

Sistematización

Proyecto: “Transparencia y participación
en presupuestos de inversión social
destinados a comunidades pobres de El Salvador”



funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

Sistematización

Proyecto: “Transparencia y participación
en presupuestos de inversión social
destinados a comunidades pobres de El Salvador”

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

361

S623 Sistematización del proyecto: "Transparencia y participación en presupuestos de inversión social destinados a comunidades pobres de El Salvador" / coordinación y edición Jessica Estrada, Gladys Rivas ; sistematizador Giovanni Fuentes ; fotografías Equipo de Comunicaciones y Área de Transparencia de FUNDE. -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2013. 35 p. : il. ; 28 cm.

sv

ISBN 9789996149078

1. Inversión social-El Salvador. 2. Transparencia. 3. Presupuestos. I. 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".

Coordinación y edición:

Jessica Estrada y Gladys Rivas.

Sistematizador:

Jiovanni Fuentes.

Diseño y diagramación:

Tres Iniciaron Todo. 3IT. Comunicación Integral de Marketing.

Fotografías:

Equipo de comunicaciones y Área de Transparencia de FUNDE.

Primera Edición.

San Salvador, El Salvador, Centro América.

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:



ÍNDICE

GLOSARIO.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
1. OBJETIVOS DE LA SISTEMATIZACIÓN.....	8
2. EJES DE LA SISTEMATIZACIÓN.....	9
3. METODOLOGÍA.....	9
4. RECUPERANDO LA EXPERIENCIA.....	10
4.1. ACERCAMIENTO AL PROYECTO.....	10
4.2. EL OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA.....	11
4.3. LAS ACCIONES INTERINSTITUCIONALES.....	11
4.4. MUNICIPIOS PARTICIPANTES EN EL COMPONENTE DE CONTRALORÍA SOCIAL.....	14
4.5. ACTORES PARTICIPANTES EN EL COMPONENTE DE CONTRALORÍA SOCIAL.....	18
4.6. ORGANIZACIÓN DE LOS COMITÉS CONTRALORES.....	18
4.7. EL PROCESO DE CONTRALORÍA.....	21
4.8. MONITOREO INSTITUCIONAL A LA GESTION DEL FISDL.....	22
5. EQUIPO DE TRABAJO DEL PROYECTO.....	25
6. APRENDIZAJES.....	25
7. CONCLUSIONES.....	26

GLOSARIO

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunal.
BM	Banco Mundial.
CAD	Concejo de Administración del FISDL.
CASALCO	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción.
CCC	Comités de Contraloría Ciudadana.
CEP	Comités Ejecutores de Proyectos.
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.
CNR	Centro Nacional de Registro.
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo.
IBP	International Budget Partnership.
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.
KFW	Banco Alemán de Desarrollo.
MOP	Ministerio de Obras Públicas.
OIR	Oficina de Información y Respuesta.
PEC	Proyecto Ejecutado por la Comunidad.
PFGL	Programa de Fortalecimiento a los Gobiernos Locales.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de Sistematización se ha desarrollado con el objetivo de reconstruir y ordenar la experiencia en la ejecución del proyecto “Transparencia y participación en presupuestos de inversión social destinados a comunidades pobres de El Salvador”, ejecutado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), en el período 2011 - 2013.

Se pretende analizar, reflexionar y comprender el recorrido que tuvo lugar con la intervención en materia de Monitoreo Institucional a la gestión del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), así como en las acciones de Contraloría Social llevadas a cabo en los municipios de Caluco, Comasagua, Santa María Ostuma y Jujutla en el marco del proyecto y las actividades de Incidencia efectuadas a lo largo del mismo.

La Sistematización se entiende como un proceso colectivo de construcción de conocimiento a partir del análisis crítico de la propia práctica y de las experiencias vividas por las y los participantes. A partir de la reconstrucción y recuperación histórica del proceso llevado a cabo, se puede analizar e interpretar la experiencia para extraer los principales aprendizajes, de tal forma que esta interpretación lleve a una nueva práctica reafirmante y mejorada, así como a una proyección futura para continuar trabajando hacia objetivos transformadores.

Este documento recoge los antecedentes y experiencias desarrolladas durante el tiempo de vida del proyecto, proporcionando elementos de análisis objetivo que, si bien son importantes, no son los únicos a tener en cuenta. Es por ello que también se rescatan aquellos elementos subjetivos articulados en la cotidianidad del accionar, de manera que pueda reflejarse el pensar y el sentir de las diferentes personas involucradas en el proceso. Esto a través de la documentación generada durante la ejecución del propio proyecto y de talleres realizados con las y los actores locales durante los meses de julio y agosto de 2013, para enriquecer el trabajo de sistematización de la experiencia del proyecto, previo a la finalización del mismo.

La estructura de la información sistematizada se presenta en cuatro grandes bloques:

- 1º. El primer elemento se refiere a la concepción de sistematización de la que partimos, los objetivos y ejes que explican el porqué del proceso y en qué aspectos se enfoca el análisis y, finalmente, la metodología utilizada para tal fin.
- 2º. El segundo es el proceso de recuperación histórica, con un contexto previo que ubica la experiencia en el entorno y la coyuntura concreta, tanto para el componente de Monitoreo Institucional como para la Contraloría Social.
- 3º. En tercer lugar, se describe a las y los involucrados y sus formas de organizarse para implementar la propuesta.
- 4º. El Cuarto bloque presenta la reconstrucción final y cronológica de cada uno de los pasos desarrollados en el marco de esta experiencia.

Como parte de los resultados de este ejercicio, se plantean las principales limitantes con las que se han enfrentado los y las participantes, algunos elementos que se convirtieron en los logros alcanzados, además de las principales lecciones y algunas propuestas de cambio que podrían ser consideradas para futuras intervenciones.

1. OBJETIVOS DE LA SISTEMATIZACIÓN

El principal objetivo del proyecto consistió en “Contribuir a aumentar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión institucional y en proyectos de infraestructura que desarrolla el FISDL como garantía para que las familias en pobreza extrema alcancen mejores condiciones de vida y cuenten con más oportunidades de desarrollo”.

Desde esta perspectiva, la reconstrucción del proceso se constituyó en base a la experiencia particular de cada colectivo de participantes y acorde a cada componente de trabajo, con la intención de extraer y analizar patrones estratégicos comunes e individuales, relativos al conjunto de pasos que el Monitoreo Institucional, la Contraloría y la Incidencia generan para el mejor manejo de los recursos públicos, así como para la participación de la ciudadanía.

Se ha tenido en cuenta la extracción de los hallazgos metodológicos que puedan convertirse en valores agregados para el diseño de futuras intervenciones ligadas al fortalecimiento de la incidencia, con el fin de generar pensamiento analítico y propositivo en las y los distintos actores que pueden contribuir a mejorar las condiciones de la sociedad, especialmente de quienes forman parte de los sectores más pobres y marginados.



**Comités de
Contraloría Social de
Santa María Ostuma
reconstruyen su
experiencia para
contribuir con la
sistematización del
proyecto**

El objetivo central de la Sistematización consiste en: “Desarrollar un proceso que permita hacer una explicación analítica de la experiencia desarrollada por la FUNDE, en la observación ciudadana a la inversión y seguimiento de proyectos ejecutados por el FISDL, de cara a fortalecer sus procesos de transparencia y lucha contra la corrupción”.

A partir de lo anterior se definieron los siguientes Objetivos específicos:

1. Reconstruir de manera ordenada la experiencia desarrollada por la FUNDE en la ejecución del proyecto.
2. Destacar en la ejecución del proyecto, el proceso de producción de conocimientos sobre transparencia, participación ciudadana, contraloría social, entre otros.
3. Identificar las lecciones aprendidas del proceso, que resulten de utilidad tanto para la FUNDE como para otras organizaciones que trabajen el tema de transparencia.

2. EJES DE LA SISTEMATIZACIÓN

Con el fin de establecer los puntos principales en torno a los cuales la experiencia del Monitoreo Institucional y la Contraloría Social se articuló, en función de inversiones económicas concretas realizadas en el nivel local y del interés social que poseen los programas implementados por el FISDL, se definieron los siguientes ejes de sistematización:

Eje 1. Nivel de empoderamiento y apropiación. Este eje, está orientado a la Contraloría Social e Incidencia realizada en los municipios participantes.

Eje 2. Fortalecimiento de los conocimientos y las capacidades. La disposición de este eje, se refiere a los Concejos de Coordinación Local, que en la marcha de las acciones del proyecto, fueron sustituidos por las formas organizativas ya instaladas en las municipalidades (CCC y PEC).

Eje 3. Gestión oportuna de la información relacionada a la labor institucional del FISDL.



Comité de Comasagua realizando ejercicios de Contraloría Social a Proyecto de Agua Potable y Saneamiento Básico

3. METODOLOGÍA

La realización de la Sistematización tuvo en cuenta tres momentos principales.

1º. El análisis documental del proyecto, a partir de los informes elaborados desde los distintos componentes, a fin de estructurar lo acontecido para luego contrastarlo con la experiencia de las y los involucrados (principalmente en el componente de Contraloría Social), lo cual sirvió para identificar la secuencia de pasos y procedimientos realizados.

2º. Desarrollo de 3 talleres de reconstrucción. Con base a los documentos analizados, se diseñó una guía y se determinó el material didáctico a utilizar en los talleres con los comités organizados. Se desarrollaron grupos focales con los Comités de Contraloría Ciudadana (CCC) y con los Comités Ejecutores de Proyectos (CEP), los cuales tuvieron a su cargo la implementación de los ejercicios de Contraloría Social en: Santa María Ostuma, Caluco, Comasagua y Jujutla¹. Las jornadas se diseñaron de forma que permitieran reconstruir en colectivo la experiencia, mediante el uso de técnicas que ayudaron a compartir el conocimiento del grupo para luego socializarlo con el pleno y enriquecer aún más la información.

3º. El tercer momento consistió en la **organización e interpretación de la información recolectada** en los talleres. Para ello se elaboró una matriz que permitió identificar los elementos destacados en los diferentes documentos analizados, para luego establecer los pasos secuenciales evidenciados desde el inicio del proyecto hasta la finalización. Posteriormente se estableció la estructura del documento y se procedió a la redacción del mismo.

¹En el municipio de Jujutla no fue posible desarrollar los ejercicios de Contraloría Social debido a que en el período no hubo proyectos en ejecución.

4. RECUPERACIÓN DE LA EXPERIENCIA

4.1. ACERCAMIENTO AL PROYECTO.

La propuesta de proyecto presentada al International Budget Partnership (IBP) en el año 2010, justifica la intervención debido a la escasa cultura de transparencia existente en El Salvador y a la tendencia al abuso de poder, factores que al coincidir en el manejo de los programas sociales, resultan en una gran afectación para las familias más pobres, pues quedan sin ser atendidas sus necesidades, aumentando sus limitaciones al acceso de oportunidades de inclusión.

Distintas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la FUNDE, han insistido por años en la importancia de establecer mecanismos de transparencia y participación en los programas sociales, a fin de establecer garantías para el mejor uso de los fondos públicos y que los beneficios lleguen a las y los destinatarios legítimos.

Puede considerarse que el establecimiento de mecanismos de transparencia y participación en los programas sociales, ha tenido lugar en los últimos 5 años, entorno en el que la FUNDE se inserta, para proponer y construir la posibilidad de fortalecer la transparencia y la participación ciudadana en las políticas públicas, con especial énfasis en los programas sociales.

Cabe destacar, que en el contexto electoral del año 2009, a petición de la FUNDE, el actual Presidente de la República (electo para el período 2009-2014) firmó en público un conjunto de compromisos de lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia, entre los que destacan:

- Propiciar la participación social en el proceso presupuestario.
- Prevenir y castigar los conflictos de interés, el tráfico de influencias y el uso indebido de información privilegiada.
- Crear mecanismos de Contraloría Social.

A raíz de lo anterior, en agosto de 2009, fue suscrito un Convenio entre diferentes instituciones de Gobierno y la FUNDE, para instalar el Observatorio Ciudadano de la Obra Pública. Entre los suscriptores del Convenio está el FISDL, que es una de las entidades encargadas del Sistema de Protección Social Universal, además de ser la institución que concentra parte importante de la inversión social que el Gobierno dispuso ejercer en el quinquenio 2010-2014.



**Firma de Convenio
del Observatorio
Ciudadano de la
Obra Pública**

Con el propósito de transparentar su gestión y de establecer mecanismos que propiciaran un mayor escrutinio ciudadano, el FISDL elaboró en el año 2009 una Política de Transparencia y creó una Oficina de Información y Respuesta (OIR). Ésta última se convierte en un espacio para que los diferentes actores involucrados en la gestión (contratistas, municipalidades y población) interpongan sus quejas, reclamos o comentarios en relación a la ejecución de proyectos, el trabajo realizado por funcionarios del FISDL en los municipios o en la selección de beneficiarios de los diferentes programas implementados por esta Institución, entre otros.

Tal y como se menciona al inicio de este apartado, es bajo este contexto que la FUNDE se apropia y gestiona el proyecto frente a IBP para realizar acciones de observación ciudadana y fortalecer los procesos de transparencia iniciados por el FISDL. Es por ello que el proyecto busca activar mecanismos de Monitoreo de la gestión Institucional y la Contraloría Social, para velar porque los recursos del FISDL se usen de forma eficiente, transparente y responsable, además de promover la participación ciudadana y la transparencia en los territorios.

El propósito del proyecto consistió en procurar que los programas del FISDL dirigidos a las familias con menores ingresos propiciaran mejores condiciones de vida y mayor inclusión social; su diseño se realizó tomando en consideración a los 100 municipios del país en condición de pobreza extrema severa y alta, sin embargo, para llevar a cabo las acciones del componente de Contraloría Social se delimitaron seis municipalidades en las cuales se desarrollaría el trabajo programado.

4.2. EL OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA OBRA PÚBLICA.

Con la nueva configuración del Gabinete de Gobierno para el período 2009 - 2014, el Ministro de Obras Públicas solicita iniciar una relación de trabajo con la FUNDE, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional, para encontrar mecanismos que permitan mejorar la transparencia y la observación ciudadana en su gestión al frente del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que por muchos años ha sido una de las carteras de Estado más cuestionadas por los niveles de corrupción presentados en gestiones anteriores.

De esta forma, inició la configuración del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, concibiéndolo como un espacio que permitiría generar confianza entre los diferentes actores que intervienen en la ejecución de obras y proyectos que implementa este Ministerio y otras entidades gubernamentales que se adhirieron a la iniciativa.

El Convenio para la instalación y puesta en funcionamiento del Observatorio a solicitud del MOP fue suscrito en agosto de 2009, y concurrieron a la firma instituciones como: el FISDL, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), el Centro Nacional de Registro (CNR), y que además contó con el soporte de la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO).

Los propósitos del Observatorio son:

1. Contribuir a la prevención de la corrupción transparentando la gestión pública;
2. Fortalecer la relación Estado – Empresariado – Ciudadanía para la gobernabilidad democrática;
3. Iniciar un proyecto piloto de monitoreo que fortalezca la contraloría ciudadana.

En este contexto de la promoción de la transparencia y a iniciativa del Ministro de Obras Públicas, se establece la relación de cooperación con el MOP y con el FISDL.²

4.3. LAS ACCIONES INTERINSTITUCIONALES.

Presentación de la propuesta del proyecto

A partir de la instalación del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública en el año 2009, se inició la coordinación entre la FUNDE y el FISDL permitiendo definir las ideas centrales para realizar un trabajo en conjunto, en donde el FISDL se abiera a la observación ciudadana y la FUNDE desarrollara un proceso de monitoreo a su gestión institucional. Todo lo anterior, con el fin de mejorar la percepción ciudadana sobre el uso de los recursos públicos administrados por esta entidad y con ello contribuir a transparentar su gestión.

La acción inicial, consistió en elaborar una propuesta que se presentaría a la Cooperación Internacional para el desarrollo de acciones de monitoreo y vigilancia, lo cual se materializó en diciembre del año 2010 en el documento de proyecto titulado “Transparencia y participación en presupuestos de inversión social destinados a comunidades pobres de El Salvador”, y que fue presentado al IBP para su consideración.

²El compromiso para transparentar la gestión del FISDL fue iniciado por el Dr. Héctor Silva, primer presidente de esta institución en la gestión gubernamental 2009 – 2014; compromiso que fue renovado por la siguiente presidenta del FISDL, Licda. Carolina Avalos.

De esta manera, según convenio de cooperación entre el Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) y la FUNDE con fecha marzo de 2011, se obtienen los recursos financieros para implementar este proceso. El monto aprobado fue de \$ 260,000 dólares, los cuales serían ejecutados en el período comprendido entre el 1 de febrero de 2011 y el 31 de agosto de 2013.

Posterior a la obtención del financiamiento para el proceso de observación al FISDL, fueron integrados los equipos institucionales para su implementación. De esta forma la coordinación con el FISDL recayó inicialmente en el Departamento de Relaciones Externas y posteriormente en la Gerencia de Planificación y por parte de la FUNDE la Coordinación recayó en el Área de Transparencia. Una vez conformados los equipos institucionales la relación fue avanzando de acuerdo a las necesidades del proceso.

Fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales

Una de las necesidades identificadas en esta coordinación, fue la revisión de la Política de Transparencia del FISDL, vigente desde 2009, con el objetivo de potenciar mecanismos de participación ciudadana, específicamente sobre Contraloría Social. En este sentido se desarrollaron dos jornadas de trabajo en los meses de noviembre y diciembre de 2011.



Primera jornada de trabajo para revisar la Política de Transparencia del FISDL

A estas jornadas asistieron diferentes jefaturas del FISDL, entre ellas: Comunicaciones, Programas, Comunidades Solidarias Urbanas, Comunidades Solidarias Rurales, Relaciones Externas, Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales. Esto demostró el interés de la Institución por contar con un instrumento más amplio para la promoción de la Transparencia y en el cual la Participación Ciudadana fuese fundamental.

Como resultado de la revisión de la Política de Transparencia se evidenció que:

1. Los mecanismos establecidos no eran coincidentes con los objetivos propuestos.
2. No se contaba con indicadores para su evaluación.

De esta forma, la Política sufrió modificaciones significativas con el aporte de todos los participantes; y el personal de la FUNDE realizó la labor de facilitar el proceso, revisar y sistematizar los aportes al contenido de la misma. El documento consolidado con los cambios propuestos, se envió al Departamento de Relaciones Externas y a la Oficina de Información y Respuesta para continuar con la revisión y posterior aprobación por parte del Concejo de Administración (CAD) del FISDL.

El proceso de revisión se estancó desde diciembre de 2011 y fue retomado en mayo de 2013 con un grupo reducido de Jefaturas y la Gerencia General, en donde se desarrollaron dos jornadas de trabajo para finalizar con la revisión de la Política de Transparencia. Después de efectuar las actualizaciones necesarias, la Política fue presentada y aprobada por el CAD en agosto del mismo año.

Otra necesidad identificada durante el desarrollo del proyecto, fue la suscripción de un Convenio específico entre el FISDL y la FUNDE para mejorar la coordinación entre ambas instituciones. Luego de seis meses de trabajo para este fin, la firma del Convenio bilateral se llevó a cabo en abril de 2012, con vigencia hasta mayo de 2014, con la presencia de personal de ambas instituciones y de medios de comunicación. De esta manera el Convenio fue un instrumento importante para fortalecer las relaciones entre la FUNDE y los gobiernos locales para la implementación del componente de Contraloría Social.

El primer borrador de Convenio fue elaborado por la FUNDE a través del equipo del proyecto en octubre de 2011, y fue revisado posteriormente por el equipo del FISDL. Este borrador sirvió de base para las mejoras de contenido y forma que tuvo el documento. Una vez realizadas las correcciones y cambios, fue necesario completar los requerimientos formales para la firma del mismo. Por un lado la autorización de la Junta Directiva de ambas instituciones, para que la Presidencia del FISDL y la Dirección Ejecutiva de la FUNDE firmaran el documento y, por otro lado, el Acuerdo de ambas Juntas Directivas para el establecimiento del Convenio. Este proceso tomó aproximadamente 5 meses, durante dicho tiempo los equipos de trabajo de ambas instituciones coordinaron las acciones operativas para la agilización del mismo.

El Convenio se estableció para: “Mantener la cooperación entre ambas entidades con el fin de propiciar una mayor transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana en las políticas y proyectos que desarrolla el FISDL”.

Firma de Convenio de cooperación entre la FUNDE y el FISDL



Las líneas de acción previstas en el Convenio son:

1. Acceso a la información en poder del FISDL.
2. Consultas a los destinatarios de los fondos, para la priorización y definición de los proyectos de inversión social.
3. Establecimiento de procedimientos para la atención de quejas y reclamos.
4. Prácticas de contraloría ciudadana en los proyectos de inversión social.
5. Atención debida a recomendaciones y propuestas formuladas por los destinatarios de los proyectos de inversión social.
6. Apertura en los procesos institucionales, en particular en los ciclos presupuestarios y de proyectos de inversión.
7. Promover la responsabilidad de los servidores públicos del FISDL, frente a los derechos de la ciudadanía.
8. Acompañamiento técnico en base a mejores prácticas.

Las responsabilidades del FISDL son las siguientes:

1. La designación de un enlace que mantendrá la comunicación con la FUNDE y la coordinación dentro del FISDL. Dicha designación recae en el departamento de Relaciones Externas.
2. Presentación de los datos de inversión desarrollados en el país por el FISDL.
3. Permitir el acceso como usuarios solo de consulta a la base de datos, relacionadas con el manejo presupuestario y la gestión de los proyectos de inversión social, siempre y cuando no exista alguna restricción de índole operativa, técnica, legal y previa definición de los alcances de la consulta a realizar por parte de la FUNDE.
4. Difundir y promover el uso de los mecanismos de transparencia y participación ciudadana bajo su competencia.

Las responsabilidades de la FUNDE son las siguientes:

1. La designación del enlace con el FISDL y la coordinación dentro de la FUNDE, se declara que dicha designación recae en el Área de Transparencia.
2. Trabajar con organizaciones ciudadanas e instancias de coordinación en municipios en los que se desarrollen proyectos a cargo del FISDL. Para tal efecto, se hará una priorización que permita identificar dichos municipios.
3. Presentar informes de seguimiento sobre la gestión del FISDL, de acuerdo a los cronogramas establecidos, haciendo énfasis en las áreas de cooperación contenidas en el presente convenio y formular recomendaciones y propuestas.
4. Difundir y promover el uso de los mecanismos de transparencia y participación ciudadana del FISDL y organizar eventos de formación y discusión.

En el documento también se establece la elaboración de un Plan de Acción conjunto, que estableciera los indicadores para medir el cumplimiento del Convenio. Dicho plan fue elaborado en el mes de febrero de 2013 con la participación de los equipos de ambas instituciones.

4.4. MUNICIPIOS PARTICIPANTES EN EL COMPONENTE DE CONTRALORÍA SOCIAL.

La selección de los municipios para desarrollar el componente de Contraloría Social tuvo lugar desde 2011. La primera acción consistió en elaborar un listado de municipalidades que cumplieran con las condiciones establecidas en el proyecto para luego realizar la priorización de los mismos.

El primer listado contenía 24 municipios susceptibles de intervenir con este componente pues cumplían con las condiciones de:

- Ser municipios en pobreza extrema severa o alta, conforme la clasificación establecida.
- Tener una cobertura de agua potable y saneamiento básico inferior al 80%.
- Tener una cobertura de electrificación inferior al 95%.

Adicionalmente el equipo consideró que para poder llevar a cabo los ejercicios de Contraloría era necesario que los municipios a intervenir contaran con proyectos de infraestructura social básica próximos a ejecutar por parte del FISDL. Es por lo anterior que, en octubre de 2011, se solicitó a la OIR del FISDL el listado de los proyectos a ejecutar en los diferentes municipios que se pre-seleccionaron, el cual fue proporcionado en diciembre del mismo año.

Con la información recibida, este listado se convirtió en un insumo para continuar explorando la selección de los municipios, reduciendo el listado inicial de 24 a 16 municipalidades en las que se podría intervenir con este componente.

Como parte de la estrategia institucional, uno de los criterios sugeridos para seleccionar los municipios a intervenir consistía en trabajar en las zonas donde ya existiera presencia de la FUNDE, para fortalecer el trabajo realizado desde otros proyectos. Por lo anterior, se compartió el listado con el Coordinador del Programa de Desarrollo Territorial para conocer los municipios en los que se desarrollaban acciones previas y evaluar la posibilidad de incorporar el componente de Contraloría en dichos territorios.

Inicialmente, el interés fundamental era de fortalecer la presencia en la zona de Los Nonualcos en el departamento de La Paz y los municipios de la Sierra Tecapa – Chinameca en los departamentos de Usulután y San Miguel. Sin embargo, al contrastar las condiciones establecidas para desarrollar el componente de Contraloría, no se encontraron coincidencias entre los municipios con presencia institucional y el listado de los municipios pre-seleccionados, que cumplían las características indicadas en el proyecto, razón por la cual se descartó esta posibilidad y se continuó explorando otras alternativas.

En los criterios definidos en la Metodología de la formulación de proyecto, se indicaba que “Para la selección de los seis municipios se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Indicadores de cobertura de servicios y de pobreza. Monto de las inversiones. Aceptación de los concejos de coordinación local y otros actores locales. Experiencia de la FUNDE con trabajo previo en las zonas. Y, potencial de hacer alianzas con otros actores locales”.

Reunión de intercambio entre personal de la FUNDE y Concejo Municipal de Comasagua



A partir de lo anterior, y una vez descartada la posibilidad de trabajar en zonas donde se tuviera presencia de la FUNDE, se procedió a explorar la alternativa de desarrollar alianzas con otros actores que estuvieran presentes en los municipios. Para ello se sostuvieron reuniones con representantes de otras Organizaciones No Gubernamentales que realizan trabajo a nivel local, explorando la posibilidad de construir alianzas para desarrollar el componente de Contraloría Social, sin embargo no hubo mayores resultados.

Finalmente, atendiendo a los criterios establecidos en la formulación de proyecto, el listado se redujo a 7 municipios en los cuales se tuvo un mayor acercamiento para definir las zonas en las que se realizarían acciones de Contraloría Social. En el siguiente cuadro se muestran los municipios seleccionados y el departamento en el que están ubicados.

No.	Municipios	Departamento
1.	Cuisnahuat y Caluco	Sonsonate
2.	Lislique	La Unión
3.	San Pedro Nonualco y Santa María Ostuma	La Paz
4.	Comasagua	La Libertad
5.	Jujutla	Ahuachapán

Además de cumplir con los criterios básicos establecidos en la propuesta del proyecto, la razón determinante por la cual se seleccionaron estos municipios, fue el flujo de proyectos a ejecutar durante el año 2012 y sobre los cuales se podrían desarrollar las acciones de contraloría planificadas.

Para continuar con el trabajo, fue necesario concertar entrevistas con las autoridades locales de cada municipalidad, en las cuales se presentaría el proyecto y los alcances previstos en materia de Contraloría Social, proporcionando información que les permitiera decidir si participarían activamente en el proceso. Concertadas las entrevistas con los y las alcaldes, se procedió a realizar las visitas, para ello se elaboró con antelación una presentación sobre el trabajo de FUNDE, el contenido del proyecto, la coordinación con el FISDL y el listado de proyectos a ejecutar en cada municipio.

Un aspecto importante a considerar es que en marzo de 2012, tuvieron lugar los comicios para la elección de autoridades municipales y legislativas para el período 2012 - 2015. Dicha coyuntura afectó significativamente las actividades previstas para la Contraloría Social, ya que el desarrollo de la campaña electoral absorbió el tiempo e interés de las autoridades locales. La superación de este desfase de tiempo fue posible hasta que se definieron los resultados, re - estableciendo la coordinación de inmediato en la mayor parte de los municipios, dado que en algunos se requirió esperar hasta tres meses después de las elecciones para retomar las reuniones.

Al margen de lo antes expuesto, la primera visita se realizó al Alcalde de **Comasagua** durante los primeros meses del año 2012, quién después de escuchar la exposición mostró su interés y disponibilidad por participar en el proceso, para lo cual

nombró dos responsables para estas acciones, quienes se encargaron de brindar seguimiento y acompañamiento en las distintas actividades realizadas.

La segunda visita se realizó al municipio de **Lislique**, en donde el Alcalde también mostró interés en participar del proceso, sin embargo, tomando en consideración los costos para el desplazamiento desde San Salvador, la carretera en construcción y la ejecución de sólo dos proyectos previstos para el año, se decidió no incorporarlo en el componente.

En **Santa María Ostuma** se visitó a la Alcaldesa, quien al escuchar la propuesta de trabajo en torno a la Contraloría Social manifestó su interés por el proceso. A su vez informó de la presencia del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) en el Municipio con un proceso similar al del proyecto y que podían ser complementarios entre sí. En esta misma reunión, la Alcaldesa delegó para esta coordinación al responsable del Departamento de Catastro de la Alcaldía, pero debido a dificultades propias de la municipalidad al poco tiempo, esta persona fue reemplazada. Cabe destacar que, aunque en este municipio la FUNDE ha tenido presencia con otras acciones, la relación desde éste proyecto se hizo independiente a las mencionadas y sin intermediarios institucionales.

La cuarta visita se realizó a las autoridades del municipio de **Caluco**. En la reunión, después de escuchar la propuesta del proyecto y del trabajo previsto, la Alcaldesa mostró su interés con cierta reserva dado que se trataba de una relación nueva, pues la FUNDE no tenía presencia previa en el Municipio. Se mantuvo la comunicación para consolidar la relación y que se nombrase a una persona para establecer la coordinación; esto sucedió en la tercera visita realizada. No obstante, al igual que en Santa María Ostuma, la relación de coordinación con la persona delegada inicialmente, fue infructuosa; posteriormente ésta fue reemplazada y el proceso tuvo mayor fluidez.

En **Jujutla** se realizó la visita de presentación del proyecto, pese a que ya se tenía concertada la reunión, el Alcalde no se encontraba disponible el día pactado. En esa ocasión la reunión se llevó a cabo con el Alcalde en funciones, quien luego de la exposición de la propuesta de trabajo, manifestó “conozco del tema de transparencia, pero tengo que hacer la consulta con el Alcalde, para tomar una decisión”; la visita finalizó sin establecer compromiso alguno, más que continuar la comunicación. Fueron necesarias tres visitas más, para formalizar la relación.



Grupos de trabajo con Comités de Contraloría Social del Municipio de Jujutla

En el municipio de **Cuisnahuat** se pudo programar una cita con la Alcaldesa después de varias llamadas telefónicas, sin embargo, en la primera visita la reunión se llevó a cabo con el Secretario Municipal ya que la Alcaldesa no se encontraba. En esta reunión se expuso el proyecto y la propuesta de trabajo, pero no fue posible establecer compromisos con el Secretario Municipal por lo que tuvo lugar una segunda visita, en la cual se hizo la presentación de la propuesta ante el Concejo Municipal, y debido a que no se contó con la presencia de la Alcaldesa, no fue posible establecer ningún compromiso. Posterior a los resultados electorales de marzo de 2012 se realizaron cuatro visitas más al municipio sin obtener mayores resultados, razón por la que se optó desistir de su participación en el proceso.

Por último se visitó **San Pedro Nonualco**, para ello y a solicitud del responsable del proyecto, se contó con el apoyo del Área de Desarrollo Territorial de la FUNDE a fin de establecer comunicación directa con el Alcalde. Se programó la reunión

en la que se explicó la propuesta del trabajo a desarrollar. Pese a la evidente receptividad y apertura del Alcalde no se establecieron compromisos; se realizaron nuevas reuniones sin obtener los frutos esperados, por lo que de igual forma, se optó por no continuar ya que el cronograma de trabajo avanzaba. De esta manera San Pedro Nonualco quedó fuera de esta experiencia.³

Durante el proceso de acercamiento a las municipalidades y la realización de acciones de coordinación con las Alcaldías y los Comités de Contraloría, en el mes de agosto de 2012, la FUNDE, en coordinación con el IBP, organizó un taller sobre “Transparencia y derecho a la información en el ámbito local en El Salvador”, con la finalidad de sensibilizar a las comunas de los beneficios de la Ley de Acceso a la Información, que entró en plena vigencia en mayo del mismo año. El Taller fue dirigido a autoridades locales y miembros de los Comités de Contraloría de los diferentes municipios en donde se implementaba este componente, proporcionando a las y los participantes elementos técnicos y materiales que facilitarían el ejercicio de su derecho a la información, para ello también se conocieron experiencias internacionales similares a la abordada. Esta actividad contribuyó a que algunas de las municipalidades y representantes de las comunidades participantes adquirieran un mayor compromiso por fortalecer la Contraloría Social en sus municipios.

Taller sobre Transparencia y derecho a la información en el ámbito local



Fue hasta septiembre de 2012 que se logró iniciar el proceso de organización y capacitación previsto para los beneficiarios directos de los proyectos. A partir de los resultados de las visitas efectuadas para presentar el proyecto y del establecimiento de relaciones de coordinación en el territorio, los municipios seleccionados para desarrollar la experiencia de Contraloría Social fueron: Comasagua, Caluco, Santa María Ostuma y Jujutla.

Partiendo de lo descrito es posible identificar 5 afectaciones a las actividades del componente de Contraloría Social, las cuales en mayor o en menor grado dificultaron el proceso, pero sin que la marcha del proyecto se detuviera. Estas son:

1. En general, la selección de los 6 municipios participantes tomó más tiempo del esperado.
2. El interés por parte de las autoridades de los municipios seleccionados fue notable; sin embargo, en algunos alcaldes no se encontró la agilidad para establecer el compromiso de participación en el proyecto, lo cual prolongó el inicio de las actividades y en algunos casos contribuyó a decidir no continuar la coordinación con algunas municipalidades.
3. Pese a que en 2 de los municipios con quienes se logró la coordinación oportuna, se delegó a personas para ser las encargadas de acompañar el proceso, éstas no ejercieron su función adecuadamente y a posteriori fueron reemplazadas. Lo anterior provocó retrasos en las acciones programadas.
4. La coyuntura electoral afectó la implementación de las actividades de proyecto, pues las municipalidades en su conjunto se avocaron a la campaña destinando a un segundo plano los otros compromisos contraídos.

³La decisión de que Cuisnahuat y San Pedro Nonualco no fueran parte de esta experiencia fue comunicada oportunamente a IBP a través de la Oficial de Programa, contando con la debida autorización.

5. No fue posible desarrollar la estrategia de coordinar acciones con otros actores presentes en los municipios, ya que, pese a realizar un mapeo, no se encontraron socios locales para acompañar las acciones de Contraloría. Por esta razón la implementación de las acciones, se limitó exclusivamente a la coordinación con las alcaldías, que son contrapartes del FISDL en el territorio.

Además de las afectaciones, también es importante resaltar los factores que aportaron a la receptividad por parte de los alcaldes y las alcaldesas a favor de la FUNDE:

1. FUNDE es una organización reconocida en el país, además, ser Capítulo Nacional de Transparencia Internacional le agrega valor a sus procesos.
2. El Convenio para el establecimiento del Observatorio Ciudadano le dio respaldo a la propuesta de trabajo, destacando la importancia de desarrollar las acciones conjuntamente con entidades gubernamentales, autoridades locales, organizaciones de sociedad civil y ciudadanía en general.
3. El Primer Informe de Monitoreo al FISDL que se presentó en diciembre 2011, sirvió como carta de presentación para dar a conocer el seguimiento que se estaba efectuando a dicha entidad y motivó a las municipalidades a formar parte del proceso.

Otro elemento a destacar en el desarrollo del proyecto, es la capacidad de la FUNDE para establecer relaciones con gobiernos municipales de diferentes ideologías, por lo que esto no representó ningún obstáculo para esta coordinación de trabajo y permitió desarrollar las actividades con gobiernos municipales pertenecientes a distintos partidos políticos. La exclusión de algunos municipios para formar parte de esta experiencia se debió al poco interés mostrado por los responsables, desde la FUNDE se realizaron los esfuerzos necesarios para que todos los municipios seleccionados participaran de las acciones.

4.5. ACTORES PARTICIPANTES EN EL COMPONENTE DE CONTRALORÍA SOCIAL.

Para la recuperación de la experiencia que se presenta, es importante no perder de vista a las y los participantes en este proceso, quienes se listan a continuación:

- En primer lugar puede mencionarse a la municipalidad a través de un referente delegado por el o la Alcaldesa, quien serviría de enlace entre las estructuras de Contraloría y la FUNDE.
- Por parte del FISDL, existe un referente para los proyectos a ejecutar en los municipios.
- Como representantes de las comunidades se encuentran los Comités de Contraloría Ciudadana (CCC) y Comités Ejecutores de Proyectos (CEP) propiamente, quienes de forma voluntaria dispusieron de tiempo para participar en las reuniones, capacitaciones y desarrollar las funciones específicas a los compromisos de los cargos para los que fueron nombrados.
- Cuando los proyectos que se ejecutan en los municipios corresponden al Programa de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales, conocido como PFGL, ejecutado por el FISDL, se tiene la intervención del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).
- La FUNDE es la responsable de la ejecución directa del proyecto, contando con un equipo de trabajo integrado por 4 personas. Sin embargo, la relación con los comités contralores se tuvo principalmente a través de la persona responsable del componente de Contraloría Social del proyecto, quien se convierte en facilitadora del proceso con los colectivos organizados, entendiendo la facilitación como el aporte al fortalecimiento de las capacidades y mayor empoderamiento en los y las integrantes de los comités en materia de Contraloría y Transparencia.

4.6. ORGANIZACIÓN DE LOS COMITÉS CONTRALORES.

Tal y como se ha mencionado en el apartado anterior, una vez establecida la relación con los gobiernos locales seleccionados, se procedió a la coordinación con las personas delegadas de cada municipalidad a fin de organizar los Comités de Contraloría.

En esta coordinación, el listado de proyectos a ejecutar por el FISDL durante el año 2012 fue fundamental para conocer la fuente y modalidad de financiamiento de los proyectos en los diferentes municipios participantes. El financiamiento de los proyectos a controlar provenía del Banco Alemán de Desarrollo (KfW) y del Banco Mundial (BM), dependiendo de la fuente de financiación, así es la modalidad de participación de la comunidad. Vale la pena destacar que la participación de la comunidad no es directamente definida por el FISDL sino que, en la mayoría de ocasiones, responde a la política o reglamentación que el financiador tenga establecida para los fondos otorgados.

Los fondos provenientes de KFW se ejecutan en el programa Manos a la obra por nuestra Comunidad (Pro-comunidad) del FISDL, por medio del cual se crea un binomio entre la Comunidad y el Gobierno Local para la ejecución de los proyectos. El rol del Gobierno Local es de acompañamiento y asesoría técnica, mientras que el rol de la comunidad es la ejecución del proyecto a través de un comité denominado Comité Ejecutor de Proyecto (CEP), que está conformado por 7 personas con cargos y funciones específicas, establecidas para los Proyectos Ejecutados por la Comunidad (PEC).

Proyecto de introducción de agua potable en Caluco ejecutado con fondos de KFW



Los fondos provenientes del BM se ejecutan en el marco del PFGL. En esta modalidad se forman los Comités de Contraloría Ciudadana (CCC), cuyo rol es verificar que las obras se ejecuten según lo establecido en la carpeta técnica; en este caso es el Gobierno Local quien ejecuta los proyectos a través de la contratación de empresas privadas, mediante procesos de licitación pública.

En ambas modalidades los comités son capacitados para cumplir con las funciones establecidas. Por un lado el FISDL diseñó los manuales e implementó las capacitaciones específicas para la operatividad de los CEP y por otro el ISDEM capacitó en base al manual respectivo a los CCC.

En la coordinación con los delegados de cada Alcaldía, se conoció sobre los CEP y CCC ya organizados. La política de trabajo de la FUNDE es no crear más estructuras organizativas en los municipios, sino más bien trabajar con las ya existentes, aprovechando sus experiencias y capacidades instaladas, es por ello que se optó por trabajar con los CEP y CCC ya establecidos en los 4 municipios participantes.

De esta forma, ya que las Alcaldías junto al FISDL habían organizado los comités de acuerdo a la modalidad de financiación, la FUNDE apoyó en el fortalecimiento de capacidades de los comités para el ejercicio de las acciones de Contraloría a los proyectos de infraestructura, que se desarrollasen en estos territorios.

Funcionamiento operativo de las estructuras para la Contraloría:

Municipio	Estructura	Tiempo de organización	Cantidad proyectos realizados
Caluco	CEP y CCC	2 años	2
Comasagua	CEP y CCC	2 años	2
Santa María Ostuma	CCC	1 año 6 meses	2
Jujutla	CEP	1 año	0

Características de las organizaciones:

1. Fueron organizadas por el FISDL y la Alcaldía, de forma previa al inicio del proyecto.
2. Por cada proyecto a ejecutar se integró un Comité contralor o ejecutor.
3. La duración de la estructura contralora o ejecutora, dependió de la duración de los proyectos.

La idea inicial, fue organizar y capacitar “Comités de Contraloría Municipal”, para que una vez capacitados y desplegadas sus competencias, contaran con los conocimientos necesarios para realizar contraloría a cualquier proyecto que consuma recursos públicos provenientes de instituciones del Gobierno Central o Local.

Esta propuesta se presentó en Cuisnahuat, Caluco y Jujutla, con el fin que desde las Alcaldías se hiciera una selección de líderes comunitarios para conformar los Comités de Contraloría Municipal. A estos comités se les dotaría de herramientas teóricas y metodológicas para desarrollar sus actividades, sin embargo, esta propuesta no prosperó debido a que los delegados municipales no tuvieron la capacidad para conformarlos y creyeron que para esto necesitaban un acuerdo del Concejo Municipal, obviamente, esto representó un retraso en el desarrollo de las actividades del proyecto.

Con base a lo anterior, y teniendo en cuenta la existencia de estructuras similares o con iguales fines en las comunidades, se identificaron y se tuvo contacto con los comités ya organizados y se procedió a sostener reuniones de trabajo para explicar el acompañamiento que se les daría en el marco del proyecto, además de identificar necesidades de capacitación. En estas reuniones se descubrió que varios comités no habían sido capacitados y en el caso de los que fueron capacitados, el proceso fue deficiente, ya que sus miembros no tenían claras sus funciones y tenían dudas de cómo cumplir con las mismas.

A partir de los talleres efectuados en los territorios estos son algunos de los comentarios realizados por los integrantes de los Comités de Contraloría:

Comité Contralor de Comasagua:

¿Cómo se organizaron?: “Se convocó a Asamblea General, vino un ingeniero del FISDL, capacitó a toda la comunidad en dos asambleas generales. Nos trajeron almuerzo refrigerio y estuvo bien bonito como nos capacitaron”.

¿Sobre qué fue la capacitación?

“Para levantar el interés y la prioridad de nuestro proyecto”.

Comité Contralor de Caluco:

“Nos capacitó el FISDL para ejecutar el proyecto no para hacer contraloría”.

De esta forma la FUNDE identificó 6 grandes temas que contribuirán al fortalecimiento de las capacidades de estos Comités, en base a ello el Programa de Capacitación contempló los siguientes temas:

1. Democracia Representativa y Participativa.
2. Participación Ciudadana.
3. Transparencia, Rendición de Cuentas y Fondos Públicos.
4. Ley de Acceso a la Información Pública.
5. Contraloría Social: metodología e instrumentos.
6. Ciclo de Proyecto, Ciclo presupuestario, contabilidad y finanzas.



Talleres de capacitación a Comités de Contraloría Social de Santa María Ostuma

De forma complementaria, el diseño de los instrumentos para la Contraloría Social de las obras fueron realizadas en el taller 5 en conjunto con los y las integrantes de los Comités. En cada proyecto fueron realizados tres ejercicios de contraloría y se elaboró un informe por cada ejercicio.

Una vez elaborado el instrumento, la responsable del componente perfeccionó el uso del mismo con los comités. Se realizaron las visitas de contraloría, llenándose los cuestionarios; cuya información era retornada a la responsable del proceso para la elaboración del informe preliminar de contraloría el cual era validado por el comité respectivo y una vez corregido se convertía en el Informe de Contraloría.

4.7. EL PROCESO DE CONTRALORÍA.

La instalación del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública en 2009 permitió a la FUNDE el establecimiento de una relación de trabajo más cercana con el FISDL a fin de “mejorar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión institucional, principalmente en lo referente a los proyectos de infraestructura que desarrolla esta entidad, como garantías para que las familias en pobreza extrema alcancen mejores condiciones de vida y cuenten con más oportunidades de desarrollo”.

En esta línea las **estrategias definidas** para generar y garantizar la participación ciudadana de manera sistemática y concretamente en la Contraloría Social, radicaron en:

1. La formulación de una iniciativa de proyecto que permitiese en el ámbito comunitario realizar un proceso de fortalecimiento de capacidades para el ejercicio de la Contraloría Social a las inversiones realizadas por el FISDL en las distintas municipalidades.
2. Revisión de la Política de Transparencia del FISDL para visibilizar de manera más específica la Contraloría Social como un mecanismo de participación.
3. Establecer un Convenio específico de colaboración entre la FUNDE y el FISDL, que definiera las bases de la colaboración interinstitucional en materia de transparencia e incidencia en el entorno local, contribuyendo a la consecución de los objetivos planteados en la formulación de proyecto.
4. Identificar de manera concreta aquellas municipalidades que, cumpliendo los criterios de la formulación del proyecto, estaban siendo consideradas en la financiación para el año de ejecución aprobado. Cabe recordar que el criterio de “experiencia de la FUNDE con trabajo previo en las zonas”, no fue posible alcanzarlo por las razones detalladas anteriormente.
5. Fortalecer las competencias y capacidades de las estructuras contraloras en el nivel comunitario, con aquella temática que sirviese de fundamentación para la labor de Contraloría que debían realizar en torno a la inversión pública que recibirían.

El proceso identificado y realizado para la Contraloría Social es el siguiente:

Momento	Acción
Paso 1:	Preparación de las condiciones interinstitucionales previas para la ejecución del proyecto.
Paso 2.	Identificación, selección y contacto con las municipalidades participantes.
Paso 3.	Organización de los Comités de Contraloría o Ejecutores (estructuras existentes según la modalidad de financiación).
Paso 4.	Capacitación específica en torno a la Contraloría, Transparencia y Participación Ciudadana.
Paso 5.	Desarrollo de ejercicios de contraloría y elaboración de informes.
Paso 6.	Presentación de resultados a Concejos Municipales.

Sin embargo, pese a que en el Convenio suscrito entre la FUNDE y el FISDL se establecía que el FISDL era el responsable de facilitar la información necesaria, durante la práctica concreta de los 6 comités, solamente dos tuvieron acceso a la Carpeta Técnica del Proyecto; el resto de comités, aunque solicitaron la carpeta en repetidas ocasiones, ésta nunca estuvo en sus manos y la información recibida fue verbal en todo momento.

Comité de Caluco:

“Otra dificultad que presentamos de los dos comités, es que nunca nos dieron una copia de la Carpeta Técnica, como CEP...”

Y en la alcaldía ¿no se podía ir a consultar las carpetas?

“yo pienso que sí, pero al último momento el proyecto se aceleró. Solo estuvieron dos carpetas la de la alcaldía y otra para el ingeniero residente”.

Y cuando se organizaron no les enseñaron la carpeta?

“...Y cómo voy a saber yo lo que estoy haciendo si desconozco como va aquello... Incluso en una ocasión pedimos la carpeta porque había que contratar al contador auxiliar y en la carpeta dice cuanto viene y teníamos que ver a quien íbamos a contratar para ver que nos alcanzara y todavía dijo qué para qué queríamos la carpeta...”

En términos de presupuesto, ***“...verbal si sabíamos 72 mil y fracción, pero en concreto que así lo especificara la carpeta no lo verificamos nosotros...”***

Tal y como se ha venido describiendo a lo largo de este documento, cada uno de los pasos aquí planteados, tuvieron su procedimiento específico. Por ejemplo, para el caso de la Contraloría de los proyectos, se requirió de la inducción específica a los comités en el uso de los instrumentos, luego se realizó la interpretación de la información recabada y estructurarla a fin de elaborar el informe respectivo, para posteriormente efectuar la socialización o rendición de cuentas de lo encontrado en las acciones de contraloría realizadas.



Ejercicios de contraloría en Proyecto de Agua Potable y Saneamiento Básico en Caluco

Comité Contralor Santa María Ostuma:

“Todo nos sirve. Pues sí, porque aquí nunca se había dado esto... de que habían hecho comité para ejecutar un muro, nunca se había dado. Solo se hacía, la gente preguntaba quien está haciendo eso, decían la Alcaldía y hasta ahí. Nada más... En cambio ahora nosotros sabemos cómo se hace, como se ejecuta, quien lo ejecuta y así podemos darle parte a la demás gente que pregunta. No a todas, verdad... Pero sí a la gente que pregunta podemos contestar bien se está haciendo de esta manera y que no todos los proyectos salen de un solo”.

“Creo importante la contraloría porque es lo que ayuda a controlar que las cosas vayan bien...por ejemplo: ver en las escuelas, que haya una transparencia en los alimentos que llegan y que los niños consuman esos alimentos...”.

“De los temas que hemos recibidos el que hemos utilizado más es la participación ciudadana”.

4.8. MONITOREO INSTITUCIONAL A LA GESTION DEL FISDL.

Este componente tuvo como objetivo específico: “Monitorear la inversión, transparencia e impacto socio económico de la gestión institucional, presupuestos y proyectos del FISDL”, por lo que su función principal consistió en observar al FISDL en su gestión institucional. En la propuesta de proyecto se estableció la elaboración de 4 informes de monitoreo en el período.

Para monitorear al FISDL, se desarrollaron las siguientes acciones:

- Mapeo de los principales actores involucrados en el desarrollo de los proyectos de inversión social y registro de datos respectivos.
- Establecimiento de un conjunto de variables sobre inversión social realizada, transparencia en el uso de recursos e impacto socio-económico de los programas y proyectos desarrollados.

- Delimitar el monitoreo, según aplicara, en lo referido a los municipios en pobreza extrema severa y alta con cobertura de agua potable y saneamiento menor al 80%.
- Generar de forma periódica reportes públicos con los resultados del monitoreo, poniendo énfasis en aspectos críticos que requieran respuesta del FISDL, proporcionando los hallazgos y recomendaciones que permitieran mejorar la gestión institucional.
- Presentación, publicación y difusión de los informes generados, para dar a conocer el trabajo efectuado y las oportunidades de mejora identificadas.

Tal como se planificó en la propuesta, este proceso se vio concretado en 4 informes específicos de monitoreo sobre “Transparencia y participación en presupuestos de inversión social”, los cuales poseen una estructura de contenido diferente entre sí, dado que no se establecieron temas específicos a los cuales se daría seguimiento, sino que conforme se avanzaba en el proceso se incorporaban los elementos que se consideraran oportunos para profundizar diferentes aspectos relevantes. Cada uno de los informes elaborados y presentados públicamente por representantes de FUNDE contiene conclusiones y recomendaciones a los elementos que deben de mejorarse para fortalecer la gestión del FISDL.

Entrega de primer informe de Monitoreo a la gestión del FISDL



De manera resumida, en el **Primer Informe** de monitoreo se presenta una descripción general sobre los programas y proyectos del FISDL, así como sus estrategias de intervención y asignación presupuestaria. El **Segundo Informe** contiene datos sobre la clasificación, evolución y desafíos del combate a la pobreza en El Salvador, destacando la importancia que la inversión social tiene para enfrentar este problema; además, se destaca la importancia de la transparencia presupuestaria en los recursos destinados para inversión social. En el **Tercer Informe**, se retoman algunos aspectos sobre inversión social abordados en los informes anteriores, detallando la forma en que se distribuyen los recursos según el nivel de pobreza de la población, también se incluye un apartado sobre la percepción de algunos Contratistas en cuanto al trabajo realizado por el FISDL y se incorporan los avances que hasta la fecha se tenían en el componente de Contraloría Social. En el **Cuarto informe**, se retoman elementos de informes anteriores sobre ejecución presupuestaria, acceso a la información y participación ciudadana, presentando resultados de consultas realizadas a representantes de los gobiernos municipales, funcionarios del FISDL, y miembros de las comunidades.

Para la elaboración de los informes se utilizaron diferentes técnicas, como por ejemplo hacer uso de información documental que fue solicitada a la OIR o que fue consultada en diversas fuentes, la realización de entrevistas a contratistas y funcionarios del FISDL, así como la utilización de cuestionarios dirigidos a funcionarios municipales y a miembros de Comités de Contraloría. Toda la información recolectada a través de las técnicas utilizadas fue analizada y procesada para elaborar los informes de monitoreo.

Los informes preliminares fueron socializados con las autoridades del FISDL con el objetivo que conocieran los resultados de los mismos y que tuvieran la oportunidad de aportar información adicional sobre las acciones en proceso. Al interior del FISDL los informes preliminares fueron circulados entre las diferentes jefaturas para que aportaran mayores elementos que contribuyeran a enriquecer los resultados encontrados, remitiendo a la FUNDE sus comentarios y observaciones para su valoración.

Aunque el monitoreo a la gestión del FISDL es un componente dentro del proyecto, en la práctica éste se articuló con el componente de Contraloría Social a partir del trabajo realizado por los Comités en los territorios y de los resultados encontrados los cuales alimentaron algunas partes de los informes de monitoreo.⁴

Para realizar la presentación de los resultados de los informes con la participación de diferentes medios de comunicación y de las autoridades de ambas instituciones, los equipos de comunicaciones de la FUNDE y del FISDL trabajaron en la organización de cada actividad, previa definición de la fecha para tal fin. La presentación del primer informe en diciembre de 2011 se hizo en las instalaciones del FISDL ubicadas en San Jacinto, sin embargo el local asignado resultó insuficiente para albergar a los asistentes, lo cual, aunado a ciertas dificultades para llegar al local, fueron motivos que llevaron a valorar la realización de la presentación de los siguientes informes en lugares con mejores condiciones tanto de accesibilidad como de espacio.

Presentación de informes de monitoreo a la gestión del FISDL según fechas y lugares

Actividad	Fecha	Lugar
Presentación del Primer Informe	5 de diciembre de 2011	FISDL
Presentación del Segundo Informe	23 de mayo de 2012	Hotel Real Intercontinental
Presentación del Tercer Informe	22 de enero de 2013	Hotel El Salvador Sheraton
Presentación del Cuarto Informe	29 de julio de 2013	Hotel Real Intercontinental

Todos los informes fueron recibidos con interés por el FISDL y al final del proyecto hubo muchos elementos contemplados en los mismos que estaban siendo atendidos. Como era de esperar, a medida se fue desarrollando el proyecto, el equipo de trabajo tenía una mejor comprensión sobre el funcionamiento del FISDL y los esfuerzos realizados para mejorar su gestión; además, se adquirió experiencia y conocimientos para mejorar el resto de los informes. Lo anterior, también fue posible con la asistencia técnica proporcionada por el IBP a través de su Iniciativa de Colaboración Estratégica, lo que permitió afinar la metodología de elaboración, diseñar instrumentos para recolección de información, identificar actores claves, así como definir acciones de incidencia frente al FISDL para que los resultados fuesen retomados.

A juzgar por el trabajo desarrollado en este componente, se puede decir, que esta es una de las primeras experiencias de trabajo conjunto entre una institución de gobierno y una organización de sociedad civil que unen esfuerzos para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción. Se trata de una experiencia en la cual el FISDL se abre a la observación ciudadana y se compromete a asumir responsablemente los resultados de la misma.



Presentación Pública de Segundo Informe de Monitoreo al FISDL

A partir de la investigación realizada, y tal como puede apreciarse en los informes elaborados, los elementos que fueron recurrentes en este proceso y que se convirtieron en los ejes orientadores para el trabajo de incidencia pueden resumirse básicamente en dos: Uno, el mal diseño de las carpetas técnicas, que generaba retrasos en la aprobación de los proyectos, ocasionando demoras y aumento en el costo de la construcción de las obras, además de provocar descontento en las

⁴La información sobre el trabajo que los comités de contraloría desarrollaron en los territorios, se incorporó a partir del tercer informe de monitoreo institucional.

comunidades beneficiarias a las cuales no se les proporcionaba una respuesta inmediata a sus necesidades; y Dos, la falta de información detallada sobre los proyectos que se ejecutan en los 262 municipios. Ambas situaciones al final del proyecto fueron retomadas por el FISDL a fin de mejorar su gestión de cara a los actores con los cuales se vincula: gobiernos locales, contratistas, y comunidades beneficiarias.

5. EQUIPO DE TRABAJO DEL PROYECTO

El equipo del proyecto estuvo integrado por 5 profesionales de diferentes disciplinas (comunicaciones, economía y sociología), capacidades y experiencias, quienes se incorporaron al proyecto en diferentes momentos de acuerdo al desarrollo del mismo. La FUNDE ya contaba con un encargado de la coordinación del proyecto, así como una encargada de comunicaciones y de incidencia, pero se debió contratar a las personas que desarrollarían el componente de Monitoreo y el de Contraloría Social. Como se mencionó anteriormente, el equipo tuvo a lo largo del proyecto el acompañamiento y asistencia técnica del IBP, contribuyendo al fortalecimiento de capacidades a través de visitas de trabajo.

La labor desarrollada implicó establecer relaciones de comunicación y coordinación permanente entre los miembros del equipo, lo que permitió a todos integrarse al mismo así como a la dinámica interna de la FUNDE.

**Reunión de trabajo
del equipo del
proyecto con
representantes del
IBP**



A medio término para la finalización del proyecto, en mayo de 2012, hubo cambios al interior del equipo ante la renuncia del coordinador, por lo se efectuó una recomposición interna y se tuvo la necesidad de contratar a una persona más para que asumiera la responsabilidad del componente de contraloría social, dado que la persona que estaba a cargo de éste asumió la coordinación del proyecto. Estos cambios fueron importantes y necesarios para la continuidad del trabajo, sin embargo, generaron un retraso mínimo en el desarrollo del mismo dado que se requirió elaborar términos de referencia para la contratación, circulación de los mismos, recepción y revisión de hojas de vida, entrevistas a candidatos, y posterior contratación. De igual forma supuso un período de inducción para la persona que asumió el componente de contraloría, y además fue necesario hacer visitas de presentación ante los Alcaldes y Alcaldesas, Comités de Contraloría, y funcionarios del FISDL.

6. APRENDIZAJES

Contraloría Social:

Tal y como se ha comentado, en los talleres realizados con los comités contralores de los diferentes municipios participantes de este proceso, fue compartida la experiencia de cada estructura bajo un mismo eje de trabajo. Lo cual permitió desarrollar una dinámica casi homogénea. Las variantes fueron mínimas y dependieron más de las condiciones de trabajo (físicas del local y de la asistencia) que permitiesen una mayor participación en la reconstrucción histórica.

Con base a estos talleres, el punto de partida para cada comité fue la comunicación de las alcaldías hacia los respectivos beneficiarios reunidos en Asamblea General, de la aprobación de un proyecto (sea de agua, saneamiento, calle, pasarela y muros según el lugar) y que en torno a ellos era necesaria la organización de un comité que ejercería la función de contralor.

Generalmente la asistencia a esas Asambleas estaba interesada en integrar dicho comité, por el beneficio común que representaba. La estructura organizativa quedaba definida previamente. Cada comité se organizó en tiempos diferentes; pero no necesariamente desempeñaron su rol de forma inmediata ya que la ejecución de las obras varió significativamente entre uno y otro proyecto que es el caso concreto de la “Construcción de la calle de acceso al Centro Escolar Estados Unidos de América” en Comasagua.

En diferente medida, todos los comités fueron capacitados por el FISDL, ISDEM y la FUNDE, no obstante, la mayoría de participantes en los diferentes talleres realizados les costó recordar la temática trabajada con el FISDL y el ISDEM. Posiblemente esto se debió a que la capacitación recibida se relacionaba a la Asamblea donde fueron organizados como comités ya que en la misma se explicaba la labor de esa estructura. Mientras que el recuento de la temática que se rescató en los talleres, responde a los que la FUNDE había facilitado y cuyo desarrollo fue en diferentes jornadas, lo que permitió una mejor comprensión y apropiación de los contenidos, principalmente sobre:

- Transparencia, Rendición de Cuentas y Fondos Públicos,
- Contraloría Social: metodología e instrumentos.

Al reconstruir el momento de la Contraloría, las dificultades principalmente estuvieron relacionadas con el acceso a la información. Concretamente la negación a entregarles a los comités copia de la Carpeta Técnica, ya que por parte del FISDL se manifestaba que una vez aprobado el proyecto, ésta era entregada a la Alcaldía; y la Alcaldía manifestaba que no era necesario que la tuviera el Comité Contralor, pues la información ya se las habían proporcionado verbalmente. La incomodidad provocada por esta contradicción, lo recibido en las capacitaciones y lo encontrado en terreno, generó fricciones entre algunos miembros de los comités y los Concejos municipales, o más específicamente con algunos regidores.

Los ejercicios de Contraloría realizados, tuvieron su base en los instrumentos diseñados para cada proyecto y las capacitaciones recibidas con la FUNDE. Para realizar la Contraloría Social de los proyectos y como procedimiento común a las 2 modalidades de financiación, se debe disponer de:

1. La Carpeta Técnica del Proyecto.
2. El instrumento de registro y la capacitación para el uso del mismo.
3. Claridad de los interlocutores para acceder a la información.
4. Realización del monitoreo o contraloría auxiliándose del cuestionario (instrumento de registro diseñado para el objeto a controlar).
5. Elaborar el informe de Contraloría con base al registro documental y presentarlo a la Alcaldía y comunidad. Esto posterior a cada actividad de monitoreo realizada.



Presentación de resultados de Comité de Contraloría de Comasagua ante el Concejo Municipal

Es importante resaltar la creación de espacios para el intercambio de experiencias, como el realizado en octubre de 2012 entre los comités de Caluco y Comasagua. Donde éste último compartió su experiencia al comité de Caluco sobre el proceso de Contraloría realizado. Dado que Caluco aún estaba a la espera de la orden de inicio de las obras y por lo tanto, el aprendizaje obtenido por Comasagua sirvió de referencia para la Contraloría que debían realizar.

Monitoreo Institucional:

Tal y como se ha expuesto antes, para desarrollar un proceso de Observación ciudadana a la gestión de un institución pública se hace necesario contar con recurso humano cualificado para tal fin. En este sentido integrar un equipo de trabajo multidisciplinario se convierte en una lección para el desarrollo de acciones de monitoreo u observación ciudadana.

Acompañar la observación ciudadana con el monitoreo, permite tener más evidencia que sustente los hallazgos que se derivan tanto de la investigación como de la observación, y a partir de ellos formular recomendaciones que en realidad puedan ser consideradas como una alternativa para mejorar el trabajo que hasta el momento se ha efectuado. Si bien es cierto es importante establecer una línea metodológica desde el principio, tampoco pueden dejarse de lado los elementos que a lo largo del proceso se consideran necesarios y otorgar mayor atención.

Por otra parte, para el desarrollo de un proceso como el implementado se hace necesario contar con interlocutores fuertes y capaces, sin estas condiciones, en nuestro contexto es muy difícil que una institución como el FISDL se aventure a abrirse a la observación ciudadana y a la firma de un convenio de colaboración interinstitucional.

Contar con un Convenio no necesariamente garantiza mayores condiciones, para el caso del proyecto en cuestión incluso se puede considerar que representó barreras para la consecución de algunos objetivos, ya que a pesar de contar con un convenio de colaboración no fue posible acceder a la base de datos institucional del FISDL y hubo mucha resistencia, por lo que al final se decidió no continuar invirtiendo energía y recursos en esa dirección.

Presentación de resultados del Monitoreo ante el Consejo de Administración del FISDL



Socializar los informes de monitoreo previamente a la presentación pública de los resultados, fue importante para no generar falsas expectativas y sorpresas para los involucrados. Las autoridades y jefaturas del FISDL tenían derecho a conocer previamente los resultados encontrados y las recomendaciones sugeridas para comprometerse a atender las dificultades señaladas.

7. CONCLUSIONES.

- Los Comités de Coordinación Local, considerados en el proyecto, fueron sustituidos por las estructuras ya organizadas por el FISDL (CCC y PEC) y alcaldías.
- La capacitación proporcionada por el FISDL y el ISDEM, para el ejercicio de las funciones de los comités, a lo largo de la ejecución del proyecto, no logró comprobarse. Por lo tanto la FUNDE implementó (entre 2012 y 2013) el plan de capacitación específica para la Contraloría Social.
- Es notorio en los colectivos de trabajo, que los ejercicios de contraloría realizados, les dejaron más satisfacciones que malos sabores. Principalmente por el aprendizaje que todas y todos manifestaron haber tenido.
- Partiendo de lo argumentado en la formulación del proyecto, las instituciones de gobierno se han caracterizado por tener una escasa o nula cultura de transparencia. Esta experiencia ha posibilitado llevar a las y los beneficiarios directos de las obras a conocer, indagar, vigilar, cuidar e informar sobre los recursos otorgados, la gestión de los mismos y dar fe que todo cuanto se dijo se hizo. Sin embargo, la práctica, aunque ha dejado su enseñanza, debería de procurar una estrategia que lleve a este esfuerzo a ser más duradero en el tiempo, en otras palabras, que los comités formados y capacitados ejerzan su papel no solo con los fondos que gestiona el FISDL sino con todas aquellas inversiones que desde su Gobierno Local u otras entidades se implementan en sus municipios. El reto es garantizar la sostenibilidad de los comités.
- Para la ejecución del proyecto en mención, fueron realizadas diversas acciones previas y durante la intervención; de tal manera que los alcances del proyecto tuviesen las condiciones operativas necesarias. Bajo esta óptica, la experiencia construida con sus aciertos y desaciertos allana el camino para el desarrollo de procesos similares que involucren a instituciones de gobierno y organizaciones de sociedad civil en el fortalecimiento de la transparencia y la participación ciudadana.



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:

