuestionarios.
- Procesamiento y análisis de la información.

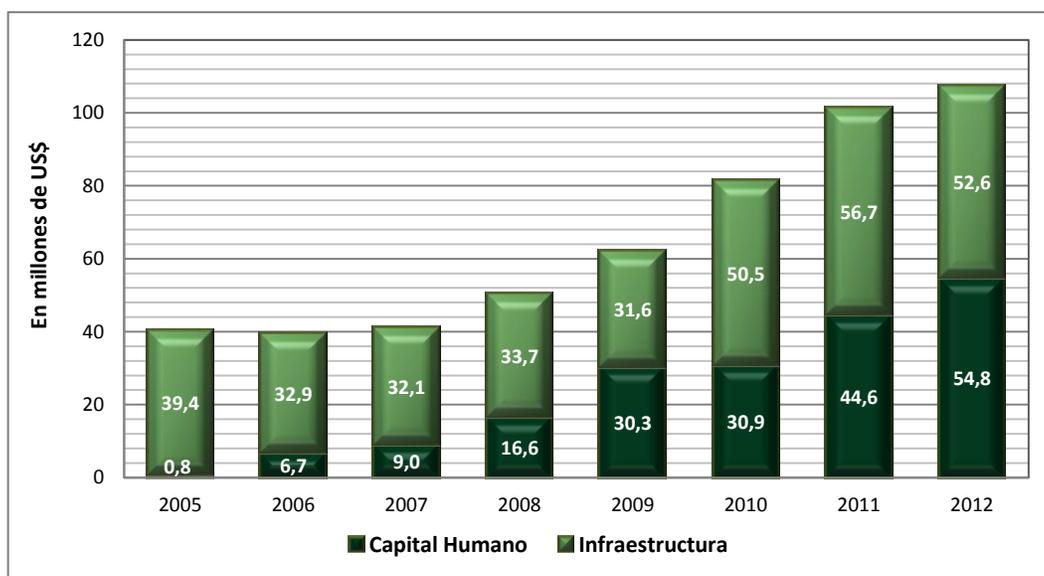
Para conocer las opiniones de los representantes de las comunidades, se desarrollaron cuatro Grupos Focales en los municipios de Caluco, Comasagua, Jujutla y Santa María Ostuma, contando con la intervención de alrededor de 50 personas. Quienes participaron de la consulta han tenido la oportunidad de ejecutar o dar seguimiento a algunos proyectos de inversión del FISDL, ya que son parte de los Comités Ejecutores de Proyectos o Comités de Contraloría de sus municipios.

1. INVERSIÓN SOCIAL EN EL SALVADOR

Desde su creación, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) ha dirigido sus esfuerzos a los sectores más pobres y vulnerables de El Salvador. Esta institución, creada en 1990 como un organismo de carácter temporal, con el pasar de los años y debido al impacto de su trabajo se transformó en una entidad gubernamental permanente, convirtiéndose en la responsable de promover el desarrollo local en el país y principal referente de las acciones orientadas hacia la reducción de la pobreza.

Inicialmente caracterizado por enfocarse en la realización de obras de Infraestructura, a partir del año 2005 el FISDL incorpora el componente de Capital Humano, el cual se ha venido fortaleciendo al grado de representar actualmente alrededor del 50% de la inversión anual de la institución, lo cual puede apreciarse en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1: Histórico de inversión del FISDL por año fiscal 2005-2012



Fuente: Informe de Rendición de Cuentas FISDL junio 2009-mayo 2013, presentado en junio 2013.

El componente de Capital Humano comprende las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, apoyo y seguimiento familiar, capacitación y asistencia técnica, así como emprendimientos productivos, mientras que el componente de Infraestructura incluye proyectos de agua potable y saneamiento, electrificación, centros escolares, unidades de salud, complejos deportivos, caminos y puentes, entre otros e infraestructura estratégica como las sedes de Ciudad Mujer.

1.1. CUATRO AÑOS DE GESTIÓN

En el período comprendido entre junio de 2009 y mayo de 2013, la inversión realizada por el FISDL ha superado los \$360 millones de dólares, lo cual constituye más del doble de los recursos invertidos en gestiones anteriores. La mayor inversión se ha realizado tanto en el segundo como en el tercer año de gestión, superando los \$102 millones de dólares anuales. En la siguiente tabla se presenta el dato correspondiente para cada año.

TABLA 1: Inversión del FISDL por año de gestión. Junio 2009-mayo 2013

Período	Monto
Junio 2009 - mayo 2010	\$ 56.300.000
Junio 2010 - mayo 2011	\$ 102.500.000
Junio 2011 - mayo 2012	\$ 102.900.000
Junio 2012 - mayo 2013	\$ 99.700.000
	\$ 361.400.000

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas FISDL junio 2009-mayo 2013, presentado en junio 2013.

1.1.1. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS POR TIPOLOGÍA DE PROYECTO

A lo largo de estos cuatro años de gestión, se ha invertido en diferentes proyectos, los cuales según su tipología, se agrupan en 4 componentes: Capital Físico, Capital Humano, Gestión Local y Capital Productivo. El desglose de la inversión efectuada en cada tipología puede apreciarse en la tabla 2.

TABLA 2: Inversión del FISDL por tipología de Proyecto. Junio 2009-mayo 2013

Componente	Tipología de Proyecto	Inversión por Tipología (Millones US\$)	Monto Total por Componente
Capital Físico	Infraestructura para el Desarrollo Social	\$ 43,30	\$ 175.100.000
	Agua Potable y Saneamiento	\$ 35,00	
	Caminos y Puentes	\$ 28,90	
	Electrificación	\$ 19,70	
	Infraestructura en Educación	\$ 18,40	
	Infraestructura en Salud	\$ 11,60	
	Construcción Sedes Ciudad Mujer	\$ 11,10	
	Estudios de Pre-factibilidad	\$ 4,10	
	Gestión de Riesgos	\$ 3,00	
Capital Humano	Transferencias Monetarias	\$ 138,80	\$ 138.800.000
Gestión Local	Apoyo Familiar y al Adulto Mayor	\$ 30,70	\$ 44.700.000
	Asistencia Técnica	\$ 12,30	
	Desarrollo Social	\$ 1,70	
Capital Productivo	Infraestructura Productiva	\$ 2,80	\$ 3.000.000
	Bono Productivo	\$ 0,20	

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas FISDL junio 2009-mayo 2013, presentado en junio 2013.

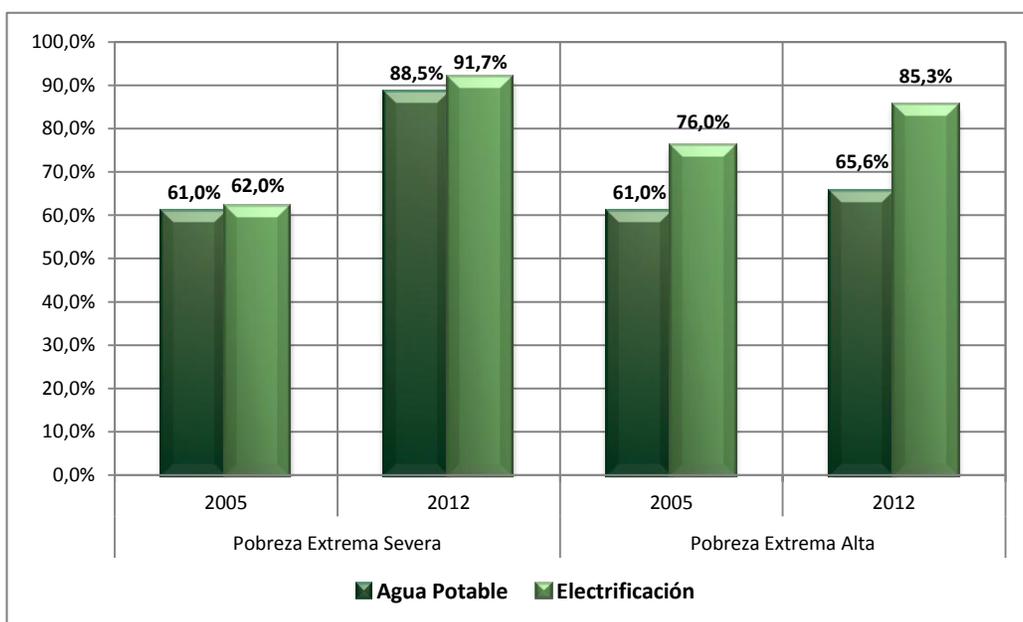
La mayor parte de los recursos ejecutados dentro del componente de Capital Físico, se han invertido en los 100 municipios de Pobreza Extrema Severa y Alta, principalmente mediante la realización de proyectos de introducción de agua potable y saneamiento o mejoramiento de sistemas ya existentes, así como en construcción o mejora de caminos y puentes, cumpliendo con los instrumentos normativos de la institución.

En la tipología de Transferencias Monetarias condicionadas y no condicionadas, catalogadas en el componente de Capital Humano, e incluyendo también el apoyo familiar y a la persona adulta mayor enmarcadas en el componente de Gestión Local, la mayor inversión se ha realizado con la entrega de Bonos de Salud y Educación, que forman parte del programa Comunidades Solidarias Rurales, seguidos por la inversión realizada en el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) incluido en el programa Comunidades Solidarias Urbanas.

1.1.2. COBERTURA DE AGUA POTABLE Y ELECTRIFICACIÓN

Entre las apuestas estratégicas establecidas por el FISDL para el período 2009-2014 están la de alcanzar una cobertura del 95% del servicio de electrificación rural y la de aumentar a un 80% la cobertura de agua potable en los 100 municipios más pobres del país.

GRÁFICO 2: Comparativo de cobertura de agua potable y electrificación para los años 2005 y 2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la OIR del FISDL.

Como se puede observar en el gráfico anterior, entre el año 2005 y el año 2012 se ha incrementado la cobertura, tanto de agua potable como de electrificación. Este incremento ha sido mayor en los Municipios de Pobreza Extrema Severa ya que han pasado de una cobertura de agua potable de 61% en el año 2005 a 88,5% en el 2012, mientras que la cobertura en electrificación pasó de 62% a 91,7% en el mismo período.

A lo largo de esos siete años, en los municipios de Pobreza Extrema Alta, la cobertura de agua potable y electrificación ha tenido un incremento de alrededor de 5 y 9 puntos porcentuales respectivamente.

Los datos disponibles permiten apreciar que en los últimos 7 años, la cobertura de agua potable ha incrementado en 27,5% en los municipios de Pobreza Extrema Severa y en 4,6% en los de Pobreza Extrema Alta, mientras que la cobertura de electrificación ha incrementado 29,7% en el primer grupo y 9,30% en el segundo.

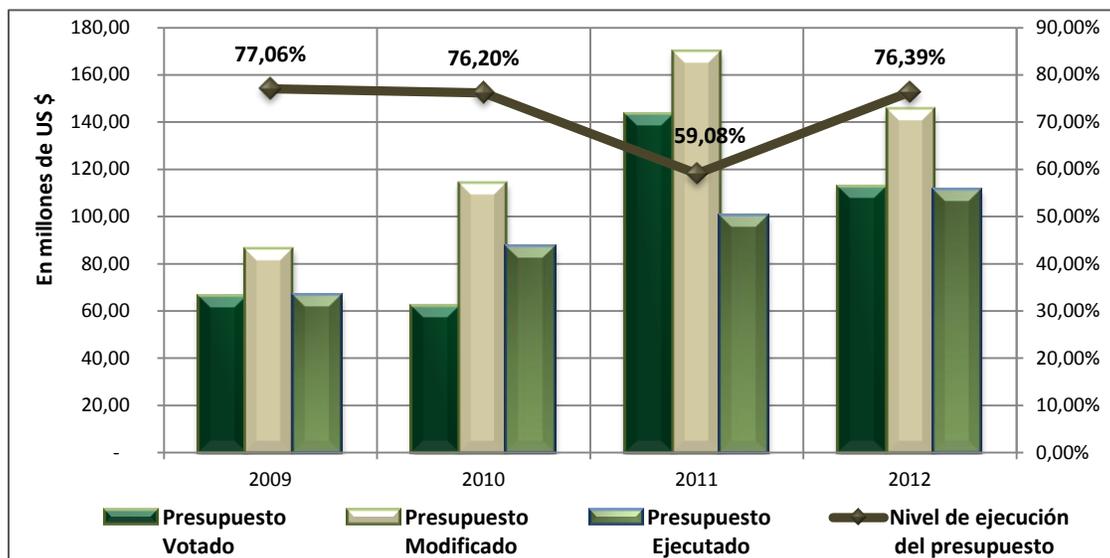
Mientras en el segmento de Pobreza Extrema Severa se ha logrado cumplir con la cobertura en agua potable establecida como meta para el presente quinquenio (80%) en el mismo segmento hace falta un incremento de 3,3% de la cobertura en electrificación para alcanzar el objetivo quinquenal (95%). No obstante, en el segmento de Pobreza Extrema Alta se requiere un incremento de 14,4% en la cobertura de agua potable y de 9,7% en la de electrificación para alcanzar la meta propuesta¹.

1.1.3. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

En el primer informe de monitoreo, presentado en diciembre de 2011, se incluyó un apartado mostrando la ejecución presupuestaria de la institución en el período 2002-2010, la cual fue en promedio del 72.4% indicando que cada año, alrededor de \$20 millones de dólares quedaban sin ejecutarse.

A fin de presentar información actualizada y referida únicamente al presente quinquenio, en el Gráfico 3 se muestra el presupuesto votado, modificado y ejecutado correspondiente a los años 2009-2012, así como el nivel de ejecución del presupuesto para el período.

GRÁFICO 3: Presupuesto votado, modificado, ejecutado y nivel de ejecución presupuestaria del FISDL por año fiscal 2009-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en Portal de Transparencia Fiscal

¹ Para datos completos ver Anexo 1: “Comparativo de coberturas en agua potable y electrificación de municipios

La información presentada por el Ministerio de Hacienda permite ver que se han incrementado los recursos para inversión social otorgados desde el Gobierno Central. Considerando el presupuesto modificado, se observa que este incremento se ha dado progresivamente cada año, a excepción del 2012, en el cual se aprecia una reducción en los recursos otorgados a la entidad.

La ejecución presupuestaria del FISDL para el período 2009-2012 ha sido en promedio de 72.18%, lo que representa más de \$150 millones de dólares no ejecutados en dicho período. En el año 2009 la diferencia entre el presupuesto modificado y el ejecutado fue de casi \$20 millones, en el 2010 superó los \$27 millones, en el año 2011 se dio la mayor diferencia con alrededor de \$70 millones de dólares no ejecutados, mientras que para el año 2012 esta diferencia fue poco más de \$34 millones², exhibiendo un comportamiento recurrente de sub-ejecución presupuestaria en los últimos años.

2. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El acceso a la información pública es reconocido como un derecho humano fundamental, además, constituye un elemento importante para la participación ciudadana en una sociedad democrática y es una herramienta básica en la lucha contra la corrupción, que además contribuye a promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

2.1. MARCO LEGAL

La Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que “el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas”³.

Con el objeto de “garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado”⁴, en mayo de 2011 entró en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) en El Salvador, aprobada en abril del mismo año, luego de un proceso de discusión iniciado en el 2008.

Además de promover una cultura de transparencia, la LAIP busca facilitar el derecho de acceso a la información, impulsar la rendición de cuentas, contribuir al combate de la corrupción y promover la participación ciudadana, entre otros aspectos.

Conforme lo establecido en el artículo 7 de la LAIP “están obligados al cumplimiento de esta ley los órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública general”.

² Ver Anexo 2: “Presupuesto votado, modificado y ejecutado del FISDL. 2009-2012”.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Sentencia del 19 de septiembre de 2006.

⁴ Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), Artículo 1.

Se considera información pública toda aquella que está en posesión de los entes obligados y que está contenida en diversos archivos, registros o medios que documenten la labor que realizan; de acuerdo a la Ley existen tres tipos de información: oficiosa, reservada y confidencial. La información oficiosa es aquella que debe estar disponible al público sin necesidad de ser solicitada, la información reservada se refiere a aquella que se restringe por causas justificadas durante un determinado período de tiempo, mientras que la información confidencial es la que se prohíbe divulgar públicamente por mandato constitucional o legal.

A partir de la plena implementación de la LAIP (un año después de su entrada en vigencia), los entes obligados a dar cumplimiento a la Ley tenían el compromiso de publicar su información oficiosa y habilitar unidades de acceso a la información en sus instalaciones para encargarse de las peticiones de información que les fueran solicitadas.

2.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL FISDL

En el FISDL, el proceso para transparentar su gestión y dar a conocer información sobre sus labores a la ciudadanía dio inicio antes de la aprobación de la LAIP. En el año 2009 la institución elaboró su “Política de Transparencia”, incorporando mecanismos para la participación ciudadana, el acceso a la información, la contraloría social y la rendición de cuentas, a fin de prevenir actos de corrupción y fortalecer la transparencia institucional.

De igual forma, en el año 2010 se creó la Oficina de Información y Respuesta (OIR), buscando abrir espacios para el control ciudadano de la gestión pública, proporcionando información y atendiendo consultas, sugerencias, quejas, reclamos y denuncias, por lo que en el momento de implementación plena de la LAIP en mayo de 2012, la institución ya contaba con información pública disponible y una persona designada como Oficial de Información y Respuesta.

El sitio web del FISDL tiene en su página de inicio un enlace al portal “Gobierno Transparente”⁵, en el cual se encuentra información oficiosa de todos los entes obligados a dar cumplimiento a la LAIP, conforme a lo establecido en su Artículo 10.

A fin de evaluar el cumplimiento de lo determinado por la Ley, especialmente lo indicado en el artículo antes mencionado, durante los meses de mayo y junio de 2013 se realizó una revisión de la información oficiosa que el FISDL mantiene disponible para la ciudadanía. En base a ésta revisión, se observó que la mayor parte de información oficiosa disponible es clara y completa, no obstante, algunos datos no han sido actualizados periódicamente – tal es el caso del detalle de empleados de la institución, la remuneración mensual por cargo presupuestario o la información estadística –, y otros no se presentan con el desglose o detalle requerido – sobre todo información con respecto a viajes internacionales realizados, incluyendo valor del pasaje, viáticos u otros gastos relacionados.

⁵ Sitio web del portal “Gobierno Transparente”: www.gobiernotransparente.gob.sv

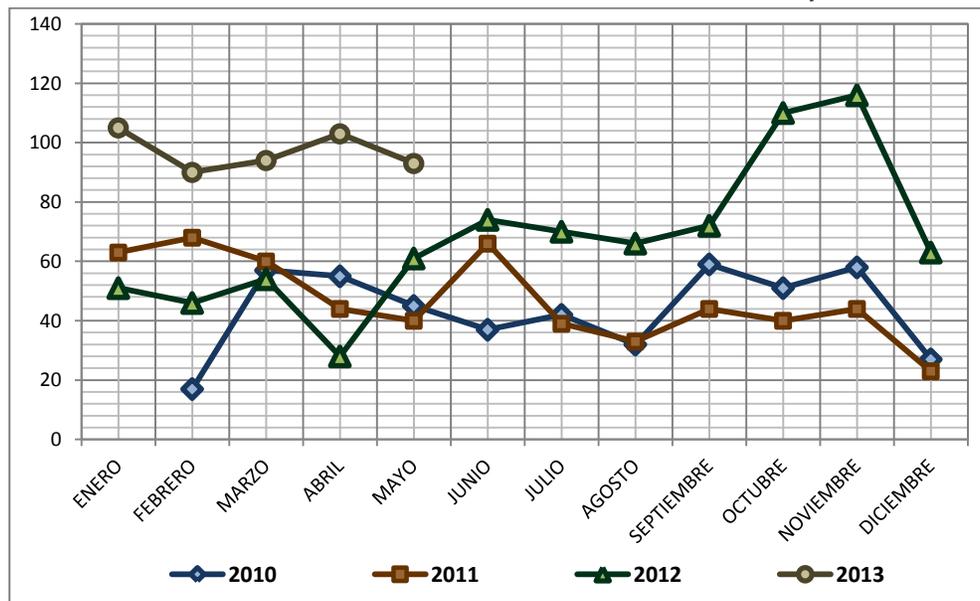
Por otra parte, desde la plena vigencia de la LAIP la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) ha dado seguimiento al cumplimiento de la Ley monitoreando la información que las entidades públicas han puesto a disposición de la ciudadanía en sus sitios web. Utilizando los datos extraídos del monitoreo realizado, durante el primer año de plena implementación de la Ley se han elaborado cuatro “Ranking de información”, evaluando a 70 instituciones⁶ a partir de 31 estándares de información basados en el artículo 10 de la LAIP. En todos los “Ranking de información” elaborados hasta la fecha, el FISDL ha obtenido un porcentaje de cumplimiento superior al 90%⁷.

2.2.1. DEMANDA DE INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL

El FISDL se encuentra entre las 10 instituciones públicas que ha recibido mayor número de requerimientos de información desde la implementación de la LAIP. A pesar que buena parte de la información oficiosa está disponible en el sitio web institucional o en el portal “Gobierno Transparente”, el FISDL también se ubica entre las instituciones a las que más se solicita este tipo de información, así como solicitudes de información pública no oficiosa⁸.

En el gráfico 4 se presentan las atenciones mensuales de la OIR del FISDL desde su apertura en febrero de 2010 hasta mayo de 2013. Puede apreciarse que a partir de la plena implementación de la LAIP en mayo de 2012 se despliega una mayor demanda de atenciones en la oficina de información, principalmente en los meses de octubre y noviembre. Los primeros meses del año 2013 presentan una demanda más alta de información a la OIR con respecto a los mismos meses de los años anteriores.

GRÁFICO 4: Atenciones mensuales de la OIR. Febrero 2010 - mayo 2013



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la OIR del FISDL.

⁶ En el primer y segundo ranking se evaluaron 63 instituciones, en el tercero se evaluaron 68 y en el cuarto 70 instituciones. En los 4 rankings se ha incluido al FISDL y se ha efectuado su evaluación de cumplimiento.

⁷ El porcentaje de cumplimiento en la primera evaluación fue de 100%, 94% en la segunda y 99% tanto en la tercera como en la cuarta.

⁸ Informe de la SSTA sobre “Acceso a la información pública a un año de implementación de la LAIP”.

Desde la apertura de la OIR, la mayor parte de las solicitudes de información realizadas corresponden a información oficiosa (alrededor del 60% del total de solicitudes), seguidas por las solicitudes de información específica, que representan el 26% del total, el resto de casos atendidos corresponde a sugerencias, comentarios, quejas, reclamos o avisos⁹. Cabe destacar, que se ha realizado un importante esfuerzo de promoción de la OIR en todas las actividades que el FISDL realiza, además de visibilizarla en información contenida en rótulos de los proyectos que se ejecutan en los municipios.

Más del 60% de las solicitudes de información recibidas por el FISDL provienen de la ciudadanía en general, mientras el 15% las realizan contratistas o empresas, 10% organizaciones de sociedad civil y 6%, instituciones gubernamentales, municipalidades o gobernaciones departamentales¹⁰. Además, la mayor parte de solicitudes se realizan mediante el sitio web o por medio del correo electrónico (45%), mientras que la vía telefónica es utilizada por el 31% de los usuarios y la solicitud de información de forma presencial en las oficinas de la OIR es utilizada por el 24% restante.

3. INTERACCIÓN CON LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

La Constitución de la República de El Salvador establece que los Municipios están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional y que se rigen por un Código Municipal que sienta los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas¹¹. A su vez el Código Municipal indica que “El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual como parte instrumental del Municipio está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando para cumplir con dichas funciones del poder, autoridad y autonomía suficiente”¹².

Lo anterior afirma la obligación que los gobiernos locales tienen para colaborar con el trabajo que realizan diferentes entidades gubernamentales y para la implementación de políticas nacionales. En el caso particular del FISDL, los gobiernos locales constituyen socios importantes para el desarrollo de múltiples proyectos de inversión social, en los cuales es necesario un trabajo conjunto entre la institución, las municipalidades y las comunidades, que contribuya a cumplir con la misión de “reducir la pobreza en El Salvador promoviendo procesos de desarrollo local”¹³.

⁹ Ver anexo 3: “Atenciones de la OIR según tipología de información solicitada (Febrero 2010-mayo 2013)”.

¹⁰ Ver anexo 4: “Atenciones de la OIR según procedencia de las solicitudes de información” (Febrero 2010-mayo 2013)”.

¹¹ Constitución de la República de El Salvador, Artículo 203.

¹² Código Municipal, Artículo 2.

¹³ Misión del FISDL, disponible en: www.fisdgob.gov.sv

En este apartado se exponen algunos elementos relacionados con el desarrollo de proyectos de inversión social, destacando aspectos sobre transparencia en el uso de los recursos, acceso a la información, participación ciudadana y dificultades que se han presentado en la realización de dichos proyectos. La información presentada se basa en la percepción tanto de los Gobiernos Locales como del FISDL por medio de sus Asesores Municipales (AMU) y Asesores en Desarrollo Local (ADL)¹⁴.

3.1. CONSULTA A FUNCIONARIOS MUNICIPALES

En los territorios, la labor realizada por el FISDL se potencia con los esfuerzos que hacen los Gobiernos Locales para desarrollar proyectos de inversión social en sus municipios a fin de responder las necesidades de la población que en ellos habita. Es por lo anterior que se recurrió a consultar a Funcionarios Municipales para conocer elementos positivos o aspectos que necesitan mejorarse en cuanto a participación ciudadana, acceso a la información y transparencia en el uso de recursos de inversión social¹⁵.

3.1.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El trabajo que tanto Alcaldes como Alcaldesas y sus Concejos realizan en sus municipios, requiere utilizar mecanismos de participación ciudadana para acercarse a la población a fin de conocer sus necesidades y, a partir de ello, buscar alternativas que permitan solventarlas para ofrecer mejores condiciones de vida a sus pobladores. El mismo Código Municipal establece que “Es obligación de los Gobiernos Municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere convenientes”¹⁶.

En relación con lo anterior, se consultó con los Funcionarios municipales las oportunidades que existen en sus municipios para la participación ciudadana, ya que es importante tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía para la realización de proyectos de inversión social. De acuerdo con el FISDL, conocer las necesidades de la población y tomarlas en cuenta para priorizar los proyectos a realizar con el apoyo de la institución es un trabajo que recae directamente sobre los Gobiernos Locales.

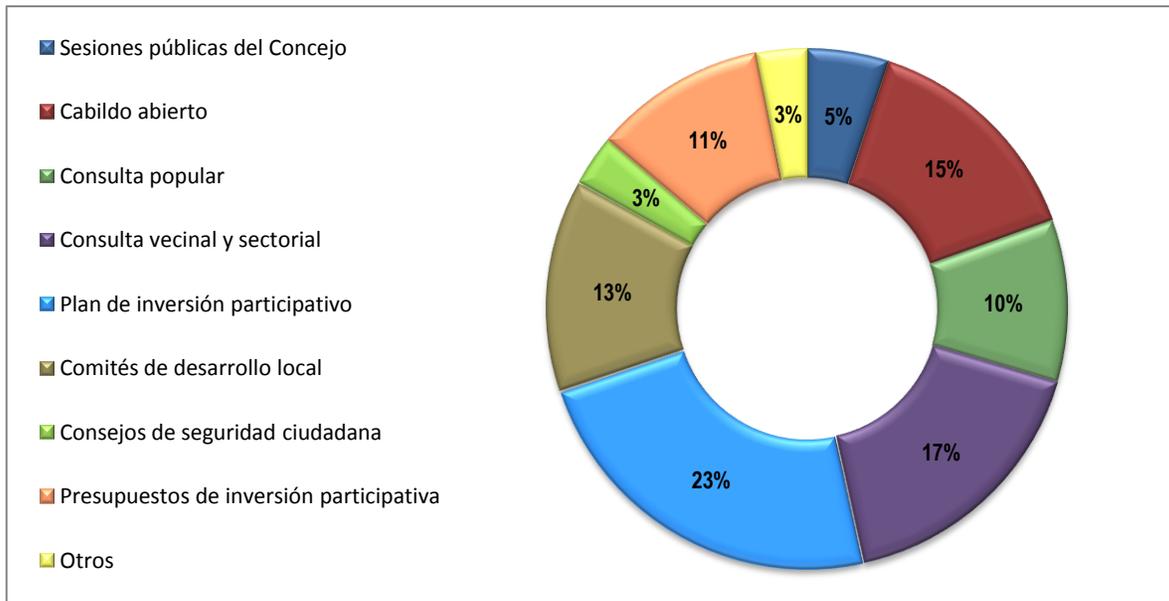
De acuerdo a los resultados obtenidos, todas las municipalidades tienen establecidos distintos mecanismos de participación ciudadana para identificar las necesidades de la población. De estos, el más utilizado es el “Plan de inversión participativo”, seguido de la “Consulta vecinal y sectorial” y el “Cabildo Abierto”, tal como se aprecia en el gráfico 5; en la mayoría de casos estos mecanismos se implementan anualmente o en las ocasiones en que se considere necesario.

¹⁴ Ver anexos 5 y 7 para apreciar los cuestionarios utilizados para la consulta.

¹⁵ Para datos completos, ver Anexo 6: “Resultados de cuestionario a Funcionarios Municipales”.

¹⁶ Código Municipal, Artículo 115.

GRÁFICO 5: Mecanismos de participación ciudadana más utilizados en los municipios de Pobreza Extrema Severa y Alta según la opinión de los Funcionarios Municipales



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de cuestionario dirigido a Funcionarios Municipales.

Buena parte de los mecanismos antes mencionados, están abiertos a la participación de cualquier persona interesada en hacerlo, sin embargo, para otros casos ésta participación se delimita a grupos de personas u organizaciones ya establecidas, entre las cuales destacan las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), Instituciones Gubernamentales y no Gubernamentales que trabajan en la zona, líderes/lideresas comunitarios y Organizaciones locales.

Los Gobiernos Locales consultados afirman que los mecanismos de participación utilizados en su municipio, permiten recoger y priorizar las necesidades de la población a fin de tomarlas en cuenta para decidir los proyectos que se desarrollarán con el FISDL. En algunos municipios se considera que la decisión final de los proyectos a realizar recae en el Alcalde y su Concejo, mientras que otros indican que ésta decisión la toman las mismas comunidades o sus representantes. Los principales documentos en los que se deja constancia de las decisiones tomadas son las “Actas de asambleas” y los “Acuerdos comunitarios”.

Por otra parte, una de las principales obligaciones del Concejo Municipal es la de “Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas”¹⁷. De acuerdo a los comentarios proporcionados por las Alcaldías, la colocación de rótulos en sus municipios es el principal medio que se utiliza para dar a conocer a la población información sobre los proyectos que se ejecutan, también se proporciona información en las “Asambleas comunitarias” o en actividades de “Rendición de cuentas”.

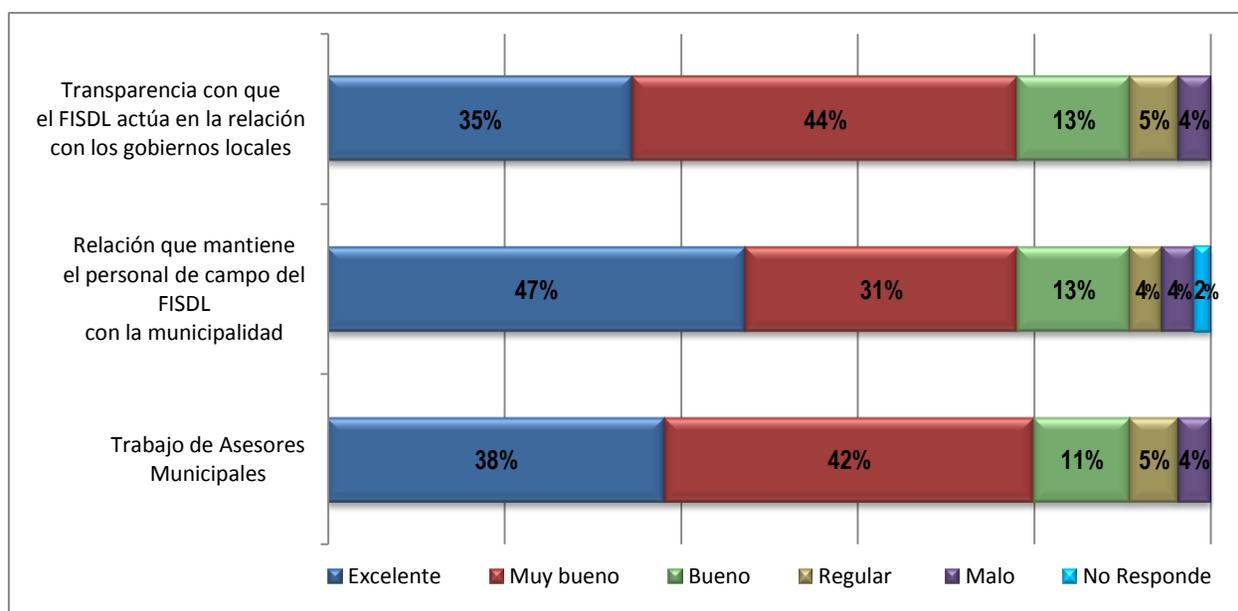
¹⁷ Código Municipal, Artículo 31, numeral 9

3.1.2. PERCEPCIÓN SOBRE EL TRABAJO REALIZADO CON EL FISDL

El 93% de las Alcaldías consultadas considera que los recursos proporcionados por el FISDL son muy importantes para el trabajo que efectúan, ya que les permite realizar proyectos provechosos para los habitantes de sus municipios.

La mayoría de consultados consideran que la transparencia (entendida como una actuación eficiente, eficaz y responsable) con la que el FISDL actúa en la relación con los Gobiernos Locales es “Muy Buena”, así como el trabajo que realizan los Asesores Municipales del FISDL; además, se tiene una “Excelente” opinión sobre la relación que mantiene el personal de campo del FISDL con la Municipalidad. Lo anterior puede apreciarse en el gráfico 6.

GRÁFICO 6: Percepción de las municipalidades sobre la transparencia y su relación con el FISDL



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de cuestionario a Funcionarios Municipales.

Entre los problemas o dificultades que se han presentado en el desarrollo de proyectos de inversión con el FISDL, sobresalen la mala formulación de carpetas técnicas y las demoras en la aprobación de proyectos. De acuerdo con las Alcaldías también han tenido inconvenientes por fondos insuficientes, retrasos en la liquidación y/o falta de permisos, entre otros.

Cuando se ha presentado alguno de los problemas mencionados arriba, el 95% de las municipalidades indican que han utilizado algún mecanismo para notificar al FISDL, la mayoría recurre a comunicarse directamente con el personal de campo de la institución (46%), mientras que otros han recurrido a audiencias con la presidencia del FISDL, reuniones con el Concejo de Alcaldes o se comunican a la OIR de la institución.

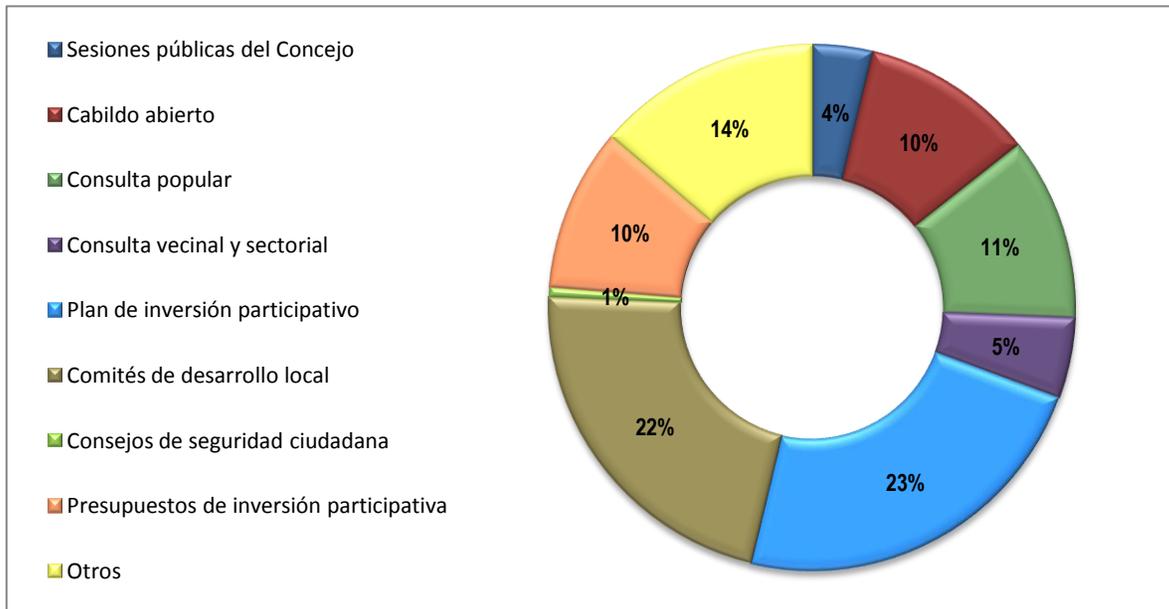
3.2. CONSULTA A ASESORES DEL FISDL

Los Asesores del FISDL, tanto AMU como ADL, son los representantes de la Institución que mantienen una relación más cercana con las comunidades y las municipalidades debido al trabajo que realizan en los territorios. Es por ello que para complementar y contrastar la información proporcionada por las Alcaldías, se consultó también a los Asesores sobre elementos relacionados con la participación ciudadana, el acceso a la información y la transparencia en el uso de recursos de inversión social¹⁸.

3.2.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

De acuerdo con la opinión de los AMU y ADL, los mecanismos de participación ciudadana más utilizados por las municipalidades son el “Plan de inversión participativo” y los “Comités de Desarrollo Local”, seguidos por el “Cabildo abierto” y la “Consulta popular” (ver gráfico 7). También se considera que los Comités Municipales de Coordinación del programa Comunidades Solidarias Rurales, constituyen un espacio que promueve la participación ciudadana. El 84% de los Asesores consultados indican haber participado en alguno de los mecanismos usados y han identificado que quienes más participan en estos encuentros son: ADESCOS, líderes/lideresas comunitarios y representantes de organizaciones locales, lo cual coincide con lo reportado por los Funcionarios municipales.

GRÁFICO 7: Mecanismos de participación ciudadana más utilizados según la percepción de los Asesores del FISDL



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de cuestionario dirigido a AMU y ADL del FISDL.

¹⁸ Para datos completos, ver Anexo 8: “Resultados de cuestionario a Asesores del FISDL”.

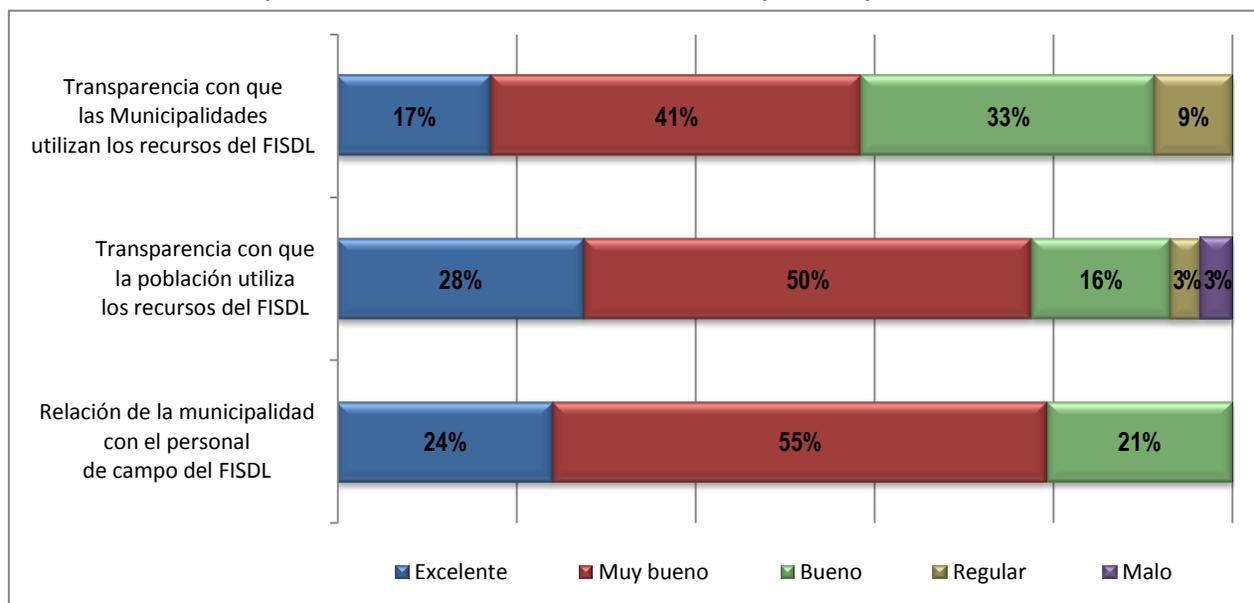
Según los comentarios obtenidos, se considera que las Alcaldías toman en cuenta las necesidades de la población para decidir los proyectos que realizarán con el apoyo del FISDL, sin embargo, mientras algunos consultados (29%) opinan que la decisión final sobre qué proyectos realizar recae en la población, la mayoría (47%) considera que esta decisión la toma el Alcalde o Alcaldesa y su Concejo, dejando en entredicho los procesos de consulta y participación promovidos.

Respecto a la información que se da a conocer sobre la ejecución y seguimiento de proyectos del FISDL, se plantea que las vías más utilizadas para divulgarla son las actividades de “Rendición de cuentas” y las “Asambleas comunitarias”, además de plasmarlas en los “Acuerdos municipales” o en las “Actas” de los Comités Municipales de Coordinación.

3.2.2. PERCEPCIÓN SOBRE EL TRABAJO REALIZADO CON LAS MUNICIPALIDADES

El Código Municipal establece que una de las obligaciones del Concejo Municipal es la de “Realizar la administración municipal con transparencia, austeridad, eficiencia y eficacia”¹⁹. Con respecto a lo anterior, la mayoría de Asesores consultados consideran que la transparencia, eficiencia, eficacia y responsabilidad con que los Gobiernos Locales utilizan los recursos proporcionados por el FISDL es “Muy Buena”, misma opinión que tienen en relación con la forma en que la población involucrada en los proyectos de inversión social realiza su labor; esta valoración también se otorga a la relación que mantiene la municipalidad con el personal de campo del FISDL (ver Gráfico 8).

GRÁFICO 8: Percepción de los Asesores del FISDL sobre la transparencia y su relación con las Alcaldías



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de cuestionario a Asesores del FISDL.

¹⁹ Código Municipal, Artículo 31, numeral 4

En relación con los problemas o dificultades que se han percibido en la realización de los proyectos los más destacados son la mala formulación de carpetas, las demoras en la aprobación de proyectos y la falta de permisos requeridos para iniciar las obras; estas valoraciones son coincidentes con las opiniones provenientes de los Gobiernos Locales, por lo que merecen atención prioritaria. El mecanismo más utilizado por los Asesores para resolver los inconvenientes, cuando estos se presentan, son las reuniones con los Alcaldes Municipales, aunque algunas ocasiones se ha recurrido directamente a la presidencia del FISDL, Gerencia de Operaciones u otras instancias de la entidad.

4. CONTRALORÍA SOCIAL

En el componente de contraloría social, por más de un año se han realizado diferentes acciones para contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los Comités de Contraloría o Comités Ejecutores de proyectos, como un mecanismo para consolidar la participación ciudadana en la exigencia del uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, con énfasis en aquellas obras o proyectos de infraestructura básica que se ejecutan en comunidades de los municipios catalogados en Pobreza Extrema Severa o Alta.

Como se indicaba en el informe de monitoreo anterior, la experiencia que FUNDE ha desarrollado en contraloría social a nivel local, se ha concentrado en 4 municipios: Santa María Ostuma en el departamento de La Paz, Comasagua en el departamento de La Libertad, Caluco en el departamento de Sonsonate y Jujutla en el departamento de Ahuachapán.

Una vez finalizado el proceso de capacitación sobre contraloría social, transparencia y rendición de cuentas, las acciones para dar continuidad al proceso iniciado desde 2012 se han orientado a la revisión de las carpetas de los proyectos a ser ejecutados en los municipios antes mencionados, durante el período 2012-2013 y a la observación de los proyectos que están en desarrollo. Dentro de ese marco de referencia se elaboraron instrumentos de observación para desarrollar los ejercicios de contraloría y, a partir de las visitas realizadas a los proyectos, se han elaborado los informes respectivos para su posterior presentación a las autoridades locales.

Paralelamente, se han establecido intercambios de experiencias entre pares, especialmente con los municipios de Comasagua y Caluco, para que los representantes de los comités conocieran de primera mano fortalezas y dificultades en los procesos de ejecución de los proyectos y de esta manera compartieran lecciones aprendidas que retroalimentasen el ejercicio de la contraloría social y el trabajo que realizan.

4.1. CONTRALORÍA A PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL

Hasta la fecha se han desarrollado ejercicios de contraloría social en tres de los cuatro municipios antes mencionados, realizando visitas a proyectos enmarcados en el programa PROCOMUNIDAD, financiado por el Banco Alemán de Desarrollo (KFW) o en el Programa de Fortalecimiento de Gobiernos Locales (PFGL), financiado con un préstamo del Banco Mundial.

En la tabla 3 se presentan los proyectos aprobados para los municipios en que se ha desarrollado este componente, detallando el lugar en el que se localizan, la modalidad bajo la cual se ejecutan, el tipo de comité que ha tenido a cargo el proceso de contraloría, el monto del proyecto y las fechas en que se han realizado o se tiene programado realizar los ejercicios de contraloría social.

TABLA 3: Proyectos a los que se ha realizado contraloría social

Municipio	Nombre del proyecto	Modalidad	Tipo de Comité	Monto del Proyecto	Fecha de ejercicios en Contraloría Social
Comasagua	Ampliación y mejoramiento de Sistema de agua potable y saneamiento en caserío tres de mayo	KFW	Ejecutor de Proyecto	\$ 311,916.33	12 de abril de 2012 1 de junio de 2012 5 de diciembre de 2012
	Empedrado de cuesta de acceso principal a Centro Escolar Estados Unidos de América	PFGL	Contraloría	\$ 53,274.00	-----
Santa María Ostuma	Construcción de empedrado fraguado calle principal cantón San Isidro	PFGL	Contraloría	\$ 64,000.00	22 de mayo de 2013 16 de julio de 2013
	Construcción de muros de piedra en canchas, cantones: San José Carrizal, San Antonio, El Tránsito y empedrado fraguado en calle Lotificación Ostuma	PFGL	Contraloría	\$ 56, 535.44	14 de junio de 2013 18 de julio de 2013
Caluco	Introducción de agua potable y saneamiento en Colonia Belén	KFW	Ejecutor de Proyecto	\$162,000.00	19 de enero de 2013 16 de febrero de 2013 12 de junio de 2013
	Construcción de pasarela peatonal entrada principal del municipio	KFW	Ejecutor de Proyecto	\$ 72,000.00	16 de enero de 2013 6 de febrero de 2013 6 de mayo de 2013

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la OIR del FISDL.

4.2. EXPERIENCIA EN LOS MUNICIPIOS

Una vez establecida la coordinación con los Gobiernos Locales y conformados los Comités de Contraloría, se procedió a desarrollar un plan de formación en base a las necesidades planteadas por los comités, así como a la realización de ejercicios de control social.

En el municipio de Comasagua el proceso de formación se dio en forma paralela con el inicio de los ejercicios de contraloría al proyecto de “Ampliación y mejoramiento de Sistema de agua potable”; en Caluco, la finalización del proceso de formación coincidió con la orden de inicio de los dos proyectos en noviembre de 2012, por lo que los ejercicios de contraloría se realizaron posterior a las capacitaciones; de igual forma, para el caso de Santa María Ostuma, primero se concluyó el proceso de formación y, posteriormente, en mayo de 2013, dieron inicio los ejercicios de contraloría a los dos proyectos en la modalidad PFGL. Hasta la fecha, en el municipio de Jujutla se ha desarrollado el proceso de formación pero aún no se ha efectuado ningún ejercicio de contraloría.

En los siguientes sub-apartados se describe el proceso realizado en cada municipio para fortalecer la participación ciudadana y la contraloría social.

4.2.1. MUNICIPIO DE COMASAGUA

En el municipio de Comasagua, departamento de La Libertad, el principal proceso llevado a cabo ha consistido en hacer contraloría social al proyecto: “Ampliación y mejoramiento de Sistema de agua potable y saneamiento”.

El 6 de marzo de 2013, los integrantes del Comité realizaron una presentación de los resultados ante el Concejo Municipal de Comasagua, en la que destacaron los principales hallazgos y recomendaciones para mejorar futuras gestiones, basándose en los ejercicios de contraloría realizados y en el informe final elaborado.

Entre los hallazgos en el proceso de contraloría social destacan:

- En el desarrollo del proyecto se generó un ahorro que permitió beneficiar a 4 familias más, haciendo un total de 129 familias beneficiadas.
- Hubo un retraso de dos meses en la instalación de las bombas ya que se tuvieron que mandar a comprar fuera del país.
- Se pudo constatar que todas las familias beneficiarias reciben el servicio de agua las 24 horas del día.
- Los tanques de captación, almacenamiento y distribución, cumplen con las especificaciones plasmadas en la Carpeta Técnica.
- El sistema de bombas indicado en la carpeta sería horizontal con bombas de 3 HP y se cambiaron por bombas verticales de 5 HP.
- Según la carpeta del proyecto las tapaderas de los tanques serían de lámina pero se cambió el material a concreto para evitar el robo.
- En cuanto a la construcción y medidas encontradas en las letrinas, la carpeta original manifiesta que las gradas de las mismas serían de ladrillo rojo y fueron cambiadas por ladrillo de saltex.
- Se capacitó a todas las familias para el uso de las bio-jardineras, pero al momento de la visita se pudo observar una sub-utilización de las mismas.

Cabe destacar que el proyecto de Construcción de calle de acceso al centro escolar aprobado para el mismo municipio, ha tenido un atraso de aproximadamente un año debido a la falta de permisos para el inicio de la construcción, ya que el acceso se encuentra ubicado en una propiedad privada. Recientemente se ha notificado que ya se cuenta con los permisos para la construcción y se espera que el proyecto de inicio en la segunda mitad de 2013.

4.2.2. MUNICIPIO DE CALUCO

El proceso desarrollado en el municipio de Caluco, dio inicio en el mes de agosto de 2012. Durante la primera etapa del proceso, se capacitó a los Comités de Contraloría Social en temas sobre rendición de cuentas, participación ciudadana y contraloría social, siendo reforzado el plan de capacitación con algunos contenidos incluidos en el Manual de Proyectos Ejecutados por la Comunidad (PEC).

En el período, se realizaron 3 ejercicios de contraloría social en el proyecto de “Introducción de agua potable” y 3 ejercicios en el proyecto de “Construcción de pasarela peatonal”. Entre las dificultades que se presentaron en la realización de este último proyecto destacan retrasos en la ejecución debido a errores en la elaboración de la carpeta técnica y la falta de claridad sobre la contrapartida asumida por la municipalidad.

Al momento se han validado los informes finales del proceso por parte de los Comités para ser presentados a las autoridades locales de Caluco a finales del mes de julio de 2013.

4.2.3. MUNICIPIO DE SANTA MARÍA OSTUMA

En Santa María Ostuma, los proyectos en los cuales se han realizado ejercicios de contraloría social son: “Construcción de empedrado fraguado, calle principal del cantón San Isidro” y “Construcción de muros de piedra en canchas de los cantones: San José el Carrizal, San Antonio, El Tránsito y empedrado fraguado en calle Lotificación Ostuma”. A la fecha se han realizado dos ejercicios de contraloría a dichos proyectos y se ha proyectado presentar el informe a las autoridades locales en el mes de agosto del corriente año.

Entre algunas dificultades encontradas en estos proyectos pueden mencionarse: el desconocimiento de las carpetas técnicas, presupuesto y plan de ejecución de los mismos por parte de los Comités, la falta de asesoría y acompañamiento para retroalimentar los procesos, y los retrasos que se han presentado en la construcción de muros en las canchas de los Cantones El Tránsito y San Antonio, debido a la realización de estudios de suelo y perforaciones adicionales que han requerido solicitar prórrogas.

4.2.4. MUNICIPIO DE JUJUTLA

En el municipio de Jujutla se ha realizado un proceso de capacitación con líderes y lideresas representantes de las ADESCOS de la zona norte del municipio, específicamente de los cantones: Rosario Arriba, Azacualpa, Zapúa y Rosario Abajo. En este período no ha habido proyectos en los cuales realizar ejercicios de contraloría social, por lo que el trabajo se ha restringido a impartir las capacitaciones.

4.3. CONSULTA A INTEGRANTES DE LOS COMITÉS

Los integrantes de los Comités de Contraloría Social con quienes se ha trabajado en los últimos meses, por ser residentes de municipios de Pobreza Extrema Severa o Alta, y por haber tenido la oportunidad de realizar o acompañar el desarrollo de proyectos del FISDL en sus comunidades, conocen diferentes aspectos que deberían ser considerados para contribuir a que los recursos para inversión social se utilicen de forma más eficiente, es por ello que se realizaron actividades de consulta en los cuatro municipios para aprender de la experiencia de quienes integran los Comités.

4.3.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

En un primer momento se realizó una exploración sobre el conocimiento que los integrantes de los Comités tienen acerca de los mecanismos de participación ciudadana utilizados en su municipio. Los participantes de los grupos focales en los 4 municipios coinciden en que se utilizan diferentes mecanismos para promover la participación, pero estos no se realizan periódicamente y no siempre son abiertos a que asista cualquier persona, además en algunas ocasiones en que se realizan convocatorias generales, la población no se entera a tiempo de la reunión o simplemente no muestra interés en asistir.

Entre los mecanismos de participación ciudadana más mencionados están el Cabildo Abierto, la Consulta Popular y los Comités Locales; en algunos casos no se conocen los mecanismos existentes pero los miembros de los comités consideran que el Alcalde o Alcaldesa Municipal propicia espacios para que puedan comunicarse directamente y dar a conocer sus necesidades.

Se percibe que la opinión de la ciudadanía es tomada en cuenta para la realización de algunos proyectos, sin embargo, también se han presentado casos en los que se plantean las necesidades que se tienen o los proyectos que les gustaría que la municipalidad desarrollara y han pasado varios años gestionando sin obtener respuesta. En uno de los municipios consultados consideran que se realizan más proyectos en las comunidades que apoyan al partido que gobierna el municipio.

En cuanto a la transparencia y el acceso a la información, los participantes manifiestan que hay mucho por hacer en ambos aspectos, ya que la información aún es muy limitada y la transparencia no es una práctica generalizada en todo lo que los Gobiernos Locales realizan. Se reconoce que aunque la Rendición de Cuentas es un mecanismo que se ha incorporado recientemente, es muy importante mantenerla y mejorarla porque es un espacio que les permite como ciudadanos saber lo que se hace con los recursos públicos, sin embargo, los consultados expresaron que les gustaría que la información se presente con mayor nivel de detalle al utilizado hasta el momento.

4.3.2. COMITÉS EJECUTORES Y COMITÉS DE CONTRALORÍA

Con respecto a la experiencia que han adquirido al formar parte de los Comités Ejecutores o de los Comités de Contraloría de los proyectos, los participantes indican que las capacitaciones proporcionadas por el FISDL les han sido de utilidad para desarrollar las funciones que se les encomendaron, sin embargo, algunos elementos importantes no son considerados en la formación y es hasta que se encuentran en el desarrollo del proyecto que se dan cuenta que hubiese sido necesario recibir capacitación en otros temas para lograr un mejor desempeño.

Parte de los inconvenientes que se han presentado en relación con las capacitaciones, se orientan a que algunos Comités han sido capacitados mucho tiempo antes del inicio del proyecto y cuando éste comienza no recuerdan lo que se les enseñó debido a que no han tenido oportunidad de aplicar los conocimientos, por lo que se considera necesario tener una actualización de los mismos cuando el proyecto se desarrolla; no obstante, miembros de otros Comités, revelan que las capacitaciones proporcionadas les fueron impartidas cuando el proyecto tenía un avance considerable, por lo que manifiestan que les hubieran sido más útiles si se les proporcionaran antes que éste iniciara.

Durante el desarrollo de los proyectos, se considera que las principales dificultades que se han presentado están generalmente relacionadas con la mala elaboración de las carpetas técnicas, el retraso en los desembolsos y el mal uso de los recursos. Además, como integrantes de los Comités les gustaría que tener acceso a las Carpetas Técnicas aprobadas no fuera un proceso tan complicado, ya que con esa información pueden dar mejor seguimiento a las obras que se realizan y cumplir con sus labores de mejor manera.

En relación con su experiencia en el desarrollo de ejercicios de contraloría social y las capacitaciones proporcionadas en la materia por la FUNDE, consideran que es una experiencia que les ha permitido incrementar sus conocimientos, mejorar sus relaciones, evaluar lo que se hace y cómo se hace para corregir errores, así como apreciar mejor la importancia de la transparencia.

Los consultados consideran que es importante entender que la participación ciudadana es un derecho, porque así la gente se anima a ejercerlo y sabe que su opinión va a ser escuchada. Además, indican que saberse contralores sociales les ha ayudado a no ignorar las situaciones que se presentan en el trabajo realizado en sus comunidades y, además, a reconocer que gastar correctamente el dinero o no desperdiciar el material de las construcciones es un tema que les compete a todos y todas.

4.3.3. COMENTARIOS SOBRE INVERSIÓN SOCIAL Y PROPUESTAS PARA EL FISDL

En general, los participantes de los grupos focales consideran que los proyectos de inversión social realizados en sus comunidades con el apoyo del FISDL han contribuido a mejorar sus condiciones de vida, en algunos casos de forma notoria y en otros de forma mínima.

Por ejemplo, los proyectos de caminos proporcionan mayor seguridad y evitan accidentes o lesiones, los proyectos de agua les permiten dedicar su tiempo a otras tareas ya que no tienen que preocuparse por salir en busca del vital líquido, los proyectos de electrificación también les aportan más seguridad y a la vez permite que los estudiantes puedan realizar sus tareas sin inconveniente por las noches. Además, durante la ejecución de algunos proyectos se contrata gente para participar en su desarrollo, proporcionando empleos a los habitantes de la zona. Como integrantes de los comités se sienten satisfechos porque se les ha otorgado la oportunidad de participar, involucrarse en los procesos y aprender nuevas cosas.

También se hizo mención de los proyectos de Transferencias Monetarias como el PATI, que le ha permitido a muchas personas aprender un oficio, así como los bonos otorgados desde el programa Comunidades Solidarias Rurales, que con las capacitaciones impartidas les ha permitido adquirir conciencia de la importancia de mantener los niños y niñas en la escuela, además han aprendido a administrar mejor el dinero.

A pesar de lo anterior, los integrantes de los comités reconocen que aún hay muchas necesidades por cubrir, y esperando en que el FISDL continúe trabajando en sus comunidades, realizaron algunas sugerencias en base a las experiencias que han tenido hasta el momento, con el propósito que los futuros proyectos se realicen de mejor manera.

Se considera que es de vital importancia mejorar la coordinación entre la Alcaldía y el FISDL para facilitar el trabajo realizado por los Comités, además de proporcionar mayor claridad sobre las funciones de los Comités durante las capacitaciones impartidas. Conjuntamente, si se continúa realizando proyectos en los que se utilice la figura de Comités de Contraloría en el marco del PFGL, expresan que es necesario contar con algo que les acredite como supervisores/contralores para evitar inconvenientes con quienes realizan el proyecto.

Otra sugerencia radica en inspeccionar el terreno y verificar que se cuenta con los permisos requeridos para realizar un determinado proyecto antes de aprobar la carpeta técnica, en la misma línea, se sugiere mayor control en la elaboración de carpetas ya que hay elementos que no se toman en cuenta cuando se formulan y luego ocasionan muchos inconvenientes. Este es un elemento que coincide con la opinión emitida por Funcionarios Municipales y Asesores del FISDL.

Finalmente, debido a ciertas situaciones que se han presentado, se recomienda implementar mecanismos de sanción para los casos en los que se haga mal uso de los recursos, además de garantizar siempre la buena calidad de los proyectos que se desarrollan y, una vez finalizados los proyectos, les gustaría que el FISDL suministrara un fondo para dar seguimiento y mantenimiento a las obras ejecutadas, o por cualquier tipo de imprevisto.

HALLAZGOS

SE EJECUTA MENOS DEL 80% DEL PRESUPUESTO ANUAL DISPONIBLE

La inversión realizada por el FISDL en cuatro años de gestión del presente quinquenio ha sido considerablemente superior a la efectuada en períodos presidenciales anteriores. Sin embargo, es importante notar que la ejecución presupuestaria de la institución es inferior al 80%, lo cual indica la necesidad de optimizar el uso de los recursos que se destinan a inversión social y requiere también mejorar la coordinación que se mantiene con otras instancias gubernamentales para cumplir con los compromisos adquiridos, así como la agilización de ciertos procesos.

LA COBERTURA DE SERVICIOS BÁSICOS SE HA AMPLIADO EN LOS MUNICIPIOS MÁS POBRES

En lo referente al componente de infraestructura, se han realizado obras importantes para mejorar la cobertura de agua potable y electrificación en los municipios clasificados en Pobreza Extrema Severa, sin embargo, el avance en la ampliación de coberturas para estos servicios básicos ha sido mucho menor en los municipios en Pobreza Extrema Alta, por lo que aún queda una importante brecha que cubrir para lograr la cobertura que se ha propuesto como meta para el quinquenio actual.

EXISTE ALTA DEMANDA DE INFORMACIÓN SOBRE INVERSIÓN SOCIAL

El FISDL se mantiene entre las instituciones que mayor cumplimiento da a lo establecido en la LAIP; la información oficiosa que se tiene disponible a la ciudadanía es clara y completa, a excepción de algunos datos que no se presentan con el nivel de detalle requerido o no se actualiza de forma periódica, sin embargo, se reconoce el esfuerzo de la entidad para realizar una gestión con transparencia. Además, está entre las instituciones que tienen mayor demanda de información (principalmente oficiosa), evidenciando el interés de la población por conocer diferentes elementos relacionados con el trabajo que realiza la entidad.

NO SE CUENTA CON RESPALDO DE LAS CONSULTAS CIUDADANAS QUE SE REALIZAN

De acuerdo con las consultas realizadas a Funcionarios Municipales, Asesores del FISDL e integrantes de los Comités Ejecutores o Comités de Contraloría, se observa la utilización de distintos mecanismos de participación ciudadana para conocer las necesidades de la población, sin embargo, no se cuenta con un instrumento que esté a disposición de la ciudadanía en la que se pueda comprobar en qué medida se han tomado en cuenta las necesidades manifestadas y los criterios de selección de los proyectos a realizar.

SE IDENTIFICAN DEFICIENCIAS EN LA FORMULACIÓN Y REVISIÓN DE CARPETAS TÉCNICAS

Entre los problemas que más se presentan en el desarrollo de los proyectos de inversión, continúan destacando la mala formulación de carpetas técnicas y las demoras en la aprobación de las mismas, así como la falta de permisos requeridos para la ejecución de los proyectos. Estos problemas han sido identificados tanto por Funcionarios Municipales, como por Asesores del FISDL y representantes de las comunidades.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ES LIMITADO PARA LOS COMITÉS CIUDADANOS

El derecho de acceso a la información que les corresponde a los Comités ejecutores de Proyecto y a los Comités de Contraloría Ciudadana aún es muy limitado sobre todo en el acceso a carpetas técnicas, planes de ejecución y presupuestos.

SE HA FORTALECIDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los proyectos en los que se incorpora la intervención activa de la ciudadanía, han permitido fortalecer espacios de diálogo y han favorecido la participación ciudadana frente a las autoridades locales, creando un verdadero compromiso por desarrollar los proyectos de la forma más eficiente y responsable posible. La participación ciudadana en la gestión tanto del FISDL como de las Alcaldías, favorece la transparencia y la credibilidad de estas instituciones.

RECOMENDACIONES

- Debido a que una ejecución presupuestaria del 100% no siempre es indicador de eficiencia en el uso de los recursos, se sugiere contar con una herramienta que permita vincular el presupuesto programado con los resultados esperados, actualizándola al menos cada 3 meses y poniéndola a disposición de la ciudadanía para observar la forma en que la inversión de los recursos otorgados permite cumplir los resultados propuestos.
- En vista de la brecha que debe cubrirse para alcanzar la cobertura del 80% en agua potable y 95% en electrificación en los 100 municipios más pobres, es de particular importancia que en el último año de la actual gestión presidencial los recursos disponibles para el desarrollo de proyectos de esta tipología sean utilizados en forma más eficiente y se orienten expeditamente para cerrar esta brecha, además de agilizar los procesos para la aprobación de proyectos de esta índole.
- Ante el interés demostrado por la ciudadanía por conocer información sobre el quehacer del FISDL, colocándola como una de las instituciones con mayor demanda de información pública tanto oficiosa como no oficiosa, se recomienda mantener siempre actualizados los datos que se ponen a disposición de la población, presentarlos de forma periódica, en un formato de fácil acceso y con el detalle requerido, fortaleciendo sus procesos institucionales por la transparencia.
- Debido a que entre las principales responsabilidades de los Asesores Municipales está la de representar al FISDL en los diversos espacios de participación local en los municipios asignados, así como registrar los acuerdos de las reuniones donde participen, los insumos proporcionados por los asesores pueden ser utilizados para construir un instrumento que permita comparar los acuerdos alcanzados en las reuniones realizadas en los municipios con los proyectos solicitados por las Municipalidades.
- Es importante aumentar las exigencias requeridas para la elaboración de carpetas técnicas, solicitando que los formuladores cuenten con experiencia en el campo, y al mismo tiempo, incrementar las capacidades de los integrantes del Departamento de Ingeniería para contar con más elementos que les permitan una revisión expedita del contenido de las carpetas. Se recomienda también considerar un incremento de personal en el Departamento.
- Para que los Comités que se conforman en los proyectos PROCOMUNIDAD o PFGL obtengan mejores resultados, es necesario que tanto el FISDL como las Municipalidades faciliten a los integrantes de los Comités toda la información referente a los proyectos en los que se involucran, particularmente a las carpetas técnicas.
- Los integrantes de los Comités que se han conformado en algunos municipios y que han logrado buenos resultados en los proyectos ejecutados, deberían considerarse para participar en la elaboración y desarrollo de proyectos futuros, permitiendo cierto grado de acompañamiento durante la formulación de las carpetas, pues ellos conocen bien su entorno, cuentan con conocimientos proporcionados en las capacitaciones realizadas y conocimientos adquiridos en experiencias previas.

REFERENCIAS

- Datos sobre presupuesto votado, modificado y ejecutado del FISDL 2009-2012 [En línea]. Disponible en:
http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Sentencia del 19 de septiembre de 2006 [En línea]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Marco institucional – Misión del FISDL [En línea]. Disponible en:
<http://www.fisd.l.gob.sv/institucion/marco-institucional/filosofia>
- Constitución de la República de El Salvador. Publicada en el Diario Oficial N°234, Tomo 281, 16 de diciembre de 1983.
- Código Municipal. Publicado en el Diario Oficial N°23, Tomo 290, 5 de febrero de 1986.
- Ley de Acceso a la Información Pública. Publicada en el Diario Oficial N°70, Tomo 371, del 8 de abril de 2011.
- Información oficiosa del FISDL [En línea]. Disponible en:
<http://www.fisd.l.gob.sv/gobiernotransparente/>
- Ranking de información elaborado por la Sub-secretaría de Transparencia y Anticorrupción [En línea]. Disponible en: http://www.gobiernoabierto.gob.sv/information_rankings
- Informes de avances de la Ley de Acceso a la Información [En línea]. Disponible en:
<http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>
- Molina, R. (2013) Directorio de Alcaldes y Asesores del FISDL. Correo electrónico a J. Estrada. 22 de febrero de 2013.
- Molina, R. (2013) Desembolsos del FISDL durante la actual gestión presidencial. Correo electrónico a J. Estrada. 9 de abril de 2013.
- Molina, R. (2013) Resumen de coberturas de agua potable y electrificación. Correo electrónico a J. Estrada. 9 de abril de 2013.
- Molina, R. (2013) Consolidado de datos OIR desde febrero de 2010. Correo electrónico a J. Estrada. 19 de junio de 2013.
- Molina, R. (2013). Rendición de Cuentas FISDL junio 2012-mayo 2013, presentado en zona paracentral el 21 de junio de 2013. Correo electrónico a J. Estrada. 24 de junio de 2013.

ANEXOS

ANEXO 1: Comparativo de coberturas en agua potable y electrificación de municipios en Pobreza Extrema Severa y Alta

	Incremento de cobertura entre 2005 y 2012		Incremento requerido para alcanzar cobertura Meta		Cobertura Meta para el quinquenio 2009-2014
	Pobreza Extrema Severa	Pobreza Extrema Alta	Pobreza Extrema Severa	Pobreza Extrema Severa	
Agua potable	27,5%	4,60%	-8,5%	14,4%	80%
Electrificación	29,7%	9,30%	3,3%	9,7%	95%

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la OIR

ANEXO 2: Presupuesto votado, modificado y ejecutado del FISDL. 2009 – 2012

Año	Presupuesto Votado	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejecutado	Diferencia entre presupuesto modificado y ejecutado
2009	\$ 65.884.140,00	\$ 86.138.500,00	\$ 66.378.200,00	\$ 19.760.300,00
2010	\$ 62.068.205,00	\$ 113.925.000,00	\$ 86.813.900,00	\$ 27.111.100,00
2011	\$ 143.125.620,00	\$ 169.429.400,00	\$ 100.095.000,00	\$ 69.334.400,00
2012	\$ 112.566.045,00	\$ 145.208.400,00	\$ 110.924.100,00	\$ 34.284.300,00
				\$ 26.406.120,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en Portal de Transparencia Fiscal

ANEXO 3: Atenciones de la OIR según tipología de Información solicitada (Febrero 2010 – mayo 2013)

TIPO	Feb. – Dic. 2010		Ene. – Dic. 2011		Ene. – Dic. 2012		Ene. – Mayo 2013		Feb. 2010 – Mayo 2013	
	Nº de solicitudes	% de solicitudes	Nº de solicitudes	% de solicitudes						
Información Oficiosa	272	57%	419	74%	513	65%	321	66%	1525	66%
Información Especifica	124	26%	105	19%	241	31%	148	31%	618	27%
Sugerencias / Comentarios	24	5%	14	2%	16	2%	9	2%	63	3%
Quejas	14	3%	13	2%	7	1%	4	1%	38	2%
Reclamos	20	4%	13	2%	13	2%	3	1%	49	2%
Otro tipo de Información	18	4%	-	-	-	-	-	-	18	1%
Avisos	8	2%	-	-	-	-	-	-	8	0%
TOTALES	480	100%	564	100%	790	100%	485	100%	2319	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la OIR

ANEXO 4: Atenciones de la OIR según procedencia de las solicitudes de Información (Febrero 2010 – mayo 2013)

PROCEDENCIA	Feb. – Dic. 2010		Ene. – Dic. 2011		Ene. – Dic. 2012		Ene. – Mayo 2013		Feb. 2010 – Mayo 2013	
	Nº de solicitudes	% de solicitudes	Nº de solicitudes	% de solicitudes						
Ciudadanos	294	61%	353	63%	546	69%	396	82%	1589	69%
Organizaciones de la Sociedad Civil	87	18%	59	10%	51	6%	30	6%	227	10%
Contratistas / Empresas	69	14%	114	20%	148	19%	39	8%	370	16%
Municipalidades / Instituciones Gubernamentales	26	5%	27	5%	35	4%	17	4%	105	5%
Gobernaciones Departamentales	4	1%	11	2%	10	1%	3	1%	28	1%
TOTALES	480	100%	564	100%	790	100%	485	100%	2319	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la OIR

ANEXO 5: Cuestionario a Funcionarios Municipales

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL (FISDL)



CUESTIONARIO PARA FUNCIONARIOS MUNICIPALES

El objetivo del cuestionario es identificar, desde la percepción de los gobiernos locales, aspectos que necesitan mejorarse para garantizar la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como el uso eficiente de los recursos públicos administrados por el FISDL, a fin de proponer alternativas ante las dificultades que se perciben en el desarrollo de proyectos de inversión social.

- Indicaciones:
- Marque con una "X" o subraye la opción que crea conveniente.
 - Puede seleccionar varias opciones sólo en las preguntas que se de esta instrucción.
 - Escriba sus comentarios únicamente en los espacios señalados.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA MUNICIPAL

1. ¿Qué mecanismo de participación ciudadana se utilizan en su municipio para identificar las necesidades de la población? (puede seleccionar todos los que apliquen)

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Sesiones públicas del Concejo | <input type="checkbox"/> Plan de inversión participativo |
| <input type="checkbox"/> Cabildo abierto | <input type="checkbox"/> Comités de desarrollo local |
| <input type="checkbox"/> Consulta popular | <input type="checkbox"/> Consejos de seguridad ciudadana |
| <input type="checkbox"/> Consulta vecinal y sectorial | <input type="checkbox"/> Presupuestos de inversión participativa |
| <input type="checkbox"/> Otros (indique cuáles): | |
-

Si no se utiliza ninguno de estos mecanismos, pase a la pregunta 4

2. ¿Con qué periodicidad se utilizan estos mecanismos en su municipio?

- Trimestral Semestral Anual
- Otros (indique periodicidad):
-

3. ¿Quiénes participan en estos mecanismos?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> ADESCOS | <input type="checkbox"/> Organizaciones de mujeres |
| <input type="checkbox"/> Intercomunales | <input type="checkbox"/> Organizaciones de jóvenes |
| <input type="checkbox"/> Otros (indique quiénes): | |
-

4. ¿Se toman en cuenta las necesidades que expresa la población para decidir qué proyectos desarrollar con fondos del FISDL?

SI NO

¿Cómo se toman en cuenta?

5. ¿Cuál es el criterio utilizado para la priorización de los proyectos que se desarrollan en su municipio? ¿Quién toma las decisiones sobre los proyectos a realizar?

6. ¿De qué forma se deja constancia de las decisiones que se toman con respecto a los proyectos y la forma en que estos se priorizan?

- No se deja constancia
- Actas de "Asambleas comunitarias" o de "Reuniones de trabajo"
- Documentos que son sólo para uso interno de la Alcaldía
- Otros (indique cómo):
-

7. ¿De qué forma se da a conocer a la población la información sobre los proyectos ejecutados con recursos del FISDL (en cualquier modalidad)?

- No se dan a conocer
- En actividades de Rendición de Cuentas
- En Asambleas comunitarias
- Mediante la Unidad de Acceso a la Información de la Alcaldía
- Colocando rótulos con información sobre los proyectos
- Otros (indique cómo):
-

8. En caso que no se ejecute todo el dinero aprobado para un proyecto ¿Qué se hace con los recursos que no se utilizaron?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Nunca ha sobrado dinero de proyectos | <input type="checkbox"/> Se utiliza en obras complementarias al proyecto aprobado |
| <input type="checkbox"/> Se devuelve el dinero al FISDL | <input type="checkbox"/> Se utiliza en otros proyectos de la municipalidad |
| <input type="checkbox"/> Otros (por favor explique): | |
-

Si nunca ha sobrado dinero de proyectos pase a la pregunta 10

9. Cuando no se ejecuta todo el dinero de un proyecto ¿Cómo se decide el uso que se dará a los recursos que no se ejecutaron?

- En Asamblea comunal
 - En reunión del Comité Ejecutor, Alcaldía y FISDL
 - El Comité Ejecutor toma la decisión
 - Otros (indique cómo):
-

II. INVERSIÓN SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS

10. ¿Cuál es el nivel de importancia que tienen los recursos proporcionados por el FISDL en el trabajo que realiza la Alcaldía?

- Muy importantes Algo importantes Poco importantes Nada importantes

11. ¿Cómo calificaría la transparencia con que el FISDL actúa en la relación con los gobiernos locales? (entendida como una actuación eficiente, eficaz, responsable y accesible de la institución)

- Excelente Muy buena Buena Regular Mala

12. ¿Cómo calificaría la relación que mantiene el personal de campo del FISDL con la municipalidad?

- Excelente Muy buena Buena Regular Mala

13. ¿Cómo calificaría el trabajo de los Asesores Municipales del FISDL?

- Excelente Muy bueno Bueno Regular Malo

14. ¿Alguna vez un funcionario del FISDL le ha pedido algo a cambio de otorgarle recursos del FISDL?

- SI NO

15. ¿Qué tipo de problemas o dificultades se le han presentado en el desarrollo de proyectos de inversión con el FISDL? (puede seleccionar todos los que apliquen)

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> No se ha presentado ninguna dificultad | <input type="checkbox"/> Atrasos en la ejecución |
| <input type="checkbox"/> Mala formulación de carpetas técnicas | <input type="checkbox"/> Falta de permisos para realizar el proyecto |
| <input type="checkbox"/> Demoras en la aprobación de proyectos | <input type="checkbox"/> Inconvenientes con supervisores del FISDL |
| <input type="checkbox"/> Retrasos en desembolsos de recursos | <input type="checkbox"/> Desacuerdos con contratistas |
| <input type="checkbox"/> Fondos insuficientes | <input type="checkbox"/> Retrasos en liquidación de los proyectos |
| <input type="checkbox"/> Otros (indique cuáles): | |
-

Si no se ha presentado ningún problema o dificultad, pase a la pregunta 17

16. En su opinión, del listado anterior, ¿Cuál es el principal problema o dificultad enfrentada en el desarrollo de proyectos de inversión social?

17. ¿Cuál/cuáles mecanismo(s) de participación ha utilizado para expresar sus comentarios, opiniones o dificultades al FISDL? (puede seleccionar todos los que apliquen)

- Ninguno
 - Audiencias con la presidencia del FISDL
 - Oficina de Información y Respuesta del FISDL
 - Reuniones con el Concejo de Alcaldes
 - Comunicación con personal de campo del FISDL (asesores y/o supervisores)
 - Otros (por favor explique):
-

18. ¿Ha utilizado algún mecanismo de comunicación del FISDL para denunciar mal manejo de recursos o problemas en el desarrollo de proyectos?

- SI NO

¿Por qué?

COMENTARIOS ADICIONALES (Opcional):

CONFIDENCIALIDAD:

La información contenida en esta encuesta será de uso exclusivo de FUNDE.
En ningún momento se hará mención de los datos personales de las fuentes.

ANEXO 6: Resultados de cuestionario a Funcionarios Municipales

1. ¿Qué mecanismos de participación ciudadana se utilizan en su municipio para identificar las necesidades de la población?

Cabildo abierto	14%
Comités de desarrollo local	13%
Consejos de seguridad ciudadana	3%
Consulta popular	10%
Consulta vecinal y sectorial	17%
Plan de inversión participativo	23%
Presupuestos de inversión participativa	11%
Sesiones públicas del Concejo	5%
Otros*	3%

* Otros: Asambleas Generales, Planificación participativa, reuniones con la comunidad, Reuniones sectoriales o reuniones con líderes de directivas.

2. ¿Con qué periodicidad se utilizan estos mecanismos en su municipio?

Trimestral	26%
Semestral	18%
Anual	36%
Otros*	20%

* Otros: Mensual, bimensual o dependiendo de los proyectos y necesidades.

3. ¿Quiénes participan en estos mecanismos?

ADESCOS	39%
Intercomunales	14%
Organizaciones de mujeres	20%
Organizaciones de jóvenes	14%
Otros*	13%

* Otros: Comunidades, Iglesias, Pastorales, Cooperativas, Comités/Directivas Locales, Organizaciones Locales, Instituciones Públicas, Asociaciones productivas, Sectores Organizados, ONG que trabajan en el municipio, Líderes comunales/comunitarios, Jefes de hogares, Comités de prevención social o población en general.

4. ¿Se toman en cuenta las necesidades que expresa la población para decidir qué proyectos desarrollar con fondos del FISDL?

SI	100%
NO	-

¿Cómo se toman en cuenta?

A partir de comentarios que se reciben en: Asambleas comunitarias o comunales, consultas (vecinal, sectorial y/o ciudadana) para la priorización de proyectos, gestiones del Concejo, solicitudes de las comunidades, comités de Comunidades Solidarias, Cabildo abierto, Plan de inversión o presupuestos participativos, Comités de contraloría ciudadana, ADESCOS.

5. ¿Cuál es el criterio utilizado para la priorización de los proyectos que se desarrollan en su municipio?

- Opiniones emitidas en asambleas generales y planes participativos.
- Decisiones tomadas en asambleas comunitarias.
- Conforme lo establecido en el plan de desarrollo municipal.
- La priorización que realizar la población y/o la municipalidad.
- Según evaluaciones realizadas en las zonas más vulnerables.

¿Quién toma las decisiones sobre los proyectos a realizar?

El Alcalde y su Concejo Municipal, las comunidades/la población, los líderes comunitarios o los actores locales.

6. ¿De qué forma se deja constancia de las decisiones que se toman con respecto a los proyectos y la forma en que estos se priorizan?

No se deja constancia	1%
Actas de "Asambleas" o "Reuniones"	60%
Documentos para uso de la Alcaldía	15%
Otros	24%

* Otros: acuerdos municipales, actas del plan de inversión participativo, acuerdos de priorización, compromisos verbales del concejo y la población, convenios con instituciones, actas del Comité de Desarrollo Municipal, listas de asistencia, fotografías, libros de actas de ADESCOS, solicitudes de la comunidad.

7. ¿De qué forma se da a conocer a la población la información sobre los proyectos ejecutados con recursos del FISDL?

No se dan a conocer	0%
Asambleas Comunitarias	25%
Rendición de cuentas	26%
Rótulos	31%
UAIP de la Alcaldía	9%
Otros	9%

* Otros: Cabildos abiertos, afiches, cuñas radiales, reuniones del Comité de Comunidades Solidarias, reuniones del Comité de Desarrollo Municipal, reuniones con líderes comunitarios o reuniones sectoriales, inauguraciones de cada proyecto, mural informativo de la Alcaldía, internet, perifoneo.

8. En caso que no se ejecute todo el dinero aprobado para un proyecto ¿Qué se hace con los recursos que no se utilizaron?

Nunca ha sobrado dinero	18%
Se devuelve el dinero al FISDL	24%
Se utiliza en obras complementarias	40%
Se utiliza en otros proyectos de la municipalidad	10%
Otros*	8%

* Otros: depende de lo establecido por la fuente de financiamiento, se traslada a la cuenta FODES, si es PFGL se hace otro proyecto, hasta la fecha no se ha realizado ningún proyecto.

9. Cuando no se ejecuta todo el dinero de un proyecto ¿Cómo se decide el uso que se dará a los recursos que no se ejecutaron?

Asamblea Comunal	27%
Comité Ejecutor	4%
Reunión de Comité, Alcaldía y FISDL	53%
Otros	16%

* Otros: Consulta ciudadana, de acuerdo a convenio con el FISDL y los requisitos del cooperante, nunca se ha tenido esta experiencia.

10. ¿Cuál es el nivel de importancia que tienen los recursos proporcionados por el FISDL en el trabajo que realiza la Alcaldía?

Muy importantes	93%
Algo importantes	4%
Poco importantes	2%
Nada importantes	2%

11. ¿Cómo calificaría la transparencia con que el FISDL actúa en la relación con los gobiernos locales? (entendida como una actuación eficiente, eficaz, responsable y accesible de la institución)

Excelente	35%
Muy buena	44%
Buena	13%
Regular	5%
Mala	4%

12. ¿Cómo calificaría la coordinación que mantiene el personal de campo del FISDL con la municipalidad?

Excelente	47%
Muy buena	31%
Buena	13%
Regular	4%
Mala	4%
No responde	2%

13. ¿Cómo calificaría el trabajo de los Asesores Municipales del FISDL?

Excelente	38%
Muy buena	42%
Buena	11%
Regular	5%
Mala	4%

14. Alguna vez un funcionario del FISDL le ha pedido algo a cambio de otorgarle recursos del FISDL?

SI	-
NO	100%

15. ¿Qué tipo de problemas o dificultades se le han presentado en el desarrollo de proyectos de inversión con el FISDL?

No se ha presentado ninguna dificultad	8%
Atrasos en la ejecución	3%
Demoras en aprobación de proyectos	29%
Desacuerdos con Contratistas	4%
Falta de permisos para realizar el proyecto	7%
Fondos insuficientes	8%
Inconvenientes con supervisores del FISDL	3%
Mala formulación de carpetas de carpetas técnicas	23%
Retrasos en desembolsos de recursos	3%
Retrasos en la liquidación de los proyectos	7%
Otros*	4%

* Otros: no se presenta la documentación requerida, altos costos para elaborar Carpetas Técnicas, se visan las Carpetas sin definir su fuente de financiamiento.

16. En su opinión, del listado anterior, ¿Cuál es el principal problema o dificultad enfrentada en el desarrollo de proyectos de inversión social?

Demoras en la aprobación de proyectos / carpetas	39%
Mala formulación	27%
Retrasos en desembolso de fondos	5%
Fondos insuficientes	5%
Ninguna	5%
Otros	20%

17. ¿Cuál mecanismo de participación ha utilizado?

Ninguno	5%
Audiencias con la presidencia del FISDL	29%
OIR del FISDL	2%
Reuniones con el Concejo de Alcaldes	14%
Comunicación con personal de campo del FISDL	46%
Otros*	3%

* Reuniones con el Departamento de Ingeniería (DIN), reuniones en que participan las municipalidades, comunicación con delegado y jefatura regional.

18. ¿Ha utilizado algún mecanismo de comunicación del FISDL para denunciar mal manejo de recursos o problemas en el desarrollo de proyectos?

SI	13%
NO	87%

¿Por qué?

- No ha sido necesario.
- Consideramos que es una institución transparente
- Trabajo inapropiado de los trabajadores de campo del FISDL.
- Problemas entre la comunidad y el asesor del FISDL.
- Puede traer mayores consecuencias y podrían no aprobar otros proyectos.

ANEXO 7: Cuestionario a Asesores del FISDL

**OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA
FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL (FISDL)**



CUESTIONARIO PARA ASESORES DEL FISDL

El objetivo del cuestionario es identificar, desde la perspectiva de los Asesores Municipales y Asesores en Desarrollo Local, aspectos que necesitan mejorarse para garantizar la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como el uso eficiente de los recursos públicos administrados por el FISDL, a fin de proponer alternativas ante las dificultades que se perciben en el desarrollo de proyectos de inversión social que puedan contribuir a fortalecer el trabajo de la institución.

Indicaciones: - Marque o subraye la opción que crea conveniente.
- Escriba sus comentarios únicamente en los espacios señalados.

1. ¿Cuáles de los siguientes mecanismos de participación ciudadana se utilizan en los municipios que tiene a su cargo?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Sesiones públicas del Concejo | <input type="checkbox"/> Plan de inversión participativo |
| <input type="checkbox"/> Cabildo abierto | <input type="checkbox"/> Comités de desarrollo local |
| <input type="checkbox"/> Consulta popular | <input type="checkbox"/> Consejos de seguridad ciudadana |
| <input type="checkbox"/> Consulta vecinal y sectorial | <input type="checkbox"/> Presupuestos de inversión participativa |
| <input type="checkbox"/> Otros (indique cuáles): | |

Si no se utiliza ninguno de estos mecanismos, pase a la pregunta 4

2. ¿Ha participado alguna vez en cualquiera de estos mecanismos para conocer la opinión de la ciudadanía?

SI NO

3. ¿Ha podido identificar quienes participan en los mecanismos listados anteriormente?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> ADESCOS | <input type="checkbox"/> Organizaciones de mujeres |
| <input type="checkbox"/> Intercomunales | <input type="checkbox"/> Organizaciones de jóvenes |
| <input type="checkbox"/> Otros (indique quiénes): | |

4. ¿Considera que se toman en cuenta las necesidades que expresa la población para decidir qué proyectos desarrollar con fondos del FISDL?

SI NO

¿Cómo se toman en cuenta?

5. ¿De qué forma se planean los recursos que se van a destinar en cada municipio?

- Es una asignación que se hace desde el FISDL en base a criterios establecidos
 Depende de las gestiones realizadas desde cada Alcaldía Municipal
 En base a las necesidades manifestadas por la población de cada municipio
 Otros (indique de qué forma):

6. ¿Quién decide cómo priorizar los proyectos que se desarrollan en los municipios a su cargo?

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> El Alcalde Municipal y su Concejo | <input type="checkbox"/> Los Jefes de Zona |
| <input type="checkbox"/> La población que reside en el municipio | <input type="checkbox"/> El Asesor Municipal |
| <input type="checkbox"/> La Gerencia de Operaciones del FISDL | <input type="checkbox"/> El Asesor en Desarrollo Local |
| <input type="checkbox"/> Otros (indique quiénes): | |

7. ¿De qué forma se deja constancia de las decisiones que se toman con respecto a los proyectos a ejecutar y la forma en que estos se priorizan?

- No se deja constancia
 Actas de reuniones entre FISDL - Alcaldía
 Informes que se elaboran para uso interno del FISDL
 Informes que se elaboran para la Alcaldía
 Documentos de trabajo que pueden solicitarse a la Oficina de Información y Respuesta del FISDL
 Otros (indique cómo):

8. ¿Ha recibido usted capacitaciones para la gestión, ejecución y seguimiento de proyectos?

SI NO

¿Quién le ha proporcionado las capacitaciones?

Si su respuesta es NO por favor pase a la pregunta 10

9. ¿Cree que las capacitaciones proporcionadas han sido de utilidad para mejorar su desempeño en campo?

SI NO

¿Qué tipo de capacitaciones adicionales le gustaría recibir para mejorar su trabajo?

10. ¿Se genera información que permita comparar y contrastar lo que se gastó en la ejecución de un proyecto con lo que se planeó?
 SI NO

11. ¿Cuál de las siguientes situaciones se presenta con mayor frecuencia cuando se finalizan los proyectos de inversión social?
 Se gasta más de lo planeado Se gasta lo que se planea Se gasta menos de lo planeado
Si se gasta más de lo que se planea ¿Quién asume los costos adicionales del proyecto?

12. ¿De qué forma se da a conocer a la población información sobre la ejecución y seguimiento de los proyectos ejecutados con recursos del FISDL (en cualquier modalidad)?
 No se dan a conocer En Asambleas Comunitarias
 En actividades de Rendición de Cuentas Mediante la OIR del FISDL
 Otros (indique cómo):

13. ¿Cómo calificaría la transparencia con que los gobiernos municipales utilizan los recursos proporcionados por el FISDL? (entendida como una actuación eficiente, eficaz y responsable)
 Excelente Muy buena Buena Regular Mala

14. ¿Cómo calificaría la transparencia con que la población o Comités Ejecutores de Proyectos hacen uso de los recursos del FISDL en los proyectos PROCOMUNIDAD?
 Excelente Muy buena Buena Regular Mala

15. ¿Cómo calificaría la relación que mantiene la municipalidad con el personal de campo del FISDL?
 Excelente Muy buena Buena Regular Mala

16. ¿Alguna vez un funcionario municipal o miembro de la comunidad le ha ofrecido algo a cambio de que usted le otorgue recursos del FISDL?
 SI NO

17. ¿Cuáles son los principales problemas asociados con el desarrollo de proyectos de inversión que usted ha detectado?
 No se ha presentado ninguna dificultad Atrasos en la ejecución
 Mala formulación de carpetas técnicas Falta de permisos para realizar el proyecto
 Demoras en la aprobación de proyectos Inconvenientes con funcionarios municipales
 Retrasos en desembolsos de recursos Desacuerdos con contratistas
 Fondos insuficientes Retrasos en liquidación de los proyectos
 Otros (indique cuáles):

Si no se ha presentado ningún problema o dificultad, pase a la pregunta 19

18. En su opinión, del listado anterior, ¿Cuál es el principal problema o dificultad enfrentada en los municipios en el desarrollo de proyectos de inversión social?

¿Quién considera que es el principal responsable de dicho problema?
 FISDL Alcaldía Ciudadanía
Otros (indique cuáles):

19. ¿Qué mecanismos se utilizan para atender o resolver los problemas antes mencionados?
 Ninguno Reuniones con Gerencia de Operaciones
 Reuniones con la presidencia del FISDL Reuniones con Gerencia de Programas
 Reuniones con Alcaldes Municipales Oficina de Información y Respuesta del FISDL
 Otros (indique cuáles):

20. ¿Con qué periodicidad se elaboran informes sobre el avance de los proyectos y las dificultades que se presentan?
 Diaria Semanal Quincenal Mensual Trimestral Semestral
Otros (por favor explique):

COMENTARIOS ADICIONALES (Opcional):

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

CONFIDENCIALIDAD:
La información contenida en esta encuesta será de uso exclusivo de FUNDE.
En ningún momento se hará mención de los datos personales de las fuentes.

ANEXO 8: Resultados de cuestionario a Asesores del FISDL

1. ¿Cuáles de los siguientes mecanismos de participación ciudadana se utilizan en los municipios que tiene a su cargo?

Sesiones públicas del Concejo	4%
Cabildo abierto	11%
Consulta popular	11%
Consulta vecinal y sectorial	5%
Plan de inversión participativo	23%
Comités de desarrollo local	22%
Consejos de seguridad ciudadana	1%
Presupuestos de inversión participativa	10%
Otros*	14%

* Otros: Asambleas comunitarias organizadas por el FISDL u ONG's, Asambleas generales, Asambleas informativas del Concejo, Comités Ejecutores de Proyectos del KFW, Comité Municipal de Coordinación de Comunidades Solidarias, Rendición de Cuentas, Reuniones con ADESCOS.

2. ¿Ha participado alguna vez en cualquiera de estos mecanismos para conocer la opinión de la ciudadanía?

SI	84%
NO	16%

3. ¿Ha podido identificar quienes participan en los mecanismos listados anteriormente?

ADESCOS	42%
Intercomunales	10%
Organizaciones de mujeres	15%
Organizaciones de jóvenes	13%
Otros*	19%

* Otros: Alcaldía, Cooperativas del sector productivo, Instituciones locales, Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en la zona, Organizaciones Gubernamentales (FISDL, MINED, MINSAL, ISDEM, PNC), Organizaciones sectoriales, Organizaciones de Lisiados, Comité Municipal de Coordinación, Juntas de Agua, Iglesias, Líderes locales y población en general.

4. ¿Considera que se toman en cuenta las necesidades que expresa la población para decidir qué proyectos desarrollar con fondos del FISDL?

SI	91%
NO	9%

¿Cómo se toman en cuenta?

- Priorizando los proyectos que demanda la población a través de los mecanismos de participación ciudadana utilizados en cada municipio
- Atendiendo los comentarios obtenidos en los Comités de Municipales de Coordinación
- Tomando en cuenta las solicitudes que la municipalidad recibe y planteadas en el plan participativo
- Gestionando y priorizando los proyectos que coincidan con lo establecido en los planes participativos del municipio
- Respondiendo a las necesidades de servicios básicos que se observan
- Considerando las características, vulnerabilidad y realidades de quienes residen en el municipio

5. ¿De qué forma se planean los recursos que se van a destinar en cada municipio?

Asignación desde el FISDL	37%
Depende de gestiones de Alcaldía	36%
En base a necesidades	15%
Otros*	12%

* Otros: Depende del programa, según la fuente de financiamiento, conforme a la ubicación del municipio en el Mapa de Pobreza, conforme a la disponibilidad presupuestaria, en base a priorizaciones de los comités

6. ¿Quién decide cómo priorizar los proyectos que se desarrollan en los municipios a su cargo?

Alcalde y su Concejo	47%
La población	29%
GOP	2%
Jefes de zona	0%
AMU	2%
ADL	0%
Otros*	20%

* Otros: Comités de coordinación local en municipios PES y PEA, depende del programa y la fuente de financiamiento o criterios del cooperante, líderes comunitarios, se decide según lo establecido en los planes de Desarrollo Participativo.

7. ¿De qué forma se deja constancia de las decisiones que se toman con respecto a los proyectos a ejecutar y la forma en que estos se priorizan?

No se deja constancia	-
Actas de reuniones Alcaldía - FISDL	43%
Informes para uso interno del FISDL	11%
Informes para la Alcaldía	7%
Documentos de trabajo en OIR	4%
Otros *	35%

* Otros: Acta de Comité Municipal de Coordinación, Actas de Comité de Desarrollo Municipal, Actas de asambleas generales, listas de asistencia, Planes de desarrollo, Planes de inversión participativos, Acuerdos Municipales, Expresiones de necesidad de la comunidad hacia la municipalidad, aprobaciones del Concejo de Administración del FISDL, información en internet, Informe de Rendición de cuentas municipal.

8. ¿Ha recibido usted capacitaciones para la gestión, ejecución y seguimiento de proyectos?

SI	84%
NO	16%

¿Quién las ha proporcionado?

FISDL, UCA, Consultores o cooperantes por medio del FISDL, ASIA, FEPADE, FUSAL, FUSADES y Ministerio de Relaciones Exteriores.

9. ¿Cree que las capacitaciones proporcionadas han sido de utilidad para mejorar su desempeño en campo?

SI	96%
NO	4%

10. ¿Se genera información que permita comparar y contrastar lo que se gastó en la ejecución de un proyecto con lo que se planeó?

SI	95%
NO	5%

11. ¿Cuál de las siguientes situaciones se presenta con mayor frecuencia cuando se finalizan los proyectos de inversión social?

Se gasta más de lo planeado	10%
Se gasta lo que se planea	72%
Se gasta menos de lo planeado	16%
No Responde	2%

¿Quién asume los costos adicionales?

- La Alcaldía
- El FISDL
- La municipalidad
- La población
- El contratista
- Depende de la situación

12. ¿De qué forma se da a conocer a la población información sobre la ejecución y seguimiento de los proyectos ejecutados con recursos del FISDL (en cualquier modalidad)?

No se dan a conocer	0
Rendición de cuentas	33%
Asambleas Comunitarias	33%
OIR del FISDL	8%
Otros	25%

* Otros: Actas de asambleas generales, listas de asistencias a eventos, planes de desarrollo o planes de inversión participativa, Actas de Comité Municipal de Coordinación, Actas de Comité Municipal de Desarrollo, Acuerdos Municipales, expresiones de necesidades, información en internet.

13. ¿Cómo calificaría la transparencia con que los gobiernos municipales utilizan los recursos proporcionados por el FISDL? (entendida como una actuación eficiente, eficaz y responsable)

Excelente	17%
Muy buena	41%
Buena	33%
Regular	9%
Mala	-

14. ¿Cómo calificaría la transparencia con que la población o Comités Ejecutores de Proyectos hacen uso de los recursos del FISDL en los proyectos PROCOMUNIDAD?

Excelente	28%
Muy buena	50%
Buena	16%
Regular	3%
Mala	3%

15. ¿Cómo calificaría la relación que mantiene la municipalidad con el personal de campo del FISDL?

Excelente	24%
Muy buena	55%
Buena	21%
Regular	-
Mala	-

16. ¿Alguna vez un funcionario municipal o miembro de la comunidad le ha ofrecido algo a cambio de que usted le otorgue recursos del FISDL?

SI	2%
NO	98%

17. ¿Cuáles son los principales problemas asociados con el desarrollo de proyectos de inversión que usted ha detectado?

Ninguna	2%
Mala formulación de carpetas	27%
Demoras en aprobación de proyectos	15%
Retrasos en desembolsos	5%
Fondos insuficientes	6%
Atrasos en ejecución	6%
Falta de permisos	13%
Funcionarios Municipales	6%
Contratistas	8%
Retrasos en liquidación	9%
Otros	3%

* Otros: Falta de recursos de la municipalidad para la contrapartida, Factibilidad económica, social o legal, Mala formulación de presupuestos, Muchas necesidades y limitadas fuentes de financiamiento, Ritmo lento con que trabajan las municipalidades, poco aporte de otras instituciones para tramitar permisos.

18. En su opinión, del listado anterior, ¿Cuál es el principal problema o dificultad enfrentada en los municipios en el desarrollo de proyectos de inversión social?

Mala formulación	53%
Demoras en aprobación	19%
Permisos	9%
Alcaldía	6%
Otros	13%

¿Quién considera que es el principal responsable de dicho problema?

FISDL	4%
Alcaldía	47%
FIS y A	4%
Ciudadanía	4%
Otros	41%

19. ¿Qué mecanismos se utilizan para atender o resolver los problemas antes mencionados?

Ninguno	2%
Reuniones con la presidencia del FISDL	19%
Reuniones con Alcaldes Municipales	42%
Reuniones con GOP	13%
Reuniones con GPR	8%
OIR	1%
Otros	15%

* Otros: Apoyo del departamento Legal del FISDL, Consulta ciudadana, Evaluación de desempeño, Reportes a Jefaturas, Reuniones AMU-ADL, Reuniones con el DIN y formuladores,

20. ¿Con que periodicidad se elaboran informes sobre el avance de los proyectos y las dificultades que se presentan?

Diaria	9%
Semanal	15%
Quincenal	7%
Mensual	48%
Trimestral	1%
Semestral	0%
Otros*	20%

* Otros: cuando se estima necesario, según el proyecto lo requiera, depende de las dificultades presentadas, únicamente en la etapa de ejecución.

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. Box 1774, Centro de Gobierno.
PBX: (503) 2209-5300 / FAX: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org, comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org



Con el apoyo de:

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

**FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO
(FUNDE)**

Área de Transparencia

Proyecto:

**“TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN
EN PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN SOCIAL
DESTINADOS A COMUNIDADES POBRES DE EL SALVADOR”**

Coordinación: Jiovanni Fuentes

Investigadora: Jessica Estrada