



Transparencia y Participación en Presupuestos de Inversión Social

Observatorio Ciudadano

332.6

E82t Estrada Regalado, Jessica Guadalupe, 1986-
Transparencia y participación en presupuestos de inversión social : Observatorio
Ciudadano / Jessica Guadalupe Estrada Regalado. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El
Salv. : FUNDE, 2013.
16 p. : il. ; 14x28 cm.

ISBN 978-99961-49-01-6

1. Inversión social-El Salvador. 2. Pobreza. 3. Presupuesto. 4. Participación social. II. Título.

BINA/jmh

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Una publicación del Área de Transparencia, en el marco del proyecto:
“Transparencia y participación en presupuestos de inversión social destinados a
comunidades pobres de El Salvador”

Investigación realizada por:
Jessica Estrada

Coordinación y edición:
Jiovanni Fuentes, Gladys Rivas, Sara Morales

Diseño editorial y diagramación:
3IT. Tres Iniciaron Todo - Comunicación Integral de Marketing.

Primera Edición.
San Salvador, El Salvador, Centroamérica
Agosto de 2013
FUNDE, 2013. Derechos Reservados.

La autorización para la reproducción total o parcial de esta publicación debe
solicitarse a FUNDE.

Con el apoyo de:



Transparencia y Participación en Presupuestos de Inversión Social

Observatorio Ciudadano

CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Salvador es un país que por mucho tiempo se ha caracterizado por tener una escasa cultura de transparencia, sin embargo, en los últimos años se han realizado esfuerzos importantes para crear institucionalidad que permita luchar contra la corrupción, fortalecer la confianza y la credibilidad en la gestión pública.

En el año 2006 se aprobó la Ley de Ética Gubernamental, normativa mediante la que se creó el Tribunal que aplicaría dicha Ley. En el año 2009 se creó la Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), en el 2011 se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y en el 2012 el gobierno se adhirió a la iniciativa de Gobierno Abierto, con lo cual se pretende garantizar mayor transparencia y participación ciudadana en la gestión pública, de igual forma, en febrero de 2013 se instaló el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de Transparencia y Acceso a la Información, se considera que la corrupción es un problema que persiste en el país y la institucionalidad existente es todavía débil en su combate. El último Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional en el año 2012, ubica a El Salvador en la posición 83 de un total de 174 países evaluados con una calificación de 38, en un rango del 0 al 100, siendo 0 muy corrupto y 100 muy transparente.

Lo anterior indica que es necesario continuar trabajando por combatir la corrupción y fortalecer la transparencia en la gestión pública, principalmente, si se toman en consideración aspectos significativos en otros ámbitos de la realidad salvadoreña, principalmente en lo social y lo económico.

De acuerdo a los datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) correspondientes al año 2012, alrededor del 35% de los hogares se encuentra en situación de pobreza. Esta es una realidad que ha estado presente durante mucho tiempo, y se ha convertido en uno de los principales problemas sociales del país. Además de lo antes mencionado es sustancial tomar en cuenta que El Salvador se encuentra en una situación de grave deterioro fiscal, mantiene una elevada deuda pública y un bajo crecimiento económico.

Ante el panorama actual es imprescindible que los recursos públicos se utilicen transparentemente y los esfuerzos que se realizan tengan mayor impacto para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población y disminuir los índices de pobreza, así como a mejorar el desempeño del país.



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA

En el año 2009, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) junto con varias entidades del Estado y la principal gremial de constructores, suscribió un convenio para instalar un Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, buscando promover mayor transparencia y participación ciudadana.

Un Observatorio Ciudadano es una iniciativa de la sociedad civil que sirve como medio para observar, verificar, evaluar, orientar e informar acerca de una obra pública, buscando contribuir a mejorarla en aspectos de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas, entre otros. Presta atención al sector público y privado, guardando independencia de los tomadores de decisión y ejecutores de la obra.

Desde el año 2011, por medio del Observatorio Ciudadano, FUNDE ha dado seguimiento a la gestión del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Esta iniciativa ha permitido la implementación de acciones de contraloría ciudadana a proyectos ejecutados por ambas instituciones, monitoreando grandes obras de infraestructura vial, como por ejemplo la construcción del Boulevard Diego de Holguín (ahora Boulevard Monseñor Romero), así como al desarrollo de proyectos de infraestructura social básica en algunos de los municipios más pobres del país.

Contar con convenios de cooperación, ha permitido disponer de información sobre sus labores para la elaboración de informes independientes, explorando oportunidades de mejora y a partir de ello formular recomendaciones que puedan ser retomadas por las entidades para fortalecer su gestión.



TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN SOCIAL

La Inversión Social en El Salvador

El Gasto Social hace referencia a los recursos destinados por el Gobierno para financiar los servicios sociales básicos y, debido a su impacto redistributivo, se considera que contribuye a disminuir la desigualdad.

De acuerdo con las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Gasto Social en El Salvador ha tenido un aumento de aproximadamente 10 puntos porcentuales en el período 1993-2009, pasando de 2.9% a 13.01% del Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, mientras en el país se destinan alrededor de \$350 dólares anuales a Gasto Social por habitante, el promedio en América Latina sobrepasa los \$600 dólares por habitante, e incluso países como Costa Rica, Cuba, Brasil, Argentina y Uruguay,

destinan más del 20% de su PIB a Gasto Social, lo que corresponde a más de \$1,000 dólares por habitante, por lo que el impacto redistributivo que este gasto puede tener en nuestro país aún es muy limitado.

En la mayoría de ocasiones, los conceptos de Gasto Social e Inversión Social se utilizan como sinónimos, sin embargo, para el caso de El Salvador, debe comprenderse la Inversión Social como una parte de los recursos destinados a Gasto Social, con la cual se persigue el objetivo contribuir a reducir la pobreza y, por tanto, también la inequidad.

En forma general puede entenderse la pobreza como una situación caracterizada por la insatisfacción de necesidades básicas, lo que repercute de forma negativa en el nivel y calidad de vida de las personas. Se trata de una problemática vinculada con impactos de diversa índole, y que hace

referencia a la falta de equidad, así como a condiciones de alta vulnerabilidad y marginación.

El FISDL es la institución a cargo de implementar los principales programas de inversión social y tiene como misión “Reducir la pobreza promoviendo procesos de desarrollo local”. A partir del trabajo realizado por la institución, se busca contribuir a alcanzar los objetivos y metas trazadas por el Gobierno en el campo de las políticas sociales, entre ellas el combate a la pobreza y la puesta en marcha de una perspectiva de desarrollo territorial que otorgue protagonismo a los municipios y departamentos.

Medición, evolución y clasificación de la pobreza en El Salvador

La medición de la pobreza en El Salvador se realiza oficialmente a través del Método de la Línea de Pobreza (también conocido como Método del Ingreso o Método Indirecto), el cual establece el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), en la zona urbana o en la zona rural, que le permite a una persona consumir un mínimo de calorías necesarias para sobrevivir; si las personas no logran cubrir dicho valor se clasifican en pobreza extrema o absoluta, y las familias que no tienen ingresos mayores al doble de dicha canasta, se clasifican en pobreza relativa. La suma de la pobreza extrema más la relativa constituye la pobreza total del país.

El parámetro anterior es utilizado para las mediciones presentadas en las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), publicadas anualmente por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), en las cuales la pobreza constituye uno de los indicadores más importantes.

Datos de los últimos 10 años muestran que el porcentaje de hogares viviendo en situación de pobreza ha oscilado entre 30% y 40%.

Además de las diferencias que se presentan entre los hogares en cuanto a la severidad de la pobreza, se observa una brecha social importante en el comportamiento de ésta conforme al área geográfica en la que habita la población, sea esta rural o urbana. Históricamente, la pobreza ha sido más marcada en las zonas rurales.

En el año 2005, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el FISDL elaboraron el Mapa Nacional de Pobreza Extrema, que surge con el propósito de mejorar la focalización territorial de la asignación de recursos destinados a combatir la pobreza.

Para la elaboración de este mapa se desarrolló una investigación con el fin de clasificar los 262 municipios de acuerdo a su condición de pobreza extrema, a partir de esto, y considerando las tasas de pobreza conforme a lo establecido en el Método de la Línea de Pobreza, se conformaron cuatro clúster o segmentos de Pobreza Extrema: Severa, Alta, Moderada y Baja.

Este instrumento se ha utilizado en la implementación de ciertas políticas, a fin de mejorar la asignación geográfica y focalización de los recursos, para ofrecer mejores atenciones a las familias en situación de pobreza extrema. El Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social elaborado en 2010 por FLACSO, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Economía (MINEC), constituye otro instrumento de clasificación de pobreza y es utilizado en los proyectos que forman parte del programa Comunidades Solidarias Urbanas implementado por el FISDL.



De igual manera, existen otros programas ejecutados por el FISDL que salen de la lógica de intervención de los instrumentos antes mencionados, por lo que su focalización y/o priorización está determinada por lineamientos que han sido dados desde el Gobierno Central, entidades que participan en la ejecución de un programa en particular o que han sido establecidos por los Cooperantes.

¿POR QUÉ TRANSPARENTAR LA INVERSIÓN SOCIAL?

A pesar que no existe una definición única sobre transparencia, puede entenderse como “el deber de actuar apegado a la Ley, de apertura y publicidad que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus competencias y en el manejo de los recursos que la sociedad les confía, para hacer efectivo el derecho de toda persona a conocer y vigilar la gestión gubernamental”. (Ley de Acceso a la Información Pública: Artículo 6)

Debido a la delicada situación económica, el bajo nivel de gasto social y los altos niveles de pobreza que persisten en El Salvador, es de gran importancia velar porque los recursos se utilicen de forma transparente, eficiente y responsable, ya que los programas sociales a cargo del Gobierno representan el principal esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de muchos salvadoreños y salvadoreñas.

Desde el Observatorio Ciudadano, FUNDE, en el año 2011 comenzó a monitorear la labor del FISDL, institución que concentra gran parte de los recursos destinados a inversión social, para identificar aspectos que pudiesen afectar de forma negativa los proyectos a su cargo y proponer recomendaciones para mejorarlos, ya que su correcto desarrollo es indispensable para cumplir con el objetivo de procurar mejores condiciones de vida a quienes se benefician de ellos.

Los mecanismos de monitoreo a la inversión efectuada, se complementaron con un componente de contraloría social para promover la participación ciudadana mediante el fortalecimiento de las capacidades de la población, para contar con herramientas que permitieran monitorear la ejecución de los proyectos de inversión social ejecutados en sus comunidades y evaluar sus resultados.

EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL (FISDL)

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, que para el año 2012 represento más de \$50 millones de dólares.

Actualmente, 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; otro componente importante es el de Infraestructura que 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.

FISDL en el quinquenio 2009-2014

En el período comprendido entre junio de 2009 y mayo de 2013, 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.

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, que forman parte del 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.

TRANSPARENCIA EN PRESUPUESTOS DE INVERSIÓN SOCIAL

La transparencia es un componente significativo de un sistema democrático y es un concepto muy relacionado con el acceso a la información y la rendición de cuentas. Mayor acceso a la información otorga mayor transparencia, por ello es preciso contar con información apropiada (que sea veraz, relevante, comprensiva, oportuna, confiable, congruente y de fácil acceso), que permita evaluar el trabajo realizado y exigir la rendición de cuentas.

A partir de junio de 2009 la administración del FISDL tomó la decisión de impulsar la transparencia como un elemento imprescindible en todas sus acciones, a fin de garantizar el correcto manejo de los recursos públicos que se destinan al combate a la pobreza.

De esta forma, el FISDL elaboró su Política de Transparencia, buscando “servir como instrumento eficaz para prevenir y erradicar todo acto de corrupción y que la transparencia sea un valor intrínseco, cotidiano, permanente, en las funciones y desempeño de sus funcionarios y servidores públicos”.

Como parte del proceso de monitoreo y acompañamiento del Observatorio Ciudadano, en los últimos dos años FUNDE sostuvo diversas reuniones con el FISDL para actualizar y fortalecer la Política de Transparencia, a fin de responder de mejor manera ante las situaciones que se presentan en el desarrollo de sus funciones.

Acceso a la Información

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.

En el FISDL, el proceso para transparentar su gestión y dar a conocer información sobre sus labores a la ciudadanía dio inicio en el año 2010, a partir de la creación de 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, en mayo de 2012 que entró en vigencia la LAIP, la institución ya cumplía con varias disposiciones establecidas en esta normativa.

Conforme las estadísticas que se mantienen desde la apertura de la OIR (febrero 2010-mayo 2013), 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 departamentales. Esto denota el interés de la ciudadanía por obtener información sobre el trabajo que se realiza en cuanto a inversión social en el país.



A fin de evaluar el cumplimiento de lo determinado por la LAIP, especialmente lo indicado en el artículo 10 de la Ley, 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 esta revisión, se observó que la mayor parte de información oficiosa disponible es clara y completa, no obstante, algunos datos no se actualizan periódicamente, y otros no se presentan con el desglose o detalle requerido.

Transparencia presupuestaria

Para evaluar el desempeño del Gobierno o en particular de cualquier entidad gubernamental, se requiere transparencia en la información sobre su presupuesto, ya que éste es el documento en el que se presenta la forma en que se hará uso de los recursos y, además, incluye varias medidas

de políticas públicas. Por tanto, para valorar las prioridades establecidas en la inversión realizada se requiere conocer la forma en que se asignan y se utilizan los recursos.

La asignación presupuestaria hace referencia a los recursos destinados para cubrir los gastos previstos en las diferentes actividades realizadas en un año determinado, con el fin de cumplir con los objetivos propuestos. La forma en que son asignados los recursos disponibles para inversión social permite, entre otras cosas, observar las prioridades que el FISDL y otras entidades involucradas en la toma de decisiones dan a ciertos programas y/o proyectos.

De acuerdo con información presentada por el Ministerio de Hacienda, los recursos financieros que el FISDL tiene disponibles para invertir en un año



particular, pueden clasificarse en seis grandes unidades presupuestarias: los fondos destinados a la Dirección y Administración Institucional, los que se utilizan para Apoyo al Desarrollo Local, los fondos para Financiamiento del Programa Comunidades Solidarias Rurales, los del Programa Comunidades Solidarias Urbanas, los recursos para Gestión de Programas y/o Proyectos y los del Programa Territorios en Progreso (incorporado en el año 2013).

El Programa Comunidades Solidarias Rurales es el que concentra la mayor parte de la inversión efectuada por el FISDL durante los últimos años, lo cual se debe principalmente a que la mayoría de municipios en Pobreza Extrema Severa y Alta se encuentran en el área rural. Además, se ha venido fortaleciendo el Programa Comunidades Solidarias Urbanas y el Apoyo al Desarrollo Local.

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 millones de dólares, exhibiendo un comportamiento recurrente de sub-ejecución presupuestaria en los últimos años.

Destino de recursos según nivel de pobreza

Para observar la forma en que se han distribuido los recursos para inversión social según los diferentes segmentos pobreza, se utilizaron las tasas de pobreza extrema que se presentan en el Mapa Nacional de Pobreza para realizar una evaluación por deciles de población (dividiendo la población en 10 partes), lo que permite comparar el porcentaje de inversión que se ha destinado a cada grupo poblacional según su nivel de pobreza. Para ello se ha utilizado la tasa de pobreza extrema promedio de cada grupo poblacional.

El análisis efectuado permitió apreciar que el porcentaje de inversión destinada en cada decil poblacional es mayor mientras más alto es el nivel de pobreza de cada grupo. Por ejemplo, el 10% más pobre de la población (decil 1), que tiene en promedio una tasa de pobreza extrema de 42 puntos y agrupa 80 municipios, ha recibido aproximadamente el 53% de la inversión que el FISDL ha realizado en el presente quinquenio; mientras que el 10% de la población con menor pobreza (decil 10), el cual posee una tasa de pobreza extrema promedio de 5 puntos y concentra 11 municipios, ha recibido menos del 1% de la inversión global realizada.

Esta misma comparación puede realizarse para cada grupo de población, evidenciando que a mayores niveles de pobreza, mayor ha sido la inversión realizada.

Actores claves en el trabajo del FISDL

Reconociendo el rol importante que juegan distintos actores en el desarrollo de proyectos del FISDL, desde el Observatorio se efectuaron

consultas para conocer la opinión que algunos de ellos tienen sobre el trabajo de la institución para identificar oportunidades de mejora y proponer alternativas que contribuyan a optimizar los esfuerzos realizados.

Los actores consultados son: contratistas ejecutores de proyectos de infraestructura, funcionarios municipales, asesores del FISDL y representantes de las comunidades. La consulta a contratistas se efectuó en el mes de Octubre del año 2012, el resto de actores fue consultado a lo largo del primer semestre del año 2013.

Entre los aspectos positivos destacados por los consultados están la mejora percibida en cuanto a la transparencia con que actúa el FISDL, así como la apertura mostrada por las autoridades de dicha institución. De igual manera, en los territorios consideran que el apoyo de la entidad es importante para realizar proyectos que sean de beneficio para los habitantes de los municipios y contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población.

En general, los consultados coinciden en que el principal inconveniente que se presenta en el desarrollo de los proyectos de inversión social, se deriva de las carpetas técnicas mal formuladas y demoras para aprobar dichas carpetas: los malos diseños tienen repercusiones sobre el tiempo de desarrollo del proyecto y en el costo del mismo. Algunos indican que se han presentado inconvenientes por fondos insuficientes, retrasos en los desembolsos o en la liquidación y/o por falta de permisos.

Se considera necesario mejorar la coordinación entre las Alcaldía y el FISDL, además de fortalecer la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana a nivel local.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PROYECTOS DE INVERSIÓN SOCIAL

Además del acceso a la información, la participación ciudadana es otra característica importante de la Transparencia Presupuestaria, ya que permite tener más herramientas para lograr un mejor uso de los recursos públicos y para combatir la corrupción.

Un componente importante en el trabajo efectuado desde el Observatorio lo constituye la contraloría social, entendiéndola como un mecanismo de participación ciudadana para la exigencia del uso eficiente de los recursos públicos. Lo anterior implica acciones de control, vigilancia y evaluación de la ciudadanía para que los recursos sean utilizados con transparencia y eficiencia, garantizando que las obras y proyectos que se ejecutan en las comunidades respondan a las necesidades de la población.

El principal objetivo perseguido con éste componente es el de fortalecer las capacidades de contraloría social de la ciudadanía y otros actores locales, que dan seguimiento al desarrollo de proyectos de infraestructura social básica ejecutados por el FISDL, con énfasis en aquellos municipios que se encuentran en condición de pobreza extrema severa y/o alta.

Contraloría social

Para efectuar el trabajo relacionado con el fortalecimiento de capacidades en contraloría social, se hizo una selección de los municipios en que se desarrollaría el proceso, en base a los siguientes criterios:

- Ser Municipios en Pobreza Extrema Severa o Alta de acuerdo a la clasificación presentada en el Mapa de Pobreza Extrema.
- Tener cobertura de Agua Potable y Saneamiento Básico inferior al 80%.
- Tener cobertura de Electrificación inferior al 95%.
- Contar con proyectos de infraestructura social básica a ejecutar durante el año 2012.

La experiencia que FUNDE ha desarrollado a nivel local con este componente, se ha concentrado en 4 municipios: Comasagua en el departamento de La Libertad, Caluco en el departamento de Sonsonate, Santa María Ostuma en el departamento de La Paz y Jujutla en el departamento de Ahuachapán.

A partir de marzo de 2012, se inició un programa de capacitación tendiente a brindar herramientas metodológicas para fortalecer la participación ciudadana y la contraloría social, proporcionando a los integrantes de los comités capacitaciones sobre participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Una vez finalizado el proceso de capacitación, las acciones se orientaron 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 en desarrollo. Se elaboraron instrumentos de observación para efectuar los ejercicios de contraloría y, a partir de las visitas realizadas a los proyectos, se elaboraron los informes respectivos para su posterior presentación a las autoridades locales.



Se desarrollaron ejercicios de contraloría social en tres de los cuatro municipios antes mencionados, realizando visitas a proyectos en ejecución.

Paralelamente, se establecieron 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 proyectos y de esta manera compartieran lecciones aprendidas que retroalimentasen el ejercicio de la contraloría social y el trabajo a su cargo.

RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS

Por más de dos años, el Observatorio Ciudadano de la FUNDE ha dado seguimiento al trabajo realizado por el FISDL, identificando aspectos

positivos en el quehacer de la entidad así como elementos que necesitan mejorarse para garantizar mayor transparencia y eficiencia en el uso de los recursos disponibles para inversión social.

Desde diferentes puntos de vista se reconoce al FISDL como una institución pionera en el tema de transparencia, valorando los esfuerzos que se han efectuado por proporcionar información sobre el trabajo realizado, así como por rendir cuentas a la ciudadanía para transparentar su gestión.

Durante los últimos años, se han apreciado cambios importantes en la forma de presentar la información en el sitio web del FISDL, ya que se muestran detalles sobre los distintos programas y proyectos desarrollados por la institución. Sin embargo, se considera necesario continuar mejorando la presentación y contenido de los datos, con el objeto de proporcionar a la



ciudadanía información más completa, actualizada, clara y accesible, a fin de responder ante el interés demostrado por la población para obtener información sobre el trabajo de la institución.

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, y se ha destinado buena parte de los recursos disponibles al componente de Capital Humano, evidenciando la importancia que se ha otorgado a los programas de transferencias monetarias como mecanismo para reducir la pobreza. Sin embargo, es importante notar que la ejecución presupuestaria de la institución es inferior al 80%, lo que indica la necesidad de optimizar el uso de que se da a los recursos, y esto a su vez requiere mejorar la coordinación que se mantiene con otras instancias gubernamentales para cumplir con los compromisos adquiridos.

En lo referente al componente de infraestructura, si bien es cierto se ha logrado ampliar la cobertura de servicios básicos en los municipios más pobres, el avance que se ha tenido en los últimos años indica que es poco probable que se cumplan los objetivos trazados para el presente quinquenio, consistentes en lograr una cobertura de 80% en agua potable y 95% en electrificación en los 100 municipios más pobres del país.

Durante el desarrollo de los proyectos de infraestructura, desde la perspectiva de todos los actores consultados, se considera que, inconvenientes durante la etapa de pre-inversión de los proyectos, principalmente debido a la deficiente formulación de las carpetas técnicas, así como las demoras en la revisión y aprobación de las mismas, son las principales dificultades que se enfrentan y constituyen un obstáculo para que los proyectos se ejecuten de forma eficiente.

Con respecto a la distribución de los recursos, el análisis efectuado ha permitido apreciar que a mayores niveles de pobreza, mayor ha sido la inversión del FISDL, por lo que los criterios de intervención utilizados han contribuido a orientar los recursos hacia quienes viven en mayor pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, el impacto que se ha tenido para reducir la pobreza en el país ha sido muy limitado.

Por otra parte, en cuanto a la participación ciudadana, aunque se cuenta con mecanismos de participación establecidos en los diferentes municipios, no existe claridad sobre los mismos y sobre la periodicidad con la que se llevan a cabo. Sin embargo, la priorización que se hace de los proyectos de inversión social a ejecutar en los territorios, es responsabilidad del Alcalde Municipal y su Concejo, por lo que es necesario contar con un mecanismo que permita evaluar en qué medida se ha dado respuesta a las solicitudes de la población.

Los proyectos en los que se incorpora la intervención activa de la ciudadanía, han permitido fortalecer espacios de diálogo. La participación ciudadana en la gestión tanto del FISDL como de las Alcaldías, favorece la transparencia y la credibilidad de estas instituciones, por lo que es necesario darles la importancia que merecen y proporcionarles todas las herramientas requeridas para realizar la labor que se les encomienda.

Aunque el FISDL es la principal entidad a cargo de la Inversión Social del país, los programas y proyectos que desarrolla no son suficientes por sí mismos, éstos deben ser acompañados con otras obras de infraestructura, mejores servicios de educación y salud y apoyo a actividades productivas, entre otros, para lo cual se requiere fortalecer la articulación y desempeño de las agencias del gobierno, tanto a nivel nacional como local, además de continuar abriendo espacios para la participación ciudadana.





funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Capítulo Nacional de Transparencia Internacional

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:

