



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

EL SALVADOR

CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS

DIAGNÓSTICO Y LÍNEAS PROGRAMÁTICAS PARA PROMOVER
LA TRANSPARENCIA A NIVEL LOCAL EN EL SALVADOR



“Se permite meter las patas, pero no meter las manos”

Teodoro Pineda, alcalde municipal de San Antonio del Monte

**PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD DE LA AGENCIA DE
LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL**

EQUIPO DE PRODUCCIÓN

DIRECCIÓN

Carlos A. Guerrero
Director

CONSULTOR PRINCIPAL

Marcos Rodríguez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Andy Rodríguez

COORDINACIÓN

Gerardo Berthin
Danilo Padilla

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

Guadalupe de Hernández

CORRECCIÓN Y ESTILO

Margarita Funes

REVISIÓN Y APOYO TÉCNICO

Equipo Técnico y Administrativo del
programa TAG

CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS

DIAGNÓSTICO Y LÍNEAS PROGRAMÁTICAS PARA PROMOVER
LA TRANSPARENCIA A NIVEL LOCAL EN EL SALVADOR

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista/opiniones del Programa de Transparencia y Gobernabilidad no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos.

SIGLAS / ABREVIATURAS

ADESCO	Asociación de Desarrollo Comunitario
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CDL	Comité de Desarrollo Local
CDU	Centro Democrático Unido
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CNR	Centro Nacional de Registros
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador
CONADEL	Comisión Nacional de Desarrollo Local
CREA	Creative Associates
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FUNDAMUNI	Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUSAI	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
ISD	Iniciativa Social para la Democracia
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
NCI	Normas de Control Interno
NTCI	Normas Técnicas de Control Interno
ONG	Organización No Gubernamental
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
PDL	Plan de Desarrollo Local
PIP	Presupuestos de Inversión Municipal
POGI	Pequeñas Obras de Gran Impacto
RECODEL	Red de Cooperantes para el Desarrollo Local
RTI	Research Triangle International
SACDEL	Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local
SAFIMU	Sistema de Administración Financiera Municipal
TAG	Transparency and Governance (Programa de Transparencia y Gobernabilidad)
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

ÍNDICE

- 4 PRESENTACIÓN
- 5 INTRODUCCIÓN
- 7 1. ¿PORQUÉ HABLAR DE TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN?
- 11 2. ¿ESTÁN PREPARADOS LOS MUNICIPIOS PARA AVANZAR EN LA TRANSPARENCIA?
- 27 3. ¿QUÉ SE PROPONE?
- 39 ANEXOS: ESTUDIO DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA
- 48 ANEXOS: PARTICIPANTES EN LAS JORNADAS DE VALIDACIÓN
- 50 BIBLIOGRAFÍA
- 52 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PRESENTACIÓN

El programa de Transparencia y Gobernabilidad (TAG, por sus siglas en inglés), es una iniciativa que está siendo financiada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID / El Salvador) e implementada por Casals & Associates, una firma consultora con sede en Alexandria, Virginia, Estados Unidos.

En el marco de las acciones del programa para el periodo 2005-2009, se ha priorizado, entre otros esfuerzos, el fortalecimiento de los mecanismos, instrumentos e instituciones que estimulen y garanticen mayor transparencia y eficiencia en la gestión de los gobiernos locales.

El desafío principal en este esfuerzo consiste en asumir y articular en el día a día, desde la gestión municipal, prácticas, que ayuden a fortalecer la transparencia, rendición de cuentas, la integridad, la participación ciudadana y una cultura de ética y calidad en el servicio municipal.

El Salvador, recientemente ha sido dotado de un conjunto de reformas y nuevos instrumentos legales que permiten en principio un abordaje más orientado al tema de transparencia y de ética pública, principalmente para la gestión de los gobiernos municipales.

Entre los nuevos instrumentos se pueden mencionar:

- Las reformas al Código Municipal y la creación del Título IX, que regula la participación ciudadana y la transparencia.
- La Ley de la Carrera Administrativa Municipal.
- La Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal.
- La Ley de Ética Gubernamental.

Asimismo, recientemente en el país se desarrollaron elecciones municipales que han llevado a los gobiernos municipales nuevos funcionarios, al menos en un 40% de los 262 municipios.

El panorama antes descrito plantea enormes retos en este trabajo, además de que configura nuevas esperanzas.

El presente estudio, desarrollado sobre la base de las experiencias y los conocimientos de los distintos sectores e instituciones vinculados con el tema, intenta aportar al entendimiento y al abordaje metodológico de la temática, además de intentar realizar un primer esfuerzo por ordenar y proponer distintas acciones integradas, concretas y prácticas que se pueden impulsar, reconociendo en principio, que cada uno de los actores y sectores son parte de la solución.

El programa TAG quiere agradecer de manera especial a las distintas instituciones, organizaciones, organismos de cooperación, gobiernos locales y personas particulares que contribuyeron de una u otra forma con el estudio, esperando que este sea de gran utilidad para el entendimiento, orientación y discusión de los esfuerzos que se deben emprender para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el nivel local de El Salvador.

INTRODUCCIÓN



Representantes de distintas organizaciones e instituciones vinculadas al tema, durante una de las jornadas de validación y retroalimentación. Foto del Programa TAG.

Este documento se desarrolló de junio 2006 a febrero de 2007, con el propósito de investigar, describir y analizar las herramientas utilizadas en el ámbito local salvadoreño para promover la transparencia y formular, sobre esta base y las reformas al Código Municipal, una propuesta que guíe esta labor en el futuro. Dicha propuesta tiene como destinatario el Programa de Transparencia y Gobernabilidad (TAG) y las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que están relacionadas con el desarrollo local.

Para alcanzar este objetivo, se realizaron las siguientes actividades:

1. Se elaboró un marco conceptual para definir las áreas de observación y las variables que serían tomadas como puntos de referencia para el diagnóstico y las propuestas de intervención.
2. Se diseñó una encuesta orientada a conocer la experiencia de los municipios del país sobre prácticas de participación ciudadana y transparencia. La encuesta fue enviada a diversas organizaciones

nacionales que trabajan en la promoción del desarrollo local y a las municipalidades en particular, lo que posibilitó recopilar información sobre 201 municipios del país. Entre las organizaciones que colaboraron respondiendo la encuesta cabe destacar: FISDL, algunas municipalidades, FUNDAMUNI, FUSAÍ, FUNDE, Probidad, ISD, OEF, FUMA, ADEL Morazán y GTZ.

3. Se realizaron cuatro reuniones de trabajo en las que se recogieron insumos

para el diagnóstico, utilizando la metodología de grupos focales y talleres de trabajo. Estas actividades se realizaron con personal técnico de COMURES, ONG especializadas en las temáticas de participación ciudadana y transparencia a nivel local, el FISDL y la Corte de Cuentas de la República.¹

4. Se seleccionaron cinco municipios urbanos y rurales, gobernados por distintos partidos políticos, que habían desarrollado experiencias de interés en participación ciudadana y transparencia, para conocer las condiciones locales que permitirían promover prácticas innovadoras en la promoción de la transparencia.

5. Se realizó un exhaustivo estudio de las reformas al Código Municipal, además de una lectura crítica de Ley de la Carrera Administrativa Municipal y de la Ley de Ética Gubernamental.

6. Se realizaron dos reuniones de presentación y validación de resultados de la investigación y retroalimentación con el Grupo Gestor² para el Desarrollo Local, que fue ampliado con diversas organizaciones nacionales.

El primer capítulo del informe contiene un resumen de la promoción de la transparencia y termina con la presentación de un modelo para su análisis en el ámbito municipal³. Dicho modelo se estructura con base en el Instrumento de Auto Evaluación de la Gestión Municipal, elaborado por el Grupo Gestor; ya que este se considera un método estándar para diagnosticar el estado de distintos aspectos del desarrollo local, y puede facilitar la labor de los actores locales y de sus organizaciones de apoyo.

En el segundo capítulo están los resultados del diagnóstico realizado, clasificándolos en tres categorías: avances, limitaciones y oportunidades. Y finaliza con un análisis de los retos que se deben de enfrentar para promover la transparencia en el ámbito municipal.

En el tercer capítulo están desarrolladas las líneas programáticas necesarias para avanzar en la transparencia municipal, junto a 60 posibles acciones que se seleccionaron con base en la experiencia nacional e internacional que diversas organizaciones han producido durante los últimos años, y las organizaciones que podrían involucrarse en su implementación.

Este capítulo finaliza con la exposición de cinco estrategias que deben establecerse para comenzar a aplicar las líneas programáticas propuestas.

Adicionalmente se presentan en anexos la información recopilada de lo encontrado en las visitas a los municipios antes mencionados.

También se ofrece una referencia bibliográfica completa del material de consulta utilizado para esta investigación. Además de un listado de guías, manuales y distintos documentos vinculados a la temática, principalmente elaborados en el país.

¹ Cuando el presente documento haga referencia a las fuentes consultadas, nos referiremos a estas fuentes.

² El Grupo Gestor lo conforman las organizaciones: COMURES, ISDEM, OPAMSS, FISDL, FUNDAMUNI, FUSAI, FUNDE, Probidad, ISD, OEF, FUMA, ADEL Morazán, UCA, Oficina de Gobernabilidad Democrática, SACDEL, ANDRYSAS, GTZ, PNUD y la Corte de Cuentas de la República.

³ El instrumento de Autoevaluación Municipal es una herramienta para recoger y ponderar, de forma ordenada, información relevante sobre la gestión municipal en un periodo determinado

1. ¿PORQUÉ HABLAR DE TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN?

1.1 IDEAS BÁSICAS SOBRE TRANSPARENCIA Y DESARROLLO

Con la instauración de sistemas democráticos representativos prácticamente en todos los países latinoamericanos en las décadas de los años 80 y 90, los esfuerzos de la cooperación internacional se han orientado en fortalecer estas democracias en lo que se refiere a la formación de nuevas instituciones estatales, el fortalecimiento de las ya existentes y la implementación de prácticas constructoras de ciudadanía.

Pero lo que más preocupa a la cooperación internacional es el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales para combatir la corrupción, ya que esta es una práctica que debilita la gobernabilidad democrática y el crecimiento económico.

En primer lugar, la corrupción debilita la confianza de la ciudadanía en el estado de derecho y los partidos políticos, y se ha demostrado también que debilita la inversión pública restándole hasta 25 centavos a cada dólar invertido, lo cual afecta particularmente los recursos que se destinan a combatir la pobreza. La interrelación de estos factores ha creado un círculo de prácticas antisociales como la delincuencia e inestabilidad política, que afectan la inversión productiva y el desarrollo integral de la sociedad.

A juzgar por el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), de Transparencia Internacional, que desde 1995 se utiliza como una de las principales metodologías para medir la percepción de la corrupción mundial, los ciudadanos de países latinoamericanos, con la excepción de Chile y Uruguay, tienen percepciones de corrupción altas, lo cual se mide con índices inferiores a 5 puntos, en una medición del 0 al 10. En países como Islandia, Finlandia y Singapur, existen los niveles más bajos de percepción de corrupción, con índices superiores a 9.

En esta misma escala, El Salvador, ha mostrado avances durante los últimos años, pero aún se ubica, según el informe de 2006, con un índice de 4.0 puntos; esto es por debajo de la mitad de los índices más aceptables⁴.

Una de las definiciones de corrupción más extendidas es el *uso inadecuado de un cargo para beneficio personal o de un grupo*. Bajo esta definición, el cargo es la posición de confianza que le da autoridad a una persona para actuar en representación de una institución, ya sea privada, pública o sin fines de lucro⁵. Esta práctica abarca al sector público, al privado y a la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, no son actos de corrupción solo aquellos que suponen una recompensa personal y económica, sino también aquellos que suponen ventajas para un grupo a costa del bienestar general, como el desvío de fondos públicos para financiar una campaña política.

Con la finalidad de combatir la corrupción, durante los últimos años han ido cobrando relevancia algunos conceptos como *rendición de cuentas, transparencia y contraloría ciudadana*.

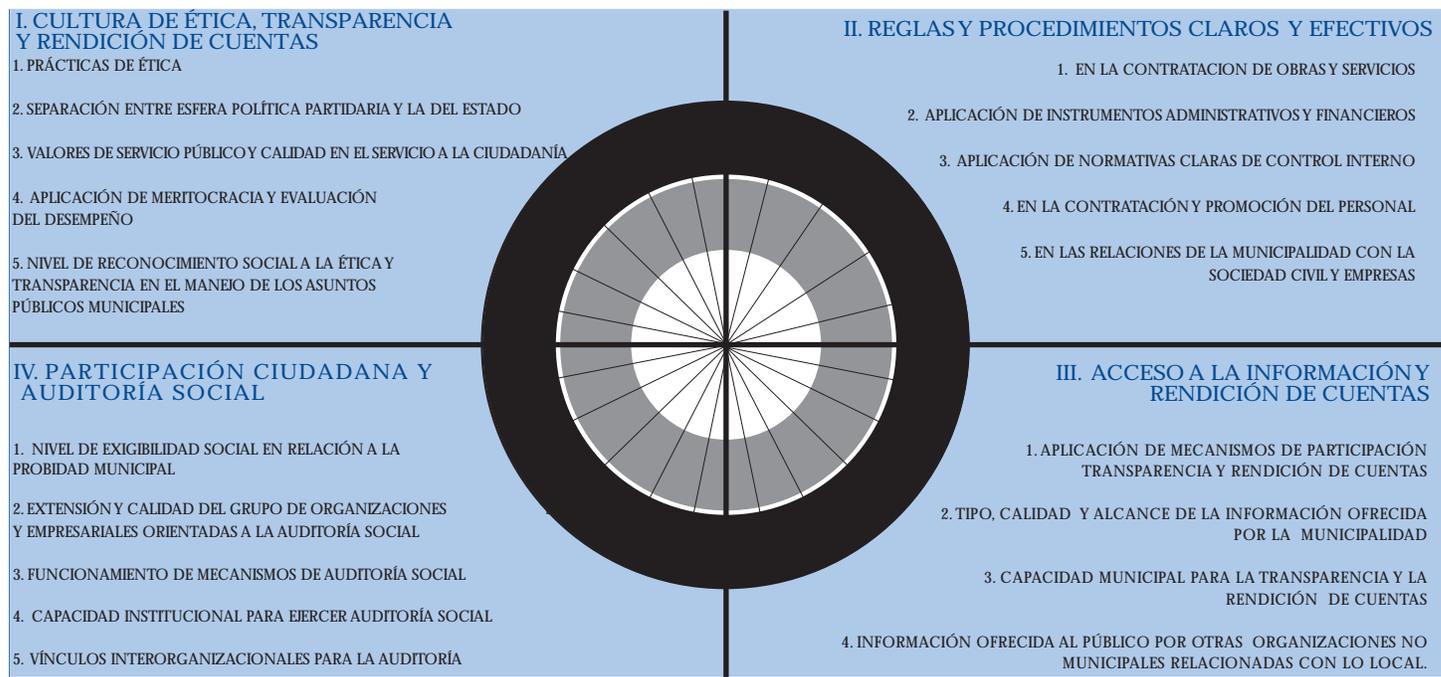
El término *rendición de cuentas* es la traducción al castellano de la palabra anglosajona "*accountability*"; que se entiende como la obligación de todos aquellos que tienen una autoridad -sean servidores públicos o pertenezcan al sector privado- de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al ciudadano y sus beneficiarios.

El concepto de *transparencia*, por su parte, hace referencia al proceso de abrir y fortalecer las vías de información sobre las decisiones políticas y burocráticas, así como exponer el ciclo de políticas públicas al escrutinio de todos, de manera que cualquier interesado pueda revisarla, analizarla o bien usarla como un mecanismo para

⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006

⁵ Transparencia Internacional y Habitat. Herramientas para promover la transparencia en la gobernanza local. Pag. 10. <http://www.transparencia.org.ve>

GRÁFICO 1. ÁREAS METODOLÓGICAS DE OBSERVACIÓN



1.1 IDEAS BÁSICAS SOBRE TRANSPARENCIA Y DESARROLLO

on la instauración de sistemas democráticos representativos prácticamente en todos los países latinoamericanos en las décadas de los años 80 y 90, los esfuerzos de la cooperación internacional se han orientado en fortalecer estas democracias en lo que se refiere a la formación de nuevas instituciones estatales, el fortalecimiento de las ya existentes y la implementación de prácticas constructoras de ciudadanía.

Pero lo que más preocupa a la cooperación internacional es el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales para combatir la corrupción, ya que esta es una práctica que debilita la gobernabilidad democrática y el crecimiento económico.

En primer lugar, la corrupción debilita la confianza de la ciudadanía en el estado de derecho y los partidos políticos, y se ha demostrado también que debilita la inversión pública restándole hasta 25

centavos a cada dólar invertido, lo cual afecta particularmente los recursos que se destinan a combatir la pobreza. La interrelación de estos factores ha creado un círculo de prácticas antisociales como la delincuencia e inestabilidad política, que afectan la inversión productiva y el desarrollo integral de la sociedad.

A juzgar por el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), de Transparencia Internacional, que desde 1995 se utiliza como una de las principales metodologías para medir la percepción de la corrupción mundial, los ciudadanos de países latinoamericanos, con la excepción de Chile y Uruguay, tienen percepciones de corrupción altas, lo cual se mide con índices inferiores a 5 puntos, en una medición del 0 al 10. En países como Islandia, Finlandia y Singapur, existen los niveles más bajos de percepción de corrupción, con índices superiores a 9.

En esta misma escala, El Salvador, ha mostrado avances durante los últimos años, pero aún se ubica, según el informe de 2006, con un índice de 4.0 puntos;

esto es por debajo de la mitad de los índices más aceptables⁴.

Una de las definiciones de corrupción más extendidas es el *uso inadecuado de un cargo para beneficio personal o de un grupo*. Bajo esta definición, el cargo es la posición de confianza que le da autoridad a una persona para actuar en representación de una institución, ya sea privada, pública o sin fines de lucro⁵. Esta práctica abarca al sector público, al privado y a la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, no son actos de corrupción solo aquellos que suponen una recompensa personal y económica, sino también aquellos que suponen ventajas para un grupo a costa del bienestar general, como el desvío de fondos públicos para financiar una campaña política.

Con la finalidad de combatir la corrupción, durante los últimos años han ido cobrando relevancia algunos conceptos como *rendición de cuentas, transparencia y contraloría ciudadana*.

⁶ Informe preliminar de Contraloría Ciudadana. <http://www.cibersociedad.net>

⁷ Transparencia Internacional y Habitat. Ob. Cit. Pag. 2



Líderes locales del municipio de Concepción Batres, participando de la consulta. Fotografía del Programa TAG

Sus variables son:

- Prácticas éticas en la producción y aplicación de un marco o reglamento interno que regule, incentive y sancione el comportamiento de los funcionarios públicos.
- Separación entre la esfera política partidaria y la del servicio público en el manejo de los asuntos municipales.
- Valores de servicio público y calidad en el servicio y atención a la ciudadanía.
- Meritocracia y carrera de la administración pública que implica aplicar criterios para la contratación, promoción y evaluación de desempeño de empleados públicos.

- Nivel de reconocimiento social a la ética y transparencia en el manejo de los asuntos públicos municipales.

II. Reglas y procedimientos claros y efectivos, así como organizaciones que los hagan cumplir, tanto en el ámbito municipal como en las instituciones nacionales relacionadas con él. Estas sirven de base para facilitar el ejercicio de las auditorías por parte del Estado y de la sociedad civil.

Sus variables son:

- La contratación de obras y servicios, que tiene que ver con la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)⁸, y con la existencia y funcionamiento de otro tipo de reglamentos propios en el municipio.

- Esto deberá garantizar la transparencia y rendición de cuentas, además de la efectividad y eficiencia en la contratación de obras y servicios.

- La contratación de personal, que hace referencia a la Ley de la Carrera Administrativa Municipal⁹ y a la Ley de Servicio Civil, así como a reglamentos internos elaborados localmente en algunas municipalidades para tener un sistema que favorezca la meritocracia, es decir las posiciones conseguidas por el mérito personal, y la ética del servidor público.

- El manejo de las finanzas y otros recursos municipales, lo cual se refiere al uso y aplicación de instrumentos adecuados que contribuyan a la correcta utilización y optimización de recursos.

⁸ LACAP. <http://www.csj.gob.sv>

⁹ Ley de la Carrera Administrativa. <http://www.csj.gob.sv>

- Las relaciones de la municipalidad con la sociedad civil y empresas. Esto se concretiza en la existencia y aplicación de una ordenanza de participación ciudadana y/o transparencia, y de reglamentos que regulen el funcionamiento de las organizaciones sociales y/o de los mecanismos de concertación local.

III. Acceso a la información y rendición de cuentas es un elemento indispensable que ayuda a la promoción de la transparencia municipal, ya que es como poner en una vitrina la información existente, así como las distintas fases de las políticas públicas, y el proceso de toma de decisiones, es decir, lo que se hace en representación del pueblo.

Sus variables son:

- Aplicación de mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas por parte de las municipalidades, tanto los incluidos en el marco legal como aquellas prácticas innovadoras.

- El tipo, calidad y alcance de la información ofrecida por la municipalidad a la sociedad local: presupuesto y gasto; compras y servicios; planes, proyectos y obras; el proceso de gobierno y normatividad municipal, y los trámites municipales.

- La capacidad municipal para la transparencia y la rendición de cuentas, en términos de formación de personal, metodologías y técnicas, capacidades de procesar la información, etc.

- Información ofrecida al público por otras organizaciones no municipales pero muy relacionadas con lo local, como los organismos del gobierno nacional (ISDEM y FISDL), COMURES y las ONG especializadas en esta temática.

IV. Participación ciudadana y auditoría social. La primera tiene que ver con el involucramiento de la ciudadanía en la gestión del gobierno, mientras que la segunda, con un involucramiento más estratégico que enfatice la transparencia y la rendición de cuentas de los oficiales electos y los servidores públicos.

La calidad de la auditoría social depende de procesos participativos y también de la calidad de la información que puede obtener la ciudadanía y de la capacidad que ésta tenga de vigilar la acción del gobierno.

Sus variables son:

- El nivel de exigibilidad social con relación a la probidad municipal.
- La extensión y calidad del grupo de organizaciones civiles y empresariales que ejercen auditoría sobre la gestión municipal.
- El funcionamiento de mecanismos de auditoría social, como comités de contraloría, comités de proyectos, etc.
- Vínculos inter organizacionales para la auditoría, sobre intercambio de información, intercambio de experiencias y conocimiento, formación de coaliciones, etc.

2. ¿ESTÁN PREPARADOS LOS MUNICIPIOS PARA AVANZAR EN LA TRANSPARENCIA?

En términos generales, las fuentes consultadas parecen coincidir en que durante los últimos 10 años en las municipalidades del país se ha avanzado considerablemente en la cantidad de recursos que manejan, el fortalecimiento financiero de su administración y en el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana.

Sin embargo, las mismas fuentes coinciden en que parece estar incrementándose el mal manejo de los recursos públicos, por debilidades propias en las capacidades institucionales o por actos de corrupción.

El pago del "diezmo" por parte de las empresas ejecutoras de proyectos de infraestructura, la "rueda de caballitos" entre las mismas empresas y las licitaciones amañadas, son algunas de las prácticas señaladas por una buena parte de las personas entrevistadas.

Todo esto pareciera sugerir que los avances en participación ciudadana a nivel local no se han traducido en mayores niveles de transparencia municipal, debido a lo cual es urgente elaborar un diagnóstico del problema para poder dar pasos concretos para lograr la transparencia.

Por ello, presentamos a continuación un resumen de los avances y los obstáculos de la realidad municipal, siguiendo el modelo de análisis presentado en el marco conceptual.

2.1 CULTURA DE ÉTICA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las variables consideradas en esta cuarta área observada son la presencia y aplicación de Códigos de Ética, la posición de los partidos políticos de cara a la ética en el manejo del estado; la presencia de valores institucionales de calidad y rendición de cuentas en la administración municipal; los ascensos laborales conseguidos por el mérito personal y evaluación de desempeño, y el nivel de reconocimiento social existente a la ética y la transparencia en la administración municipal.

AVANCES

Recientemente se aprobó una Ley de Ética Gubernamental que debe de ser aplicada por las municipalidades.

Según el Boletín de Estudios Legales de FUSADES, los principales contenidos de esta ley consisten en la enunciación de una serie de

principios que deben regir la actuación de las personas obligadas (supremacía del interés público, justicia, responsabilidad, disciplina, confidencialidad, decoro, etc.) y deberes éticos (veracidad, confidencialidad, eficiencia, etc.)

La ley crea el Tribunal de Ética Gubernamental y una Comisión de Ética en cada oficina estatal, excepto en las municipalidades, que tendrán una conjunta en COMURES y en el Órgano Judicial¹⁰. En el caso de COMURES, la comisión de ética que atenderá todas las municipalidades del país se integrará de la siguiente manera: un representante nombrado por COMURES; otro por el Tribunal de Ética Gubernamental, y el tercero nombrado por el Presidente de la Corte de Cuentas de la República¹¹.

Esta ley tiene la virtud de plasmar en una sola un conjunto de disposiciones y sanciones relativas a la ética gubernamental, lo cual de alguna manera facilita su comprensión y aplicación a nivel municipal.

La Corporación de Municipalidades (COMURES) ha asumido el reto de promover la transparencia, dando lugar a la formulación de la propuesta del Sistema de Transparencia Municipal y a un proyecto de ley de Transparencia Municipal.

¹⁰ FUSADES. Ob. Cit. Pag. 8

¹¹ Ley de Ética Gubernamental. Diario Oficial, Tomo 371. Art. 15.

COMURES desarrolló desde el 2002, con el apoyo financiero de USAID, una propuesta de estrategia de transparencia municipal que posteriormente dio lugar al diseño de un Sistema de Transparencia Municipal, implementado de manera piloto en tres municipios del país: Ahuachapán, Nueva Guadalupe y Tecoluca. Los componentes de la estrategia son: identificación de mecanismos básicos de transparencia, la formación de un consejo interinstitucional impulsor del sistema de transparencia municipal, asistencia técnica a alcaldías, acceso a tecnología, educación ciudadana, campaña de divulgación, ley de Transparencia Municipal¹².

OBSTÁCULOS

En la otra cara de la moneda, también hay factores que frenan el desarrollo de una cultura de ética, transparencia y rendición de cuentas.

Poco desarrollo de conciencia ciudadana (derechos, obligaciones) y de transparencia.

Como es lógico, el desarrollo de la democracia en el país ha dado también lugar a una nueva cultura ciudadana y de transparencia en donde se entiende que el estado pertenece a la ciudadanía y que ésta tiene el derecho de supervisarlos.

La creación de valores sociales favorables a la transparencia es al mismo tiempo una tarea ligada a la construcción de ciudadanía, ya que es equivocado contraponer una ciudadanía supuestamente desarrollada y con altos valores cívicos con un estado corrupto y poco transparente.

La transparencia enfrenta resistencias en la cultura política nacional.

A pesar de que el discurso parece mostrar lo contrario, las fuentes consultadas coinciden en que el sistema político tiende a desarrollar una cultura patrimonial en el manejo del Estado. Por ejemplo, a pesar de que la reciente reforma al Código Municipal prohíbe el uso de símbolos y colores partidarios en las instalaciones municipales, dicha proscripción se incumple.

No se evidencian esfuerzos especialmente orientados a promover valores institucionales de calidad en el servicio a la ciudadanía.

Durante los últimos años se ha incrementado considerablemente la inversión en formación del personal municipal. Sin embargo, esta capacitación depende mucho aún de recursos externos, y los gobiernos locales priorizan la inversión en responder a las demandas ciudadanas de obras.

Por lo general, no se aplican principios de meritocracia, ni evaluación regular del personal municipal. Sin embargo, la aprobación de la Ley de la Carrera Administrativa Municipal que entrará en vigencia en el 2007, podría introducir algunas mejoras en este sentido.

Ha sido tradición que haya despidos masivos de personal cuando se producen cambios de partido en el gobierno municipal. Esta tendencia de los partidos políticos tiene su base en una cultura nacional del uso patrimonial del estado que afecta la gestión local, y se ve agravada porque no permiten la presencia de su oposición entre el personal municipal.

Ausencia de mecanismos de reconocimiento social, sistematización e intercambio de buenas prácticas.

No existen mecanismos apoyados en el reconocimiento social que estimulen la implementación de buenas prácticas municipales, entre ellas la de la transparencia. En consecuencia, tampoco hay suficientes alicientes de apoyo técnico y financiero por parte de los organismos del Estado y la cooperación internacional. En el caso de los medios de comunicación, el tema de la transparencia muchas veces es abordado de manera superficial, creando en el sistema político resistencia a hacer pública la información por temor a que esta sea mal manejada. Los periodistas, por otro lado, a menudo carecen de la formación necesaria sobre el tema municipal. Otra ausencia significativa es el abordaje de preguntas relacionadas con la transparencia y manejo honesto de los recursos públicos en las encuestas nacionales.

2.2. REGLAS Y PROCEDIMIENTOS CLAROS Y EFECTIVOS

AVANCES

Durante el último año se ha aprobado un conjunto de leyes nacionales orientadas a promover la participación y la transparencia que, más allá de sus limitaciones, constituyen un buen punto de partida para avanzar en la temática.

Entre las reformas legales cabe destacar:

- Reformas al Código Municipal.
- La Ley de la Carrera Administrativa Municipal que reglamenta la contratación, promoción y el despido de los empleados municipales.

¹² COMURES. Propuesta: Sistema Municipal de Transparencia, 2004, Pág. 18. <http://comures.elsalvadorgateway.org>

- La Ley de Ética Gubernamental, que establece 11 prohibiciones concretas, y la formación de una Comisión de Ética específica para las municipalidades, que tendrá su base en COMURES¹³.
- La Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal que establece límites a las posibilidades que tienen las alcaldías de anteponer la transferencia del FODES como garantía de pago.

En el Código Municipal, los principales cambios están en dos temas: la participación y la transparencia, ya que ambos tienen por lo menos 12 modificaciones y agregados que resultan relevantes para el tema que estamos desarrollando.

Por ser el Código Municipal uno de los pilares legales de las municipalidades, veremos en forma detallada cada una de las reformas.

Se introducen los nuevos conceptos de participación ciudadana y transparencia al marco legal municipal.

El nombre del Título IX del Código Municipal cambió a "De La Participación Ciudadana y de La Transparencia". La introducción del concepto Participación Ciudadana implica reconocer que la participación en los asuntos municipales es una cuestión de ciudadanía, entendida como los derechos políticos que esta condición otorga a las personas como propietarias del Estado.

Se amplía el número y tipo de mecanismos participativos.

La reforma suprime en los artículos 115 y 116 la obligatoriedad de celebrar cabildos abiertos "por lo menos cada tres meses" (lo cual nunca fue cumplido ni sancionado en la gran mayoría de los

gobiernos locales del país), y sustituye el papel central del cabildo por la obligación de "promover la participación ciudadana", expresada en la aplicación de ocho mecanismos participativos.

Estos son el cabildo abierto, la consulta popular; las sesiones públicas del concejo; la consulta popular; la consulta vecinal sectorial; el plan de inversión participativo; los comités de desarrollo local; los concejos de seguridad ciudadana, y el presupuesto de inversión participativa. Y deja la puerta abierta para introducir "otros que el Concejo Municipal estime conveniente".

De esta manera, se le otorga carácter legal a muchos mecanismos participativos que se han promovido y practicado en el país durante los últimos años, pero además se permite que estos sean adoptados de acuerdo a las características de cada municipio.

Se amplía la obligatoriedad de registrar legalmente lo que se acuerde en todos los mecanismos de participación.

El último párrafo del artículo 116 establece que "el Secretario Municipal levantará acta de todo lo actuado, cualquiera que sea el mecanismo de participación que se haya utilizado". Esto es fundamental para dar formalidad a los acuerdos tomados por la ciudadanía, y para sentar bases que faciliten la rendición de cuentas.

Se incluye por primera vez la iniciativa ciudadana en un marco legal nacional.

La Consulta Popular, cuya decisión final debe ser acatada por el gobierno municipal, es un mecanismo en forma de plebiscito, que nunca fue aplicado en ningún municipio del país, al menos de manera formal. La reforma consiste en

que ahora la Consulta Popular podrá efectuarse por "solicitud escrita de al menos el cuarenta por ciento (40%) de los ciudadanos del municipio habilitados para ejercer el derecho al sufragio"¹⁴.

Pese a que la aplicación de esta reforma está condicionada por un número de firmas para motivar la convocatoria, y por el hecho de que solo será vinculante para el gobierno municipal si "participa al menos el cuarenta por ciento (40%) del número de votantes en la elección del Concejo Municipal", no se puede negar la importancia para la gobernabilidad democrática, ya que es la primera incorporación de la iniciativa ciudadana en el marco legal del país. Además, permite que, en circunstancias excepcionales, las decisiones tomadas por el gobierno local puedan ser objetadas por la ciudadanía si no cuentan con una base mínima de legitimidad.

Se favorece la legalización de las organizaciones sociales locales.

La reforma establece que si el gobierno no emite una resolución sobre el derecho y los procedimientos de legalización de las organizaciones comunales en los plazos establecidos por el Código, "se le reconocerá la personalidad jurídica por ministerio de ley", de manera que "el Concejo estará obligado a asentar la inscripción de la asociación y a ordenar inmediatamente la publicación del acuerdo de aprobación y sus estatutos en el Diario Oficial"¹⁵.

La relevancia de esta reforma radica en que la presencia de una amplia base de organizaciones ciudadanas es una condición que facilita el desarrollo local y la gobernabilidad democrática.

¹³ FUSADES. Departamento de Estudios Legales. Boletín de Estudios Legales. No. 67, julio 2006. Pág. 9

¹⁴ Art. 117

¹⁵ Art. 121

Se favorece la democratización y transparencia en las organizaciones sociales locales.

El artículo 121 establece la exigencia de que las asociaciones presenten "a la municipalidad en el mes de enero de cada año, una certificación de la nómina de asociados inscritos en el libro respectivo y 15 días después de su elección, la nómina de la nueva directiva electa". Esta disposición favorece la actualización de registros sobre las organizaciones ciudadanas existentes en el municipio, y promueve la celebración regular de elecciones de directivas comunitarias, contribuyendo a que los tejidos organizacionales del municipio sean también democráticos y transparentes.

Se establecen derechos y obligaciones sobre la transparencia.

Enumera entre los derechos ciudadanos "el derecho a solicitar información, a ser informados de las decisiones del concejo, a conocer el funcionamiento del gobierno municipal y del manejo de su administración, a ser tomados en cuenta por las autoridades municipales en la aplicación de las políticas públicas locales, a recibir el informe anual de rendición de cuentas y ejercer contraloría a través del comité respectivo, en la ejecución de obras de infraestructura"¹⁶.

Y establece como obligaciones del concejo municipal: garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos ya enunciados, informar a los ciudadanos lo pertinente a la administración municipal, en forma clara, oportuna y actualizada; y proporcionar la información requerida por los ciudadanos¹⁷.

Aquí se incorpora por primera vez en el Código el reconocimiento de que la primera obligación de un gobierno democrático es garantizar los derechos ciudadanos.

Se precisa cuál es la información de acceso público y la obligación de archivarla.

El Código define cuál es la información de acceso público: las ordenanzas municipales y sus proyectos; los reglamentos, el presupuesto municipal; lo planes municipales; el valúo de los bienes a adquirir o vender; las fotos, grabaciones y filmes de actos públicos; o las actas del concejo municipal, y los informes finales de auditoría¹⁸. Sin embargo llama la atención que no se haya incluido en la lista aspectos que son de primera importancia para la ciudadanía, como las carpetas de los proyectos y los resultados de las licitaciones una vez aprobadas. De igual manera llama la atención que la información sobre los acuerdos municipales sea restringida "a aquellos ciudadanos que directamente resulten afectados por los mismos"¹⁹.

Se instituye y reglamenta el mecanismo de Rendición de Cuentas.

El Código establece que "el Gobierno Local rendirá cuenta anual de su administración" a la ciudadanía de cada municipio "en los primeros sesenta días del año" y divulgado por "los mecanismos de participación establecidos y/o medios de comunicación que tenga a su alcance, asegurando el conocimiento del mismo por parte de los ciudadanos del municipio".

Si bien la rendición de cuentas debe ser una política municipal de permanente

aplicación en una buena gestión municipal, el hecho de que la ley obligue a implementar un mecanismo de este tipo por primera vez en la historia del país, puede ser una buena oportunidad para que los gobiernos locales consoliden información que está dispersa, autoevalúen su propio trabajo y lo sometan al escrutinio público. Al mismo tiempo, la presentación de este informe puede estimular el interés cívico por conocer sobre la labor municipal.

Se abren al público las deliberaciones y decisiones del concejo municipal.

La reforma modifica el Artículo 39 y establece que a partir del año 2006, "las sesiones del Concejo serán públicas y en ellas podrá tener participación cualquier miembro de su comprensión, con voz pero sin voto, previamente autorizado por el Concejo; salvo que el Concejo acordare hacerlas privadas"²⁰.

Aquí, la autorización del concejo aparece como condición necesaria para que los ciudadanos participen con voz, pero no para que participen como observadores.

Con esto, iguala el carácter público de las sesiones del concejo con las del Poder Legislativo, agregándole la restricción de que se podrán celebrar sesiones privadas si "el Concejo acordare hacerlas privadas", pero estableciéndose que para esto debe mediar una decisión formal de este organismo.

Se limita considerablemente el uso patrimonial de las municipalidades por los partidos políticos.

El inciso 11 del artículo 31, establece claramente que es una obligación del concejo: "prohibir la utilización de bienes y servicios municipales con fines

¹⁶ Art. 125 B

¹⁷ Art. 125 C

¹⁸ Art. 125 D

¹⁹ Art. 125 D

²⁰ Este artículo no aparece en el Título IX como debería esperarse, sino en el Título V, llamado "DEL CONCEJO Y DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS".

partidarios, así como colores y símbolos del partido gobernante tanto en muebles o inmuebles propiedad municipal, ni permitir al personal y funcionarios de la municipalidad participar en actividades públicas partidarias cuando se encuentre en el desempeño de sus funciones".

Esta prescripción legal es de suma importancia ya que actualmente muchas municipalidades mezclan el ámbito del partido político y el de la gestión gubernamental, y estampan con sus colores el edificio edilicio, el uniforme del personal y hasta los órganos de información a la ciudadanía.

Se establece la obligación de que todas las municipalidades aprueben ordenanzas relativas a la participación ciudadana, asociaciones comunales y la transparencia.

Las dificultades encontradas en la obligatoriedad para aplicar los cabildos

abiertos en municipios con alto número de población durante los últimos 20 años nos hizo concluir que las actuales reformas debían establecer un marco general válido nacionalmente. Mientras que "los derechos, obligaciones, mecanismos y procedimientos" específicos debían de legislarse "según las características de cada municipio", en ordenanzas de cada municipalidad.

Estas ordenanzas no pueden contradecir la ley nacional, pero pueden ayudar a su aplicación e incluso ampliar su alcance; como ya sucede con muchas de las ordenanzas que han sido aprobadas por 18 municipalidades del país.

A pesar de los avances ya mencionados, es necesario comentar las tres grandes limitantes de las reformas al Código Municipal.

La primera es que la reforma no prevé un tiempo prudencial para su entrada en vigor; debido a que las municipalidades

lógicamente no estaban preparadas para aplicar la ley de manera inmediata. En consecuencia, muy pocas municipalidades del país está aplicando actualmente las reformas aprobadas, lo cual debilita la confianza en el sistema jurídico del país²¹.

La segunda es que la reforma no contempla la creación de mecanismos institucionales para promover su cumplimiento, lo cual ha generado un vacío de divulgación, capacitación y asistencia técnica, tanto a las municipalidades como a la ciudadanía²².

Y la tercera es que no contempla ningún tipo de sanción por su incumplimiento²³.

²¹ Para subsanar este problema, la Propuesta de Anteproyecto de Ley para la Transparencia Municipal que presentó COMURES incluía un artículo que expresa: "En el proceso de instalación de los mecanismos de transparencia previstos en esta ley, los Municipios podrán contemplar la gradualidad y la flexibilidad de acuerdo a los recursos técnicos y financieros disponibles" (<http://www.comures.org.sv/comures/inicio>). Por su lado, las organizaciones de la sociedad civil que participaron en la consulta convocada por la Asamblea Legislativa propusieron tomar en cuenta que las reformas "entraran en vigencia un año después de su aprobación" (<http://www.ciudadanialocal.org/>).

²² El Anteproyecto de Ley para la Transparencia Municipal que presentó COMURES proponía la creación de un "Concejo Interinstitucional de Transparencia Municipal, que tendrá por función coordinar y dar seguimiento a los esfuerzos de las diferentes instituciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo municipal" (<http://www.comures.org.sv/comures/inicio.html>).

²³ Las organizaciones de la sociedad civil propusieron un artículo que afirmaba: "El incumplimiento a lo establecido en el presente título podrá ser exigible judicialmente por cualquier persona ante los tribunales de paz del municipio, que podrá imponer una sanción equivalente a diez días multa" (<http://www.ciudadanialocal.org/>).

Reflexiones sobre el marco jurídico

Más allá de las limitaciones apuntadas, no cabe duda que las reformas aprobadas constituyen un importante punto de apoyo para promover la transparencia a nivel municipal. En general, las disposiciones generales, conceptos y mecanismos incluidos en la reforma sitúan a la versión actual del Código Municipal entre los más avanzados de Centroamérica.

Sin embargo, es igualmente claro que la aplicación de las presentes reformas plantea un importante reto para desarrollar las capacidades institucionales de las alcaldías, en términos de:

- Capacidad política de comprender que la aplicación de las reformas constituye un beneficio para la gobernabilidad municipal y que por lo tanto exige el compromiso del gobierno y personal de la municipalidad.
- Decisión política para aplicar efectivamente la normativa que prohíbe el uso de colores y símbolos partidarios en las alcaldías.

- Capacidad técnica y apertura para elaborar de manera participativa y transparente la ordenanza municipal del Código.
- Capacidad de estimular la conformación y legalización de las organizaciones civiles del municipio.
- Capacidad de promover la formación y atender con personal capacitado los mecanismos de participación que se formen en el municipio, participando activamente en estos mecanismos, dando respuestas oportunas a las demandas y propuestas ciudadanas, registrando legalmente los acuerdos alcanzados, archivando la información respectiva y coresponsabilizando a la ciudadanía en las iniciativas para el desarrollo local.
- Capacidad de exigir el cumplimiento de la normativa que obliga a las organizaciones ciudadanas a elegir de manera democrática y regular a sus directivas e informar de estas y sus miembros a la municipalidad.

Capacidad de consolidar por lo menos la información que, según la reforma

aprobada, debe de ser de acceso al público, de hacerla comprensible y accesible a la ciudadanía.

- Capacidad de comunicar anticipadamente la agenda del concejo y de adecuar las instalaciones en donde este se reúne para que todas las sesiones puedan ser abiertas al público.
- Capacidad de destinar de manera gradual fondos propios, para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, administrativas y tecnológicas, a fin de dar cumplimiento a las nuevas exigencias del Título IX del Código Municipal.

Además, de las reformas al Código Municipal, ya detalladas, se destaca también la aprobación -en los dos últimos periodos de gobierno municipal (2000-2006)- de 18 ordenanzas en igual número de municipios, referidas a la participación ciudadana, con algunos aspectos relacionados directamente con la transparencia en la gestión pública municipal.



Líderes locales del municipio de San Antonio del Monte, participando de la consulta. Fotografía del Programa TAG

En la Tabla I se presentan las ordenanzas aprobadas, sobre todo las referidas a las comisiones de contraloría, que son muy similares en nombre y contenidos.

TABLA 1. ORDENANZAS RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN, LA TRANSPARENCIA Y CONTRALORÍA SOCIAL

NOMBRE	MUNICIPIO	AÑO	GOBIERNO	APOYO
Ordenanza de transparencia en la gestión municipal y la participación ciudadana.	San Salvador	2002	FMLN, PDC	FUNDE/NOVIB
Ordenanza para el funcionamiento de las comisiones de contraloría ciudadana municipal.	Concepción Batres	2002	ARENA	FUNDAMUNI/RTI
Ordenanza de participación ciudadana sobre el acceso a la información pública, para la transparencia de la administración municipal.	Olocuilta	2002	PCN	CREA
Ordenanza para la participación ciudadana.	Armenia	2002	FMLN	Fundaungo/CREA-USAID
Ordenanza para la participación ciudadana.	Santo Tomás	2002	FMLN	CREA
Ordenanza para el funcionamiento de las comisiones de contraloría ciudadana municipal.	Arcatao	2002	FMLN	FUNDAMUNI/RTI
Ordenanza para el funcionamiento de las comisiones de contraloría ciudadana municipal.	Nombre de Jesús	2002	FMLN	FUNDAMUNI/RTI
Ordenanza para el funcionamiento de las comisiones de contraloría ciudadana municipal.	Nueva Trinidad	2002	FMLN	FUNDAMUNI/RTI
Ordenanza para el funcionamiento de las comisiones de contraloría ciudadana municipal.	San Antonio del Monte	2002	CDU	FUNDAMUNI/RTI
Ordenanza para el funcionamiento de las comisiones de contraloría ciudadana municipal.	San Isidro Labrador	2002	FMLN	FUNDAMUNI/RTI
Ordenanza para el funcionamiento de las comisiones de contraloría ciudadana municipal.	San Francisco Javier	2002	ARENA	FUNDAMUNI/RTI
Ordenanza para la participación ciudadana.	San Lorenzo	2002	PCN	Fundaungo/CREA-USAID
Ordenanza para la participación ciudadana.	Atiquizaya	2002	FMLN	Fundaungo/CREA-USAID
Ordenanza para la participación ciudadana.	Chalchuapa	2002	FMLN	Fundaungo/CREA-USAID
Ordenanza de Transparencia para el Acceso a la Información Pública de la Municipalidad.	El Carmen	2002	ARENA	CREA
Ordenanza de la participación ciudadana.	Santa Tecla	2004	FMLN	FUNDE
Ordenanza para el funcionamiento de las comisiones de contraloría ciudadana municipal.	Sacacoyo	2004	ARENA	FUNDAMUNI/RTI
Ordenanza reguladora de la participación ciudadana.	Usulután	2004	FMLN	FUNDE/RTI-USAID

OBSTÁCULOS

En términos generales, y a pesar de los avances alcanzados en materia de reformas legales durante el último año, las leyes aprobadas aún presentan en su texto ausencias o contenidos que dificultan su aplicación.

Por ejemplo, según las personas entrevistadas una de las principales fuentes de corrupción está relacionada con la contratación de obras y servicios,

las cuales se ven favorecidas por los débiles procedimientos de contratación que establece la LACAP y por las dificultades para anteponer demandas por procedimientos indebidos.

Entre los vacíos legales señalados en la consulta se destaca además que en los cambios de gobierno, se incrementan considerablemente las irregularidades, como el otorgamiento de concesiones de contratos de último momento, contrataciones o ascensos de personal,

aumento de salarios, barrido de información y en algunos casos de activos²⁴.

Esta situación se ve favorecida por el hecho de que las disposiciones legales hacen de El Salvador, el único país del continente americano en donde la falta de representación proporcional al interior del concejo municipal impide el ejercicio de los contrapesos y contralorías propias del sistema democrático.

OTROS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS SON

- El mecanismo de contraloría nacional no produce resultados acordes con la percepción ciudadana sobre la corrupción: La Corte de Cuentas de la República encuentra en las auditorías municipales casos que ameritan señalamientos.

- Por otro lado, la Corte de Cuentas ha tenido la buena idea de crear una sección de Participación Ciudadana para la recepción de denuncias de particulares sobre la indebida utilización de bienes o recursos del Estado y emitido un reglamento especial para la atención de tales avisos. Esta sección, según la misma

institución, es de gran éxito; sin embargo, no se conocen casos relevantes en los que estos procesos conduzcan a sanciones finales y no se tienen noticias de que el sistema de denuncias haya contribuido a la efectiva recuperación de fondos públicos malversados²⁵.

- No existen índices referenciales de precios para evitar el incremento artificial de precios en las contrataciones para ejecutar obras de construcción: Uno de los mecanismos más usados para malversar fondos es el incremento artificial de precios facturados, yendo a parar la diferencia con el precio real a la bolsa del oferente y los funcionarios de la municipalidad comprometidos con la

estafa al erario público. Esto se podría solucionar con el establecimiento de un índice de precios referenciales de insumos y tipo de obras públicas²⁶.

- Los instrumentos administrativos financieros y de control interno de las municipalidades son a menudo débiles: Hay unas 40 municipalidades que no aplican el sistema de contabilidad gubernamental y las experiencias piloto de aplicación de sistemas como EL SAFIMU han tenido dificultades para sostenerse y no han logrado reproducirse. Por otro lado, no existe tampoco un Manual de Procedimientos Administrativos que sirva como referencia única para las municipalidades del país.

- Existe muy poca información sobre las leyes que rigen el trabajo de las municipalidades.

- Las ordenanzas aprobadas sobre participación y transparencia tienen un déficit de aplicación: En algunas municipalidades que han aprobado ordenanzas de participación y transparencia, estas se aplican en los aspectos referentes a la participación, pero en general no ha mejorado la información que el público tiene sobre la gestión municipal, ni las sesiones de Rendición de Cuentas se realizan regularmente.

- No hay precedentes de procesos de reclamos y solución de problemas que hagan creer en las leyes existentes: Uno de los indicadores relevantes

del Estado de Derecho es su capacidad de demostrar la efectividad de su funcionamiento creando precedentes. Por ello, la impresión que tiene la ciudadanía de que prevalece la impunidad en el manejo de los recursos públicos es un punto de partida negativo para promover su mayor involucramiento en la auditoría social.

²⁴ Consulta con auditores de la Corte de Cuentas.

²⁵ FUSADES. Departamento de Estudios Legales. Boletín de Estudios Legales. No. 67, julio 2006. Pág. 3

²⁶ Taller con auditores de la Corte de Cuentas.

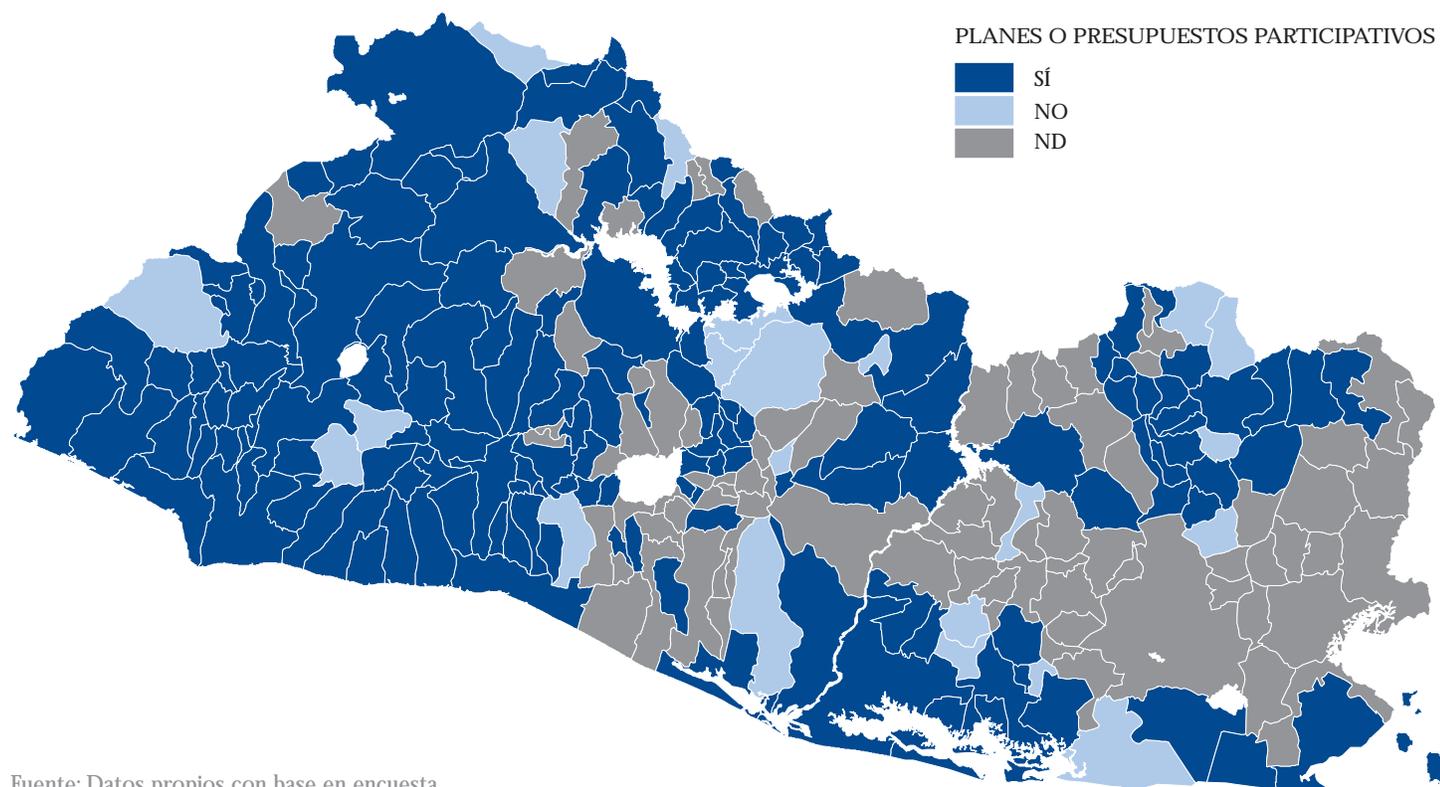
2.3. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

AVANCES

En esta parte del documento, se exponen los resultados obtenidos en la observación del acceso que actualmente tienen las sociedades locales a información municipal relevante y rendición de cuentas. Y se dividen en dos grandes áreas: avances y obstáculos.

Un número minoritario pero significativo de municipios ha acumulado cierta experiencia en la implementación de mecanismos participativos, como la planificación participativa, los comités de desarrollo local y las audiencias públicas.

GRÁFICO 2. 158 MUNICIPIOS HAN REALIZADO PLANES PARTICIPATIVOS



Fuente: Datos propios con base en encuesta

DE LOS 201 MUNICIPIOS QUE SE ANALIZARON PARA ESTE DOCUMENTO

158 MUNICIPIOS (71%) han realizado planes participativos, que en algunos casos se trata de planes estratégicos o trianuales, mientras que en otros son presupuestos participativos anuales.

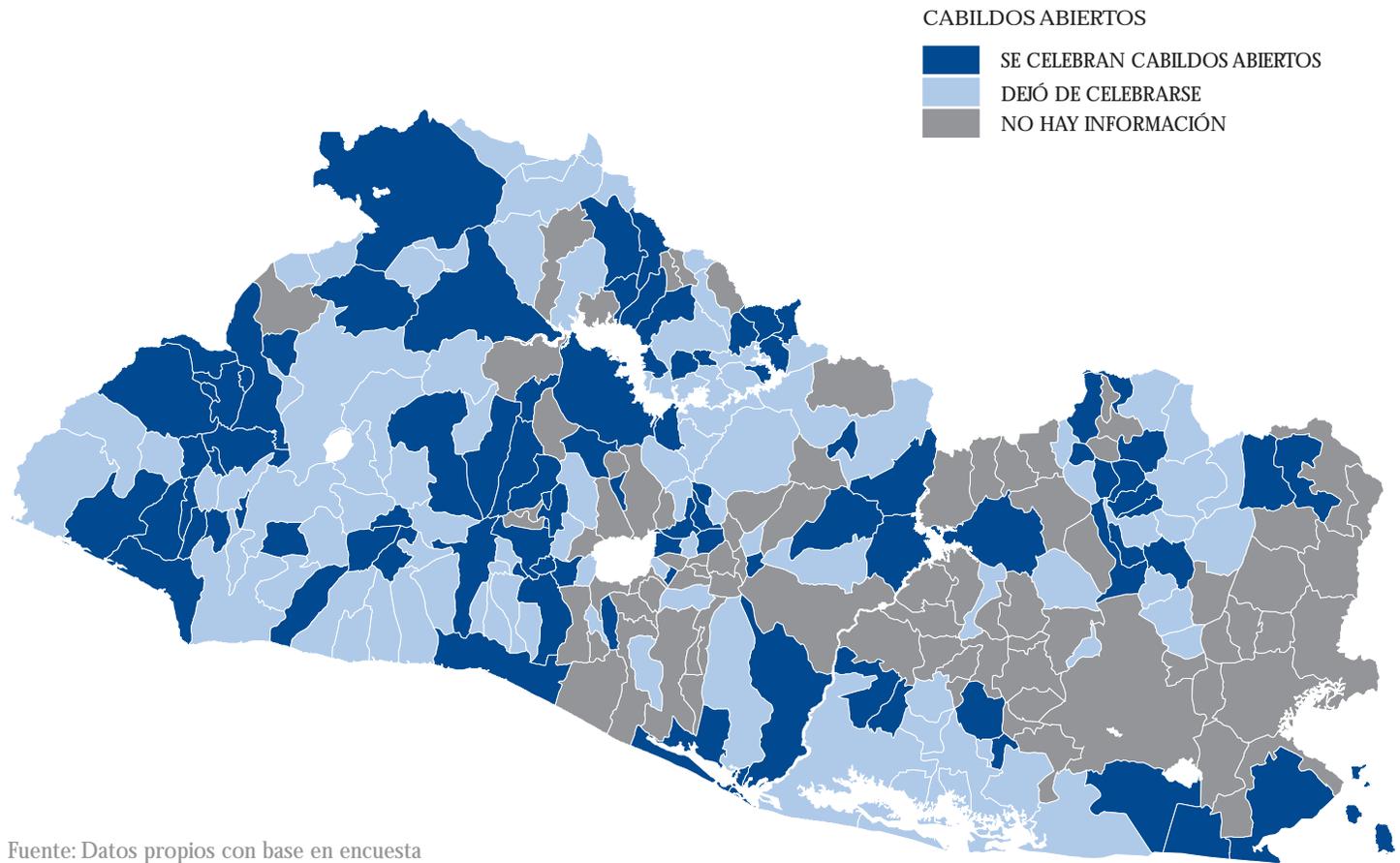
En algunos casos, los planes estratégicos son actualizados anualmente en procesos participativos.

107 MUNICIPIOS (51%) han experimentado mecanismos de concertación que funcionan permanentemente, los cuales tienen diversos nombres, pero se conocen como Comités de Desarrollo Local.

104 MUNICIPIOS (47%) realizan habitualmente audiencias públicas, es decir reuniones bilaterales del gobierno local con las comunidades o ciudadanos interesados en una problemática local particular.

Se registró cierta experiencia en la aplicación de mecanismos de transparencia, como cabildos abiertos, sesiones abiertas de concejo municipal, reuniones de rendición de cuentas, la publicación de sitios web municipales, periódicos murales y algunas experiencias aisladas de programas de radio en los que el alcalde dialoga con la ciudadanía.

GRÁFICO 3. 90 MUNICIPIOS CELEBRAN CABILDOS ABIERTOS INFORMATIVOS



Fuente: Datos propios con base en encuesta

DE LOS 201 MUNICIPIOS QUE SE ANALIZARON PARA ESTE DOCUMENTO

90 MUNICIPIOS (41%) implementan cabildos abiertos, principalmente de carácter informativo.

68 MUNICIPIOS (31%) han realizado reuniones de rendición de cuentas.

61 MUNICIPIOS (28%) han experimentado con sesiones abiertas del concejo municipal.

21 ALCALDÍAS (8%) han publicado un sitio web por iniciativa propia o con apoyo de otras instituciones.

56 ALCALDÍAS (25%) utilizan periódicos murales como medio de información a la ciudadanía.

12 ALCALDÍAS publican boletines que solo excepcionalmente tienen carácter regular.

4 GOBIERNOS locales utilizan radios locales como vía de comunicación,

destacándose el caso de Ahuachapán que tiene un programa radial semanal en donde el alcalde dialoga con la ciudadanía.

No obstante, hay que mencionar que en los municipios rurales donde se han desarrollado CDL bien conectados con las comunidades del municipio, como El Carmen, Tecoluca, Concepción Batres,

Suchitoto, etc., los líderes locales son el principal vehículo de información.

OBSTÁCULOS

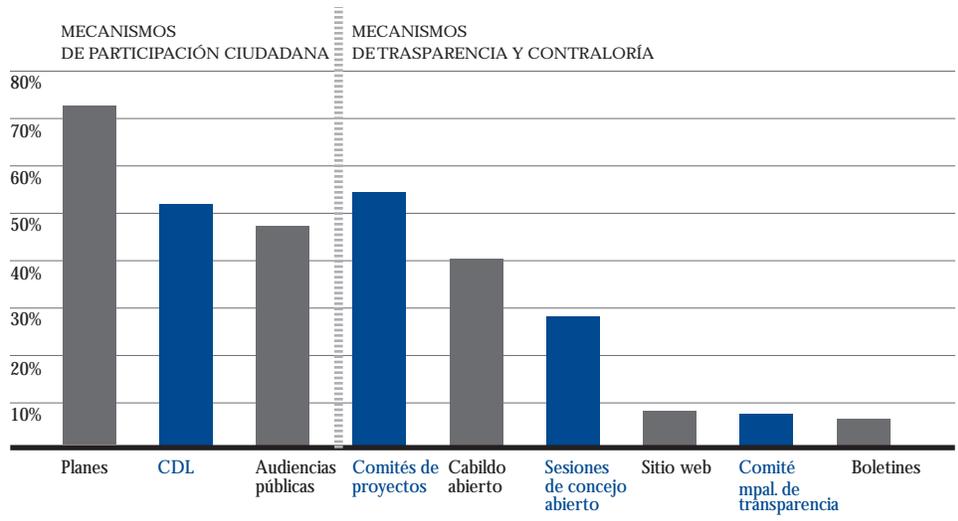
Pese a que la experimentación en mecanismos de participación ciudadana es significativa, los otros mecanismos empleados no alcanzan a cubrir el 50% de los municipios investigados, con la excepción de los planes participativos, los CDL y los comités de proyecto.

Tal como se observa en la Tabla 2, los mecanismos de participación ciudadana se han aplicado con mayor intensidad que los de transparencia y contraloría social. Esto se debe, por un lado, a que con la excepción de los cabildos abiertos, este segundo tipo de mecanismos ha sido promovido más recientemente que los primeros.

Pero por otro lado, en las entrevistas desarrolladas en los cinco municipios que se visitaron para esta investigación, vimos que las zonas donde el índice de pobreza es mayor, la población expresa mayor interés en los mecanismos que les permiten influenciar las decisiones de inversión en proyectos de los gobiernos locales, que en los mecanismos informativos o contralores; a no ser que estos últimos estén directamente relacionados con sus proyectos comunitarios, como es el caso de los comités de proyectos.

Los comités de transparencia municipal, por ejemplo, han tenido dificultades para sostener su funcionamiento, salvo cuando estos reciben asistencia técnica y motivación por parte de una ONG.

TABLA 2. MUNICIPIOS CON EXPERIENCIAS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA (1994 - 2006)



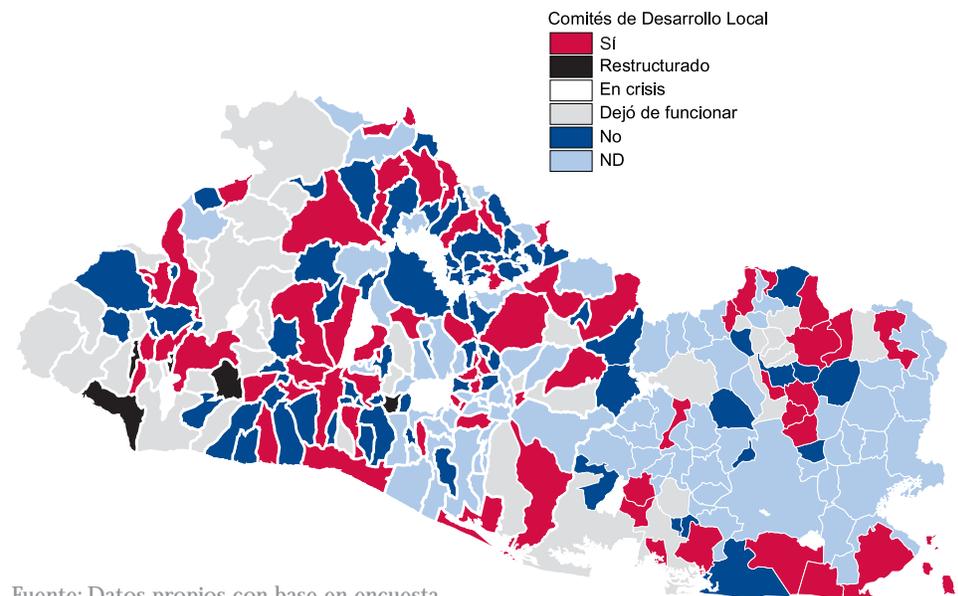
Los mecanismos de participación ciudadana que se han experimentado durante los últimos años, están poco institucionalizados, ya que dependen para su sobrevivencia de la continuidad de los gobiernos locales que los han establecido.

Según las encuestas realizadas, de las 107 experiencias de formación de CDL, 31 han dejado de funcionar casi siempre

cuando se producen cambios de gobierno municipal, ya que el nuevo gobierno tiende a ver esta instancia de concertación como afín al gobierno saliente.

Por otro lado, de los 76 CDL que se reportan como existentes, muchos han sido reestructurados cuando ha habido cambio de gobierno local.

GRÁFICO 4. LOS CDL PRESENTAN DIFICULTADES PARA INSTITUCIONALIZARSE



Fuente: Datos propios con base en encuesta

La información prevista como de "carácter público" aún no es accesible a la ciudadanía en la gran mayoría de las municipalidades, además de que la información que se ofrece es fragmentada y de carácter propagandístico.

Las ordenanzas municipales y sus proyectos, los reglamentos, el presupuesto municipal, los planes municipales, el valúo de bienes a adquirir o vender, las fotografías, grabaciones y filmes de actos públicos, las actas del concejo municipal y los informes finales de auditoría no son de fácil acceso en prácticamente, ninguna alcaldía del país.

Por otro lado, en las publicaciones de las municipalidades en los medios de comunicación y sus sitios web, se ve información con énfasis principalmente en la figura del alcalde, y las obras realizadas (sin mucho detalle) están coloreadas con tonos y símbolos del partido de gobierno local.

Las municipalidades cuentan por lo general con poco recurso humano preparado, recursos técnicos (metodologías), financieros para aplicar las leyes aprobadas y ofrecer suficiente información adecuada y oportuna a la ciudadanía.

En general, la información con la que cuentan las alcaldías no está preparada para ofrecerla al público, ya que por lo general en la misma municipalidad no se encuentra sistematizado el número, el tipo y costo de los proyectos; y el presupuesto y gasto municipal no está formulado de manera comprensible para

alguien no familiarizado con el lenguaje municipal.

Dadas las limitadas finanzas y la escasa exigibilidad social sobre transparencia, las municipalidades prefieren invertir en responder a las demandas de proyectos que plantea la ciudadanía, dejando que el fortalecimiento de sus capacidades institucionales se financie y realice con recursos externos.

Para el caso, la mayoría de proyectos de modernización y participación ciudadana han sido ejecutados con la asesoría de actores nacionales (ONG, FISDL, COMURES, ISDEM) o con recursos donados por la cooperación internacional.

La información ofrecida al público por otros actores locales y nacionales relacionados con el desarrollo local es muy escasa.

Organizaciones relacionadas con el desarrollo local, como ISDEM, COMURES, FISDL y las ONG tienen en sus sitios web información deficitaria sobre sus presupuestos, proyectos que implementan, lugares donde actúan e indicadores de la gestión municipal que están a su disposición.

La información sobre los montos de transferencia del FODES por municipio, por ejemplo, solo es ofrecida por el Observatorio Ciudadano de la Red para el Desarrollo Local y el nivel de endeudamiento municipal es una información de carácter reservado. Sin embargo, las ONG relacionadas con lo local, tampoco hacen público en sus

sitios web los proyectos que desarrollan ni sus montos y fuentes de financiamiento.

2.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y AUDITORÍA SOCIAL

En este apartado, se presentan los resultados obtenidos en la observación sobre la auditoría social, para conocer cuál es nivel de exigibilidad social que existe localmente en cuanto a la participación y la transparencia; la extensión del tejido de organizaciones sociales y empresariales orientadas a la auditoría social; el nivel de funcionamiento que tienen los mecanismos de auditoría; las capacidades institucionales que tienen las organizaciones locales para ejercerla y el nivel de desarrollo que tienen los vínculos de cooperación interinstitucional para promover la transparencia en el ámbito municipal.

AVANCES

Con menos intensidad que los mecanismos de información y de participación ciudadana, existen también algunos mecanismos específicos de auditoría social, como los comités de proyectos, que son promovidos por el FISDL y los Comités de Contraloría Social.

Aparte de estos mecanismos se tienen algunas experiencias muy avanzadas como el municipio de Santa Tecla, donde la alcaldía, con su programa "Pequeñas

DE LOS 201 MUNICIPIOS QUE SE ANALIZARON PARA ESTE DOCUMENTO

120 municipios (54%) han implementado comités de proyectos que son instancias formadas por las asociaciones de vecinos para apoyar y supervisar la ejecución de proyectos en sus comunidades.

16 municipios (7%) han formado comités municipales de contraloría para supervisar e informar sobre la probidad con que son utilizados los recursos municipales.

Obras de Gran Impacto", transfiere el financiamiento para que lo administre la comunidad con supervisión edilicia.

Durante los últimos años ha crecido el interés de los medios de comunicación de dar seguimiento y reportar sobre la probidad con que se emplean los recursos municipales.

Pese a que algunos entrevistados para este trabajo señalaron que los medios de comunicación no son siempre imparciales, la mayoría coincide en que durante los últimos años y particularmente después del incremento del FODES al 6% (en 1997), ha crecido la atención que prestan al manejo de los recursos públicos por parte de las municipalidades. Esto constituye un aporte significativo a la probidad debido a la influencia de los medios de comunicación en la formación de opinión pública.

Recientemente se han emprendido algunas iniciativas nacionales para constituir coaliciones de organizaciones civiles para promover la transparencia.

Coalición por la Descentralización del Estado, la Participación y la Transparencia se encuentra en formación y hasta ahora la integran FUNDAMUNI, FUSAI, FUNDAUNGO, FUNDE, SACDEL, ANDRYSAS, MESARES, CORDES y REDES.

Aspira a ser el núcleo de organizaciones territoriales (CDL, ADESCOS, juntas de agua, organizaciones locales de jóvenes, de mujeres, etc.).

Consortio de Contraloría Ciudadana conformado por Fundación Boll, ISD, PROBIDAD, FUMA, FESPAD, FUSAI y Las Méridas. Es una alianza que se ha enfocado en promover una iniciativa de contraloría ciudadana junto a la Alcaldía de San Salvador.

Acuerdo de cooperación para promover la ética, entre las fundaciones FUSADES y FUNDE a nivel nacional.

OBSTÁCULOS

Aunque va en aumento, el nivel de exigibilidad social sobre la transparencia en la gestión local es bajo comparado con las demandas de proyectos físicos y de participación en las decisiones edilicias.

Líderes ciudadanos locales manifestaron en las entrevistas que hay un interés aún primario por la transparencia, en comparación con otras demandas como la participación en las decisiones de los concejos municipales y la de lograr la satisfacción de las necesidades. Esto tiene que ver con lo relativamente novedoso de la temática en la agenda pública y con el hecho de que no está clara la relación directa entre que mayores niveles de transparencia y probidad en el manejo de los recursos públicos generan un fuerte impacto en la capacidad de inversión municipal.

En unos municipios hay una sobrecarga de mecanismos que exigen demasiado voluntariado ciudadano. Las iniciativas caras no son sostenibles.

En muchos casos, los proyectos externos de carácter participativo implican a menudo una sobrecarga al voluntariado de la ciudadanía, ya que parten del supuesto equivocado de que la población tiene tiempo e interés ilimitado en trabajar.

Hay poca información y capacitación en las organizaciones civiles y empresariales sobre derechos, procedimientos, mecanismos y estrategias de incidencia.

En general, existe poca información pública que oriente a la ciudadanía y a los empresarios que no pueden costear con recursos propios asesoría jurídica, sobre sus derechos frente al Estado y los procedimientos para defenderlos.

Tampoco hay mucha información en las organizaciones ciudadanas sobre cómo construir estrategias para promover la transparencia, ni información en los Comités de Proyectos sobre aspectos técnicos en cantidades y calidades que les permitan supervisar adecuadamente las obras físicas realizadas por contratistas²⁷.

En general, existe poca conexión entre los organismos contralores del estado y las organizaciones de la sociedad civil.

La posibilidad de que la Corte de Cuentas avance hacia niveles de auditoría dependerá de su capacidad de perfeccionar su relación con la auditoría social, lo cual pasa por obtener mejores resultados que los obtenidos hasta ahora en la Sección de Participación Ciudadana, abierta por este organismo.

Pese a recientes iniciativas, la articulación entre organizaciones civiles orientada a promover la transparencia es aún débil.

En general las organizaciones civiles actúan aún muy centradas en la ejecución de sus propios proyectos y desarrollan pocas capacidades de sumatoria a través de articulaciones horizontales. Este es el caso de las ONG, pero también el de las ADESCOS y los CDL que constituyen uno de los organismos más novedosos producidos por las sociedades locales durante los últimos años.

²⁷ Taller con la Corte de Cuentas.



Miembros de RECODEL discuten los resultados y aportes del diagnóstico. Foto del Programa TAG.

OPORTUNIDADES QUE EXISTEN PARA LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Transferencias intergubernamentales.

Las transferencias del FODES representan una parte sustancial de las finanzas en la mayoría de las municipalidades, cuyo sistema de distribución se encuentra en la agenda de discusión de la CONADEL.

También es posible direccionar una parte de los recursos que maneja el FISDL,

provenientes de préstamos internacionales, no solo hacia las municipalidades que pueden movilizar mayores contrapartidas (como se hace actualmente), sino también a las que evidencian mayor cumplimiento de las reformas al Código Municipal en términos de participación y transparencia.

Capital social desarrollado. Después de 15 años de prácticas en desarrollo local, existe en el país un tejido desarrollado de organizaciones que pueden interactuar eficazmente para promover prácticas de transparencia municipal.

Cabe destacar:

-RECODEL: Organismo de coordinación de las agencias internacionales relacionadas con la promoción del desarrollo local que trabajan en el país.

-Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa: Tuvo en el período anterior una gran capacidad de trabajo, que se reflejó en la aprobación del mayor número de reformas legales relacionadas con lo local. En este periodo se abre la oportunidad de vincular esta comisión con la aplicación y seguimiento de las leyes aprobadas y con su necesario afinamiento.

-CONADEL: Comisión presidencial que en el periodo anterior jugó un importante papel como espacio de generación de acuerdos políticos que contribuyeron a promover las reformas legales aprobadas.

- Secretaría Técnica de la Presidencia: Tiene la potencialidad de encontrar vínculos que permitan incorporar la participación ciudadana y la transparencia a la Política Nacional de Descentralización.

-COMURES: La gremial de alcaldes ha jugado durante los últimos años un papel central como interlocutor de las municipalidades en los asuntos nacionales; pero también como el vehículo más poderoso de diálogo e introducción de nuevas temáticas (como es la transparencia misma) en la agenda municipal.

-FISDL e ISDEM: Poseen el mayor contingente de asesores técnicos municipal del país y por lo tanto ofrecen la oportunidad de servir de vehículo principal para la asesoría de los gobiernos municipales en la implementación de las nuevas reformas legales.

-Organizaciones de la sociedad civil: Grupo de organizaciones que ha jugado un importante papel en la promoción de la participación ciudadana durante los últimos años.

-Grupo Gestor: Este es un espacio de producción de instrumentos técnicos para el fortalecimiento de la gestión municipal, en el que están incluidas agencias de cooperación, entes del gobierno nacional, la gremial de municipalidades, FUNDE y la UCA. Durante los últimos tres años este espacio de trabajo ha producido una herramienta de auto evaluación para el desarrollo local que actualmente se está validando en diversos municipios.

Medios de prensa. La prensa nacional es el principal instrumento de formación de opinión pública del país, debido a lo cual debe ser visto como una oportunidad no solo en el campo de la denuncia, sino también en el de la concientización masiva.

Hasta la fecha se han realizado pocos esfuerzos para mejorar sus conocimientos en materia del desarrollo local, participación ciudadana y transparencia²⁸.

Foros y redes internacionales. Durante los últimos años se han establecido a nivel internacional un considerable número de organizaciones internacionales que intercambian experiencias y herramientas para promover la transparencia.

Elecciones. Las elecciones constituyen una de las mayores oportunidades para que la sociedad introduzca sus puntos en las agendas de los partidos políticos y por su intermedio en la agenda del estado. Diversos proyectos realizados en otros países han demostrado durante los últimos años que las coyunturas electorales pueden transformarse en una excelente oportunidad para incidir en las agendas políticas y desarrollar procesos relevantes de rendición de cuentas.

DESAFÍOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

Como resultado del análisis de los avances, obstáculos y oportunidades que enfrenta la promoción de la transparencia a los municipios, se encuentran por lo menos los siguientes cuatro desafíos.

Creación de disposición cultural al cambio. Es necesario eliminar obstáculos como la poca información pública que existe sobre el marco normativo aprobado, la

débil vinculación que hace la población entre la ausencia de transparencia y la solución de sus problemas, y la precaria confianza que se tiene en la capacidad que tiene el estado de limitar la impunidad. De igual manera, es necesario que las buenas prácticas gubernamentales obtengan un reconocimiento social que se traduzca en mayores oportunidades de desarrollo local.

Perfeccionamiento del marco normativo y de las organizaciones responsables de su aplicación: Los indicadores de este diagnóstico indican que las reformas al Código Municipal aprobadas a finales de 2005 están lejos de aplicarse en la mayor parte de los municipios, debido a lo cual su aplicación constituye el principal reto a enfrentar.

Así, es necesario perfeccionar las leyes aprobadas, poniéndoles "dientes" de manera que su cumplimiento sea realmente exigible y su incumplimiento demandable. Para ello existen organizaciones encargadas de normar y hacer cumplir las normas, como las municipalidades, la Corte de Cuentas, el Tribunal de Ética, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa y otras; pero el principal esfuerzo no parece radicar en crear nuevas organizaciones, que a menudo generan traslapes y sobrecarga organizacional, sino en fortalecer la existentes, articularlas y hacerlas realmente operativas.

Crear masa crítica de mecanismos municipales de transparencia y rendición de cuentas. La experiencia existente en el país en la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas es aún muy nueva, por lo que se vuelve necesario multiplicarlos. Así, se vuelve clave fortalecer las capacidades institucionales de las municipalidades para que puedan aplicar los mecanismos y normas establecidos en las leyes aprobadas.

²⁸ Dos iniciativas destacables en este sentido fueron los desayunos con la prensa, organizados por Probidad, y el diplomado sobre desarrollo local para periodistas, organizado por FUNDE y la Universidad Tecnológica, con apoyo financiero de GTZ.

Fortalecer la exigibilidad social: Del diagnóstico se desprende que uno de los principales impedimentos para promover una gestión municipal más transparente es el bajo nivel de exigibilidad social.

Esto está relacionado con factores culturales, pero también con aspectos como los débiles vasos comunicantes entre las organizaciones ciudadanas o entre empresas, así como con el precario conocimiento existente en estas organizaciones sobre técnicas de auditoría social.

Se vuelve necesario fortalecer la transparencia entre este tipo de organizaciones, oportunidad no solo en el campo de la denuncia, sino también en el de la concientización masiva.

3. ¿QUÉ SE PROPONE?

Luego de haber explicado porqué hablamos de corrupción y transparencia, y haber expuesto en detalle el diagnóstico municipal hacia el avance en la transparencia, en este capítulo exponemos los objetivos de un esfuerzo nacional para promover la transparencia y la rendición de cuentas a nivel municipal, y las acciones que pueden contribuir a lograr los objetivos planteados.

3.1 ÁREAS DE OBSERVACIÓN Y OBJETIVOS PROGRAMÁTICOS

Como se expone en la Tabla 3, se establece un objetivo programático para cada área de observación establecida en el CAPÍTULO 1, haciendo énfasis en el aspecto que, según los resultados del diagnóstico, es más importante en este momento.

TABLA 3.

ÁREA DE OBSERVACIÓN	OBJETIVOS PROGRAMÁTICOS
I. Cultura de ética, transparencia y rendición de cuentas	Posicionar la temática de la transparencia en la opinión pública y crear un ambiente cultural de disposición al cambio en el sistema político local y la burocracia municipal.
II. Reglas y procedimientos claros y efectivos	Continuar avanzando en la mejora del marco normativo nacional y fortalecer las capacidades de las organizaciones públicas encargadas de cumplirlo y hacerlo cumplir.
III. Acceso a la información y rendición de cuentas	Crear masa crítica en la aplicación de mecanismos municipales de transparencia y rendición de cuentas municipal, tanto de parte de las municipalidades, como de otras organizaciones vinculadas al desarrollo local.
IV. Participación ciudadana y auditoría social	Institucionalizar mecanismos de participación ciudadana ya existentes y crear masa crítica en las iniciativas de auditoría social realizadas desde la ciudadanía y el sector empresarial.

LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

De acuerdo a los objetivos expuestos en la Tabla 3, se proponen 12 líneas programáticas, que establecen las líneas de acción para alcanzar los objetivos planteados (Tabla 4).

TABLA 4.

OBJETIVOS PROGRAMÁTICOS	LÍNEAS PROGRAMÁTICAS
I. Posicionar la temática de la transparencia en la opinión pública y crear un ambiente cultural de disposición al cambio en el sistema político local y la burocracia municipal.	1. Implementar acciones de concientización masivas, generando conocimiento sobre los derechos ciudadanos relativos a la transparencia y a la rendición de cuentas.
	2. Establecer condicionamientos entre instituciones que fomenten el cumplimiento de las leyes relacionadas con la transparencia municipal.
	3. Crear estímulos que generen reconocimiento social al establecimiento de novedosas prácticas municipales de transparencia y rendición de cuentas.
II. Continuar avanzando en la mejora del marco normativo nacional y fortalecer las capacidades de las organizaciones públicas encargadas de cumplirlo y hacerlo cumplir.	4. Fortalecer las capacidades organizacionales en las alcaldías para cumplir y aplicar reglas y procedimientos.
	5. Fortalecer las capacidades organizacionales en la Corte de Cuentas para realizar sus procedimientos.
	6. Fortalecer las capacidades de la Corte Suprema de Justicia para implementar sus procedimientos.
	7. Mejorar el marco normativo nacional.
III. Crear masa crítica en la aplicación de mecanismos municipales de transparencia y rendición de cuentas municipal, tanto de parte de las municipalidades como de otras organizaciones vinculadas al desarrollo local.	8. Apoyar la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas municipal.
	9. Apoyar la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones del gobierno nacional y la sociedad civil relacionadas con lo municipal.
IV. Institucionalizar mecanismos de participación ciudadana ya existentes y crear masa crítica en las iniciativas de auditoría social realizadas desde la ciudadanía y el sector empresarial.	10. Fortalecer el manejo de estrategias y técnicas de auditoría social por parte de las organizaciones civiles y empresariales.
	11. Apoyar la formación de coaliciones civiles y empresariales por la transparencia y la rendición de cuentas.
	12. Apoyar la implementación de mecanismos de auditoría social.

ACCIONES Y ORGANIZACIONES
RESPONSABLES

Las acciones propuestas, se han extraído de tres fuentes:

En este apartado se propone un conjunto de 60 acciones para implementar las 12 líneas programáticas ya expuestas, las cuales se adjudican tentativamente a distintas organizaciones que, según su naturaleza y fortaleza, podrían facilitar su implementación.

- a) experiencias que se han implementado con éxito en otros países;
- b) experiencias nacionales y
- c) propuestas de las distintas organizaciones que han sido consultadas para este trabajo. (Tabla 5)

TABLA 5.
OBJETIVO PROGRAMÁTICO I: POSICIONAR LA TEMÁTICA DE LA TRANSPARENCIA EN LA OPINIÓN PÚBLICA Y CREAR UN AMBIENTE CULTURAL DE DISPOSICIÓN AL CAMBIO EN EL SISTEMA POLÍTICO LOCAL Y LA BUROCRACIA MUNICIPAL

La voluntad para introducir cambios en la forma de actuar es el factor determinante para promover la transparencia. Si no existe voluntad política y burocrática poco importa la asistencia que se preste por agentes externos al municipio.

LÍNEA PROGRAMÁTICA	AC I	FA I
1. Implementar acciones de concientización ²⁹ masivas, generando conocimiento sobre los derechos ciudadanos relativos a la transparencia y la rendición de cuentas.	1. Emisión de programas radiales o cortos televisivos contra la corrupción.	Coaliciones, fundaciones, universidades, ISDEM, FISDL, COMURES, RECODEL y medios de comunicación
	2. Creación de una currícula escolar sobre ética, muy ajustada a la reflexión práctica.	MINED, COMURES, Tribunal y comisiones de Ética
	3. Organización de exposiciones, campañas, concursos estudiantiles.	Coaliciones, fundaciones, universidades y RECODEL
	4. Creación de observatorios de corrupción.	Coaliciones, fundaciones y universidades
	5. Celebración de foros y debates públicos sobre la corrupción a nivel local y regional, y en especial institucionalizar la Semana Nacional de la Rendición de Cuentas a nivel local, que no solo incluya a las municipalidades.	Todas
	6. Publicación y difusión de manera masiva y didáctica de las obligaciones y derechos que establece la ley en lo relativo a la participación, la ética, la transparencia y la rendición de cuentas.	Todas
	7. Promover la aprobación de Cartas de Derechos de los usuarios de servicios públicos por parte de las municipalidades.	Defensoría del Consumidor, fundaciones y medios de comunicación
	8. Conferencias, cursos, folletos, etc., orientados a cambiar la cultura organizacional al interior de las municipalidades.	COMURES, ISDEM, FISDL, fundaciones y Defensoría del Consumidor

²⁹ La concientización consiste en un conjunto de iniciativas orientadas a que la cultura social asuma nuevos valores éticos, posicionándolos tanto en la conciencia y opinión pública, como en los servidores públicos.

LÍNEA PROGRAMÁTICA	ACCIONES	FACILITADORES
2. Establecer exigibilidad ³⁰ entre instituciones que fomenten el cumplimiento de las leyes relacionadas con la transparencia municipal.	9. Condicionar el FODES y otros mecanismos de financiamiento local al cumplimiento de Ley.	CONADEL y Asamblea Legislativa
	10. Condicionar y/o estimular la inclusión en Fondos del Milenio a prácticas de transparencia.	Fondos del Milenio y STP
	11. Condicionar programas y proyectos de cooperación a prácticas de transparencia en todos los sectores (ONG, alcaldías, etc.)	RECODEL, FISDL y STP
3. Crear estímulos que generen reconocimiento social al establecimiento de nuevas prácticas municipales de transparencia y rendición de cuentas ³¹ .	12. Creación de incentivo (premio) nacional a la transparencia municipal.	Fundaciones y universidades con apoyo de todos
	13. Construir una herramienta de evaluación municipal sobre la transparencia.	Grupo Gestor
	14. Normar un porcentaje o un monto fijo dentro del FODES para potenciar los mecanismos establecidos por el Código Municipal en términos de participación y transparencia.	CONADEL y Asamblea Legislativa
	15. Apoyar la implementación de pactos de integridad entre municipalidades y sector privado.	COMURES, CASALCO, ANEP, fundaciones y universidades

³⁰ Por exigibilidad institucional entendemos el condicionamiento de ciertas prestaciones al cumplimiento de determinados requisitos relacionados con la transparencia. A nivel internacional y del país, un referente de exigibilidad institucional es la creciente presión de las agencias de cooperación de introducir el enfoque de género en los proyectos que apoyan. De igual manera, existen muchas políticas de cooperación que han exigido que los proyectos de infraestructura social incorporen estrategias y actividades orientadas a propiciar la participación ciudadana.

No se puede afirmar que este tipo de exigencias haya sido exitoso en cada caso y se puede encontrar que en algunos casos ha sido aceptada, pero pervertida en su forma de aplicación; sin embargo, la mayor parte de los especialistas está de acuerdo en que los resultados obtenidos son considerablemente más positivos que si esta exigibilidad no hubiese existido.

En el plano nacional, este procedimiento se utilizó con eficacia por el FISDL cuando exigió a las municipalidades -entre 1998 y 2000- que se realizaran planes de inversión participativos para acceder a los fondos del FODES que se cubrían en ese momento con un préstamo. Gracias a la aplicación de este mecanismo, la planificación participativa se expandió a, prácticamente, todos los municipios del país en cuestión de tres años, aunque al igual que las exigencias expuestas por parte de la cooperación, es claro que los planes participativos deben de ser mejorados tanto en su metodología como en su aplicación.

³¹ La línea de acción de estímulos consiste en promover el reconocimiento social a los gobiernos municipales que implementan prácticas exitosas o que, eventualmente, acepten integrarse voluntariamente a un sistema de evaluación municipal que contenga un cierto número de indicadores.

Un buen ejemplo de reconocimiento a prácticas exitosas es el prestigioso Premio Gobierno y Gestión Local, que desde el 2002 implementan en México el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford, con la participación de un promedio de 360 prácticas locales de manera voluntaria. Para el segundo caso de participación en un sistema de evaluación, tenemos la experiencia de la Fundación Transparencia de Venezuela y la Fundación Transparencia por Colombia, que cuentan con un sistema de evaluación de la transparencia municipal que se aplica por convenio con distintas municipalidades del país, y premian cada año a las alcaldías que han obtenido mayor puntuación. Puede leer más en <http://www.transparencia.org.ve>

TABLA 6.

OBJETIVO PROGRAMÁTICO II: CONTINUAR AVANZANDO EN LA MEJORA DEL MARCO NORMATIVO NACIONAL Y FORTALECER LAS CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS ENCARGADAS DE CUMPLIRLO Y HACERLO CUMPLIR.

Esto supone dos énfasis simultáneos: Primero, apoyarse en la vitalidad demostrada por la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa. Y segundo, la urgente revisión y mejoramiento de las capacidades que tienen las instituciones del estado encargadas de hacer cumplir las leyes.

LÍNEA PROGRAMÁTICA	ACCIONES	FACILITADORES
4. Fortalecer las capacidades organizacionales en las alcaldías para cumplir/aplicar reglas y procedimientos.	16. Capacitación y asistencia técnica a municipalidades para mejorar los sistemas contables, logrando que todas utilicen por lo menos el sistema de contabilidad gubernamental.	Ministerio de Hacienda, ISDEM, COMURES y fundaciones
	17. Capacitación y asistencia técnica a municipalidades para fortalecer los mecanismos de auditoría interna.	ISDEM, COMURES fundaciones y Corte de Cuentas
	18. Capacitación y asistencia técnica a municipalidades para construir y aprobar Códigos de Buen Gobierno.	COMURES, ISDEM y fundaciones
	19. Capacitación y asistencia técnica a municipalidades para mejorar normativas y procedimientos de adjudicaciones de permisos para urbanizaciones e instalación de empresas.	ISDEM, FISDL y fundaciones
	20. Capacitación y asistencia técnica a las municipalidades para mejorar sistemas de inspectoría sobre la calificación impositiva de las empresas contribuyentes.	ISDEM, OPAMSS y fundaciones
	21. Capacitación y asistencia técnica a las municipalidades para transparentar la administración de mercados.	ISDEM, OPAMSS y fundaciones
5. Mejorar reglas y procedimientos en la Corte de Cuentas.	22. Mejorar sus normas de enlace con la ciudadanía en auditorías municipales e incrementar eficacia de la Sección de Participación Ciudadana.	Consultoría especializada
	23. Realizar una ruta crítica del proceso de auditoría y resoluciones sobre lo municipal para detectar los cuellos de botella y tomar medidas que lo mejoren.	Consultoría especializada
	24. Fortalecer la capacidad de la Corte de Cuentas para realizar auditoría de gestión municipal.	Consultoría especializada
6. Mejorar reglas y procedimientos en la Corte Suprema de Justicia.	25. Realizar ruta crítica en la Sala de lo Contencioso Administrativo de una demanda por incumplimiento del Código Municipal, y de una demanda empresarial de incumplimiento de la ley LACAP, para detectar las medidas que habría que tomar para hacer más eficaz y ágil el proceso.	Consultoría especializada

LÍNEA PROGRAMÁTICA	ACCIONES	FACILITADORES
7. Mejorar el marco normativo nacional relacionado con la participación y la transparencia en la gestión municipal.	26. Desarrollar una edición explicada del Título IX de Código Municipal, que reduzca la discrecionalidad en su aplicación.	Asamblea Legislativa y CONADEL
	27. Revisar la ley LACAP, adecuarla eventualmente a distintos tipos de administración pública y cerrar las ventanas que facilitan actos de corrupción.	Asamblea Legislativa, CONADEL y Corte de Cuentas
	28. Incluir artículos en la Ley LACAP y el Código Municipal que faciliten su exigibilidad legal.	Asamblea Legislativa y CONADEL
	29. Establecer en la Ley LACAP, la Ley del de la Carrera Administrativa Municipal y Código Municipal, sanciones significativas por incumplimiento.	Asamblea Legislativa y CONADEL
	30. Elaborar índices de precios sobre materiales de construcción y/o costos unitarios de las obras de infraestructura más habituales (tipo) de las municipalidades, estableciendo la obligatoriedad de una explicación por precios o costos superiores a dichos índices.	FISDL, ISDEM, Gremial de Ingenieros y Arquitectos y universidades
	31. Crear un registro de empresas oferentes de obras y servicios a las municipalidades y prohibir que las empresas con propietarios comunes participen con ofertas en las mismas licitaciones.	FISDL, ISDEM, CASALCO y ANEP
	32. Incluir en el Código Municipal la regulación (prohibición) de las siguientes decisiones en periodos de cambio de gobierno: cambio de estatus laboral del personal, cambio de dietas o aprobación de cualquier tipo de reconocimiento a miembros del gobierno o empleados de la municipalidad, contrataciones de obras o servicios, modificaciones de tasas o arbitrios, autorización de construcciones o de instalación de empresa, contratación de préstamos y venta o concesiones de bienes municipales.	Asamblea Legislativa y CONADEL
	33. Revisar la Ley de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y dar mayor independencia técnica y sancionatoria a la OPAMSS cuando se han denegado y rechazado las apelaciones referentes a “calificación de lugar” y “revisión vial y zonificación”.	Asamblea Legislativa, CONADEL y COAMSS
	34. Reformar el Código Electoral en su artículo 264 estableciendo representación proporcional, o por lo menos plural, en los concejos municipales, de manera que esto facilite la contraloría interpartidaria en las municipalidades.	Asamblea Legislativa y CONADEL
35. Apoyar a las municipalidades en el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y actualización de los registros de organizaciones comunales.	Fundaciones, ISDEM, COMURES y FISDL	
36. Apoyar la elaboración de ordenanzas de participación y transparencia en las municipalidades, de manera que se cumpla al artículo 125 F del Código Municipal.	Fundaciones, ISDEM, COMURES y FISDL	

TABLA 7.

OBJETIVO PROGRAMÁTICO III: CREAR MASA CRÍTICA EN LA APLICACIÓN DE MECANISMOS MUNICIPALES DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

Ante la carencia de prácticas de transparencia y rendición de cuentas, se hace necesario comenzar creando masa crítica y aprendizaje, tanto en las municipalidades como en otras organizaciones vinculadas al desarrollo local.

LÍNEA PROGRAMÁTICA	ACCIONES	FACILITADORES
8. Apoyar la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas municipal.	37. Establecer oficinas municipales de información a la ciudadanía o de manera mancomunada entre varias alcaldías rurales (ventanillas) que pongan a disposición del público lo establecido por el Código.	COMURES, ISDEM y fundaciones
	38. Apoyar la implementación y mejora de los sitios web municipales eliminando colores y propaganda partidaria e incluyendo la información que determina el Código Municipal como pública.	ISDEM, fundaciones y COMURES
	39. Apoyar la creación de formatos sencillos y económicos que permitan dar a conocer el presupuesto, el gasto municipal, el Plan de Desarrollo Local y el estado de los proyectos municipales de manera comprensible para el común de la población.	Fundaciones e ISDEM
	40. Establecer periódicamente programas radiales de diálogo entre alcaldía y población.	Fundaciones, ISDEM y medios locales y nacionales
	41. Asistir técnicamente la aplicación del artículo 125 E sobre Rendición de Cuentas del Código Municipal, estableciendo audiencias públicas sobre presupuesto municipal y rendición de cuentas.	Fundaciones, ISDEM, FISDL y COMURES.
	42. Establecer y adecuar un espacio físico para que la celebración de las sesiones del concejo municipal sea abierta al público.	FISDL y Alcaldías
	43. Asistir técnicamente el establecimiento de periódicos murales y otras formas sencillas y económicas de informar a la ciudadanía.	Fundaciones, ISDEM y FISDL

LÍNEA PROGRAMÁTICA	ACCIONES	FACILITADORES
9. Apoyar la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones del gobierno nacional y la sociedad civil relacionadas con lo municipal.	44. Aumentar la transparencia de la gestión del ISDEM publicando en su sitio web información sobre la deuda municipal, los montos de transferencias del FODES por municipalidad, los indicadores financieros municipales, los convenios y proyectos de la institución y las finanzas de la institución.	ISDEM
	45. Aumentar la transparencia de la gestión del FISDL publicando en su sitio web información sobre presupuesto, proyectos y convenios.	FISDL
	46. Aumentar la transparencia de la gestión del ministerio de Hacienda publicando en su sitio web los informes presupuestales de las municipalidades.	Ministerio de Hacienda
	47. Aumentar la transparencia de la gestión de COMURES publicando en su sitio web presupuesto, proyectos y convenios.	COMURES
	48. Constituir y fortalecer en COMURES la Comisión de Ética, que estipula la Ley de Ética Gubernamental y nombrar un director de Asuntos Éticos.	COMURES
	49. Aumentar la transparencia de la gestión de fundaciones publicando en su sitios web información sobre presupuesto, proyectos, lugares en donde desarrollan proyectos y cooperantes.	Fundaciones
	50. Aumentar la transparencia de la gestión de fundaciones aplicando rendición de cuentas en donde desarrollan sus proyectos.	Fundaciones
	51. Asistir técnicamente a las organizaciones de desarrollo local para que realicen una reunión de rendición de cuentas por año.	Fundaciones
52. Apoyar a las municipalidades en la formulación de un mecanismo para la elaboración, sistematización y divulgación de información municipal.	Fundaciones	

TABLA 8.

OBJETIVO PROGRAMÁTICO IV: INSTITUCIONALIZAR MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA YA EXISTENTES Y CREAR MASA CRÍTICA EN LAS INICIATIVAS DE AUDITORÍA SOCIAL REALIZADAS DESDE LA CIUDADANÍA Y EL SECTOR EMPRESARIAL

Consiste en superar la falta de institucionalidad de los diversos mecanismos de participación ciudadana que señala el diagnóstico, además de fortalecer el incipiente esfuerzo que se está realizando para introducir experiencias de auditoría social.

LÍNEA PROGRAMÁTICA	ACCIONES	FACILITADORES
10. Fortalecer el manejo de estrategias y técnicas de auditoría social por parte de las organizaciones civiles y empresariales.	53. Capacitar a los CDL, otras organizaciones civiles, organizaciones empresariales y periodistas sobre el marco legal municipal, relacionado con participación y transparencia, estrategias y procedimientos de auditoría social.	Fundaciones y universidades
	54. Apoyar la gestión del conocimiento sobre procesos de transparencia local, apoyando cursos de formación de asesores locales, sistematizando experiencias creando espacios de aprendizaje.	Fundaciones
11. Apoyar la formación de coaliciones civiles y empresariales por la transparencia y la rendición de cuentas.	55. Estimular la coordinación de los CDL a nivel nacional. Estas organizaciones cuentan con un gran potencial como entidades representativas de las sociedades locales y de enlace con las municipalidades, sin embargo no se ha potenciado su capacidad de apoyo y aprendizaje recíproco.	Fundaciones
	56. Apoyar iniciativas de coaliciones por la transparencia municipal.	RECODEL y fundaciones
	57. Estimular la formación de una coalición por la transparencia por parte de empresas oferente en las licitaciones municipales.	CASALCO y ANEP
12. Apoyar la implementación de mecanismos de auditoría social.	58. Propiciar la formación de un mecanismo independiente de asesoría y seguimiento a demandas por casos de corrupción.	RECODEL, CONADEL y universidades
	59. Potenciar la formación de comités de proyectos o de auditoría como entidades contraloras vinculadas con las organizaciones de vecinos.	Alcaldías, FISDL y fundaciones
	60. Propiciar la celebración de compromisos por la probidad en las elecciones municipales y dar seguimiento a su cumplimiento.	Fundaciones

¿POR DÓNDE EMPEZAR?

Todas las líneas de acción anteriormente planteadas son importantes y por lo tanto no es posible definir a priori una jerarquía entre ellas. Aunque 60 acciones parecen demasiadas, cuando se analizan sus características y la diversidad de actores involucrados se encuentra que muchas son de muy bajo costo, y si se implementan de manera descentralizada se puede alcanzar un buen efecto multiplicador.

De lo que se trata es, entonces, de definir algunos pasos metodológicos y criterios que permitan iniciar una dinámica de progresiva introducción de prácticas más transparentes en la gestión local.

1. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Un sistema no es otra cosa que un conjunto de organizaciones y líneas de acción que actúan según su especialidad pero de manera articulada y según principios comunes, de forma tal que permiten la satisfacción de una necesidad, que en este caso es social y política.

Ante la ausencia de un ente nacional rector de las acciones estratégicas de desarrollo local, es necesario apoyar y estimular la interacción de un marco institucional adecuado.

Se propone, entonces, orientar las acciones organizativas hacia cuatro agrupamientos que actualmente cuentan en su mayoría con niveles de organización avanzados. Estos agrupamientos son:

Las organizaciones de estado: Municipalidades, Asamblea Legislativa, Gobierno Nacional, Corte de Cuentas y Poder Judicial. La mayor parte de estas organizaciones ya se encuentran en CONADEL y las otras podrían ser integradas de manera permanente o

articuladas. Desde el punto de vista práctico, esto implicaría que la promoción de la transparencia se incorpore en la agenda de CONADEL y formar en su interior una comisión que podría estar presidida por COMURES.

Las organizaciones civiles: Fundaciones, asociaciones de vecinos y de otro tipo. En este sentido se cuenta ya con tres iniciativas de coalición: Coalición por la Descentralización del Estado, la Participación y la Transparencia, Consorcio de Contraloría Ciudadana y el acuerdo que han realizado FUSADES y FUNDE. La función básica de este agrupamiento consiste en elevar los niveles de exigibilidad social y la promoción en el caso particular de las fundaciones de prácticas innovadoras en alianza con actores locales.

Las organizaciones empresariales: ANEP, CASALCO y un eventual agrupamiento de empresas que ofrecen servicios y demandas de servicios de las municipalidades. Este grupo tiene la función de elevar el nivel de exigibilidad empresarial en cuanto a la introducción de prácticas municipales y menos transparentes, así como promover acuerdos interempresariales contra prácticas que promueven la corrupción en la gestión local.

Las organizaciones de cooperación internacional para la descentralización y el desarrollo local: que se encuentra agrupadas en la RECODEL. Este agrupamiento puede jugar un papel importante en el financiamiento de acciones previstas en las líneas programáticas que aquí se han expuesto, pero también incorporando en sus programas componentes que promuevan la transparencia.

Entre estos cuatro agrupamientos existen ya vínculos, como el Grupo Gestor para el Desarrollo Local que eventualmente puede servir de puente

para incrementar el diálogo, articular esfuerzos, emprender iniciativas conjuntas y promover el aprendizaje.

2. PROMOVER UN AMPLIO PROGRAMA DE DIFUSIÓN Y POSICIONAMIENTO DE LA TEMÁTICA, CON ÉNFASIS EN LAS REFORMAS AL CÓDIGO MUNICIPAL Y LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

A nivel local se desconocen las leyes aprobadas recientemente para promover la transparencia y la temática no está incluida en la agenda municipal. Debido a esto, cualquier estrategia de promoción de la transparencia a nivel municipal debe de partir de un amplio programa de difusión, que debería de incluir versiones explicadas de las leyes aprobadas, folders, folletos, introducción de la temática en el congreso de alcaldes, etc. Este material se deberá imprimir y distribuir en amplios tirajes.

3. DESARROLLAR UN AMPLIO PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE MUNICIPALIDADES

Es imprescindible que se estructuren programas y proyectos capaces de ofrecer apoyo a los gobiernos locales en términos de recursos financieros y principalmente, conocimientos para aplicar las reformas legales. Sin embargo, dado que las reformas aprobadas tienen alcance nacional, es importante que las organizaciones de apoyo estructuren programas de amplia cobertura, que sean económicos y partan de la demanda que antepongan los gobiernos locales. Este último criterio se debe a que la motivación del sujeto que recibe asistencia es el principal factor de éxito, para que esta sea fructífera y sus resultados sostenibles.

4. PROMOVER LA IMPLEMENTACIÓN A NIVEL LOCAL DE EXPERIENCIAS CONCRETAS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y AUDITORÍA SOCIAL

Esta iniciativa está abierta a experiencias innovadoras. Sin embargo, es importante centrarse en la aplicación de las leyes aprobadas, asegurando la aplicación efectiva de los mecanismos previstos:

- Formación de la Comisión de Ética en COMURES.
- Apertura de oficinas de información a la ciudadanía en las municipalidades que pongan a disposición del público la información prevista en el Código Municipal.
- Celebración de sesiones abiertas de concejo municipal.
- Celebración de sesiones de Rendición de Cuentas.
- Formación de Comités de Contraloría comunitarios y municipales.
- Planes o presupuestos participativos.
- Comités de Desarrollo Local.
- Ordenanzas de participación y transparencia.

Esta iniciativa puede articularse con la estrategia de difusión, desarrollando la Semana de la Rendición de Cuentas en el mes que está definida de forma legal, y sobre la cual se apoya técnicamente la implementación de este mecanismo.

5. CONSTRUIR Y DIFUNDIR UNA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN MUNICIPAL DE LA TRANSPARENCIA

La construcción de una herramienta de evaluación municipal, que parte metodológicamente de los mismos principios con que se ha elaborado este diagnóstico, permitiría aprovechar las capacidades municipales que está desarrollando la mencionada herramienta e inducir a los gobiernos municipales a introducir la temática en su agenda.

Además, se pueden introducir mecanismos de objetivizar la información, de manera que los resultados obtenidos permitan hacer reconocimientos públicos a las municipalidades que más han avanzado.

6. PROMOVER ALGUNAS MEDIDAS DE CONDICIONAMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y ESTIMULAR LA IMPLEMENTACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

El condicionamiento institucional debería de estar referido a la aplicación de las leyes aprobadas y debería de comenzar incluyéndolo en programas de la cooperación, con el mismo criterio que se promueve la introducción de perfiles de género.

Al mismo tiempo, se puede desarrollar un esfuerzo conjunto de los cuatro agrupamientos de organizaciones antes mencionados, para establecer un premio nacional de reconocimiento de buenas prácticas.



ANEXOS: ESTUDIO DE EXPERIENCIAS MUNICIPALES EN PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA



El alcalde y miembros del concejo municipal de Ahuachapán, en reunión con el equipo investigador. Foto del Programa TAG.

A continuación presentamos cinco experiencias municipales sobre participación ciudadana y transparencia, las cuales fueron seleccionadas a partir de la información obtenida en los talleres consultivos y sobre la base de los siguientes criterios: a) reconocimiento de la experiencia a nivel nacional, b) tamaño de municipios (pequeño, mediano y grande), y c) representación de distintos partidos políticos del espectro nacional.

El procedimiento para el estudio de estas experiencias consistió, básicamente, en la realización de entrevistas grupales separadas con los gobiernos municipales y representantes de las organizaciones civiles locales, así como la recopilación de información general del municipio.

Posteriormente a la presentación de cada una de las experiencias, realizamos un análisis de las mismas, el cual arrojó conclusiones y aprendizajes comunes entre las cinco experiencias y otras particulares, pero igualmente sugerentes para los propósitos de este estudio.

MUNICIPIO EL CARMEN, DEPARTAMENTO DE CUSCATLÁN

Un pequeño municipio rural con alta participación de la mujer.

Alcaldesa municipal: Leticia de Jesús Hernández.

Partido: ARENA

1. Compendio estadístico

Número de habitantes: 12,456
Porcentaje de población rural: 93%
Ingreso p/c anual: \$ 641
Porcentaje de hogares en pobreza extrema: 24%
Porcentaje de hogares en pobreza relativa: 29%
Porcentaje de hogares con remesas: 4%
Número de empleados municipales: 37
Número de empleados por cada 1000 hab.: 3
Presupuesto municipal: \$ 1, 405,399.20
Presupuesto municipal p/c: \$113

2. Características:

El Carmen es un pequeño municipio del área rural, ubicado a pocos kilómetros de San Salvador. Según el mapa de pobreza de El Salvador, se encuentra clasificado como de Pobreza Extrema Baja.

La municipalidad está gobernada por el partido ARENA, y desde hace seis periodos bajo la administración de la alcaldesa Leticia de Jesús Hernández. En las últimas elecciones (2006), este partido obtuvo el 55% de los votos válidos, para el gobierno local y para diputados.

3. Avances en la transparencia municipal:

- La gestión municipal es reconocida por su apertura a recibir apoyo externo por parte de ONG en la

implementación de iniciativas innovadoras, así como de un sistema de representación ciudadana estrechamente articulado con el gobierno municipal.

- El gobierno local de El Carmen es el que cuenta con mayor proporción de mujeres en el país (62%).
- La participación ciudadana en el municipio comenzó en 1997 cuando se implementó un proyecto de promoción de la participación ciudadana, que consistió en capacitación y asistencia técnica para implementar un plan participativo, y se conformó un Comité de Desarrollo Local (CDL). El proyecto fue ejecutado por FUSAI y financiado por USAID.
- Actualmente, todas las comunidades tienen su propia organización con personería jurídica y eligen a su directiva cada 2 años, la cual está mayormente integrada por mujeres. Además, tienen tres organizaciones cantonales de jóvenes.
- Cuenta con un CDL en el que se reúnen mensualmente representantes de las organizaciones comunales y el concejo municipal.
- Tiene un Plan de Desarrollo que se elaboró participativamente y que fue actualizado en el 2005 con un Plan de Inversión Participativo donde el abastecimiento de agua potable resultó ser la mayor prioridad.

- Se realizan dos sesiones de concejo abierto al año y se desarrollan algunas sesiones de rendición de cuentas en las que puede participar cualquier habitante del municipio. En la última sesión participaron 800 personas. Sin embargo, la municipalidad no cuenta con mayor información escrita, salvo el documento de política de participación ciudadana y transparencia que fue impreso por ISD.

4. Retos a superar:

- Al indagar sobre el conocimiento que se tiene en el municipio sobre las reformas al Código Municipal recientemente aprobadas, se encontró que estas no son conocidas por las personas entrevistadas del Concejo ni de la ciudadanía.
- Los mecanismos de participación y transparencia, y en especial las sesiones de concejo abierto, el presupuesto participativo y las sesiones de rendición de cuentas, deberían de implementarse de manera más constante.
- Los pobladores proponen que la municipalidad comparta con las organizaciones comunitarias la administración de los proyectos comunitarios.
- Proponen la producción de algún informe escrito y que sea distribuido en cada hogar.

MUNICIPIO SAN ANTONIO DEL MONTE, DEPARTAMENTO DE SONSONATE

La memoria colectiva como mecanismo a favor de la sostenibilidad política.

Alcalde municipal: Teodoro Pineda Osorio.
Partido: CD

1. Compendio estadístico

Número de habitantes: 22,945
Porcentaje de población rural: 48%
Ingreso p/c anual: \$ 964
Porcentaje de hogares en pobreza extrema: 12%
Porcentaje de hogares en pobreza relativa: 21%
Porcentaje de hogares con remesas: 18 %
Número de empleados municipales: 42
Número de empleados por cada 1000 hab.: 1.8
Presupuesto municipal: \$ 840,000
Presupuesto municipal p/c: \$ 37

2. Características:

San Antonio del Monte es un municipio que pertenece al área metropolitana de Sonsonate, con un área urbana y suburbana medianamente desarrollada, pero también con una importante proporción de población rural que es donde se encuentran los mayores niveles de pobreza y extrema pobreza.

De acuerdo a los parámetros nacionales la alcaldía es de tamaño mediano y cuenta con un gobierno que ha sido ocupado por el partido de izquierda moderada CDU desde 1997. El actual alcalde, Teodoro Pineda Osorio ocupó el cargo por dos periodos consecutivos (1997 y 2003), además de haberse desempeñado como diputado durante el periodo (2003-2006); al terminar su periodo, regresó a la alcaldía.

3. Avances en la transparencia municipal:

- La gestión ha sido reconocida por su estilo participativo, abierta a recibir colaboración de organizaciones no gubernamentales, así como por su interés en la implementación de mecanismos de auditoría social.

- Implementó de manera piloto el Sistema de Contabilidad Municipal SAFIMU II.

- Promovió de 1997 al 2003 la organización comunitaria, que se vio estimulada por la implementación de un proceso de planificación participativa.

- En 2001, se conformó un CDL en el que estaban representadas las organizaciones vecinales, distintos sectores del municipio y la municipalidad.

- Se potenció el papel de las comunidades en la decisión de los proyectos y en la supervisión de estos.

- En 2002, se aprobó la ordenanza para el funcionamiento de las Comisiones de Contraloría Ciudadana Municipal, que son establecidas por el CDL, con el propósito de "ejercer control preventivo y posterior de la administración pública local por parte de los ciudadanos o de las organizaciones vecinales".

- En la actualidad, el gobierno local trabaja en el restablecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y transparencia, así como en la actualización del sistema de contabilidad SAFIMU II, los cuales se vieron afectados durante el periodo que el actual alcalde estuvo fuera de la comuna.

4. Retos a superar:

- Sostenibilidad y actualización del SAFIMU II.

- Restablecimiento de la confianza con organizaciones ciudadanas.

MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN BATRES, DEPARTAMENTO DE USULUTÁN

*La fortaleza de las formas sencillas de
participación y transparencia en lo rural.*

Alcalde municipal: José Yader Orellana.
Partido: ARENA

1. Compendio estadístico

Número de habitantes: 13,086
Porcentaje de población rural: 87%
Ingreso p/c anual: \$ 532
Porcentaje de hogares en
pobreza extrema: 32 %
Porcentaje de hogares en
pobreza relativa: 26%
Porcentaje de hogares
con remesas: 32%
Número de empleados
municipales: 14
Número de empleados
por cada 1000 hab. : 1.1
Presupuesto municipal: \$ 700,000
Presupuesto municipal p/c: \$53

2. Características:

Concepción Batres es un pequeño municipio rural del departamento de Usulután, que, según el mapa de pobreza de El Salvador, está clasificado como de Pobreza Extrema Alta, el segundo tipo más pobre de los cuatro establecidos por esta medición.

La municipalidad es pequeña, tanto por la cantidad de personal (14 empleados), como por su presupuesto (\$700,000 al año) y está en manos del partido ARENA.

El alcalde José Yader Orellana lleva ya cuatro periodos consecutivos de gobierno. En las elecciones de 2006, este partido obtuvo el 39% de los votos para alcalde y el 40% para diputados.

3. Avances en la transparencia municipal:

La alcaldía ha sido reconocida como una de las más emprendedoras y abiertas a cooperar con ONG en proyectos participativos durante los últimos años.

- Esta gestión ha promovido la organización comunitaria desde 1997, además de que se desarrollaba un Plan de Desarrollo Local Participativo.
- Todas las organizaciones comunales tienen personería jurídica y directivas electas democráticamente cada dos años.
- Se han desarrollado diversas iniciativas con apoyo externo, como la promoción de la organización de las mujeres, la formación de un comité de contraloría, la celebración semestral de actividades de rendición de cuentas y la organización de una Casa de Justicia.
- Próximamente, el concejo aprobará una política para la niñez y la adolescencia.
- La supervisión que ejerce la ciudadanía sobre la gestión se desarrolla a través de la información que comparte verbalmente la municipalidad en las asambleas del CDL o en las que el alcalde realiza con comunidades en particular.

- Otra forma de auditoría social se desarrolla mediante el nombramiento de una persona que realiza cada ADESCO para que vigile que los contratistas de la municipalidad cumplan con los requerimientos de los proyectos e informen a la comunidad.

4. Retos a superar:

- El Comité de Contraloría dejó de funcionar poco tiempo después de su nombramiento, tal como ha sucedido con otros organismos que habitualmente se forman por proyectos que promueven las ONG y la cooperación externa. Según el concejo municipal, esto se debe a que estos organismos funcionan sobre la base del voluntariado de la gente que, siempre termina priorizando las que considera más relevante en sus vidas.
- El organismo participativo que tiene más vigencia es el CDL que funciona como una asamblea del concejo con las directivas de las asociaciones comunales, que se celebra una vez al mes o cuando hay circunstancias que exigen su convocatoria por parte del alcalde. También, parece funcionar bien la implementación de planes de inversión participativos que ajustan cada año el plan estratégico municipal.
- Ni los líderes ni el concejo municipal conocen las reformas aprobadas al Código Municipal, pero sí manejan con exactitud el monto de los ingresos municipales y cuáles son las organizaciones cooperantes.

MUNICIPIO DE SANTA TECLA, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD

*Del plan de desarrollo a la transferencia de
proyectos a la sociedad civil*

Alcalde municipal: Óscar Ortiz
Partido: FMLN

1. Compendio estadístico

Número de habitantes: 175,286
Porcentaje de población rural: 10%
Ingreso p/c anual: \$ 2,345
Porcentaje de hogares en
pobreza extrema: 6 %
Porcentaje de hogares en
pobreza relativa: 12%
Porcentaje de hogares
con remesas: 18%
Número de empleados
municipales: 800
Número de empleados
por cada 1000 hab. : 4.5
Presupuesto municipal: \$12,000,000
Presupuesto municipal p/c: \$77

2. Características

Santa Tecla se encuentra ubicado en el departamento de La Libertad y es preponderantemente urbano, aunque cuenta con un área rural considerablemente extensa. Respecto al ingreso familiar, es el segundo municipio más rico del país, el tercer con mejor ubicación y el segundo con menor índice de pobreza. Sin embargo su alcaldía, con unos 800 empleados no es de las administraciones locales con mayores ingresos per cápita.

El gobierno municipal se encuentra por cuarto periodo consecutivo en manos del partido de izquierda, FMLN, mientras que el alcalde, Óscar Ortiz, repite por tercera vez su gestión. En las elecciones municipales, este partido que ha venido incrementado su votación en cada elección obtuvo el 57% de los votos, lo cual significó 9% más de lo que su partido recibió en las elecciones de diputados.

3. Avances en la transparencia municipal:

- Un hito clave en la implementación de una gestión municipal participativa en este municipio fue la planificación estratégica que se desarrolló en 2001, con la asistencia técnica de FUNDE y apoyo financiero de USAID. La planificación participativa permitió a la municipalidad "reconocer los liderazgos sociales y empresariales que ya existían" y proyectar con ellos el "futuro del municipio".
- La elaboración de los Presupuestos de Inversión Municipal, en los años posteriores, permitió el ajuste del Plan y la ampliación de la participación que en la actualidad involucra a más de un millar de líderes locales.
- Como producto de la Planificación Estratégica de 2001, se formó en el municipio un CDL en el que están representadas las organizaciones vecinales rurales y urbanas independientemente de que cuenten con personería jurídica o no.
- Existen en el CDL mesas temáticas de concertación sobre juventud, mujer, seguridad, agricultura, comercio y transporte, en las que los principales actores organizacionales del municipio concertan políticas locales.
- La junta directiva del CDL se elige para tres años, al igual que el gobierno municipal.

- Una de las primeras actividades coordinadas por el CDL, una vez constituido, fue su participación en la elaboración de la Ordenanza de Participación Ciudadana que fue aprobada por el concejo municipal en 2002.
- La iniciativa más innovadora en el campo de la participación y la transparencia en Santa Tecla ha sido el programa de Pequeñas Obras de Gran Impacto (POGI), que consiste en la transferencia de los recursos financieros de la municipalidad a las organizaciones de vecinos para ejecutar pequeños proyectos, como mejoramiento de zonas verdes y bacheo de calles, que han sido priorizados por estas.
- Se ha formado una concejería municipal de participación y transparencia que está formada por 3 miembros del concejo municipal, tres miembros del personal y dos del CDL.

4. Retos a superar:

- La falta de información sobre finanzas municipales. Para promover la transparencia y aprovechando que se trata de un municipio con un alto nivel educativo, la municipalidad está recibiendo asesoría de FUNDAMUNI para mejorar su sitio web.
- La población percibe un déficit de información.

MUNICIPIO DE AHUACHAPÁN, DEPARTAMENTO DE AHUACHAPÁN

La importancia de las reglas y procedimientos en la transparencia municipal

Alcalde municipal: Rafael Antonio Morán.
Partido: ARENA

1. Compendio estadístico

Número de habitantes: 90,593
Porcentaje de población rural: 63%
Ingreso p/c anual: \$820
Porcentaje de hogares en pobreza extrema: 21%
Porcentaje de hogares en pobreza relativa: 27%
Porcentaje de hogares con remesas: 14%
Número de empleados municipales: 270
Número de empleados por cada 1000 hab. : 3
Presupuesto municipal: \$3,700,000
Presupuesto municipal p/c: \$41

2. Características:

Ahuachapán es la cabecera del departamento, está ubicado en el occidente del país, y por su población es el onceavo municipio más poblado del país. Por su carácter de cabecera cuenta con una ciudad desarrollada, pero al mismo tiempo posee una extensa zona rural con altos índices de pobreza. Es el segundo municipio capital departamental del país, con mayor proporción de población en estado de pobreza.

La municipalidad es de mediano tamaño en términos nacionales. Ha sido gobernada durante los dos últimos periodos de gobierno por Rafael Morán, del partido ARENA, y ha logrado incrementar su apoyo electoral del 35% al 47% en las dos últimas elecciones municipales, por encima de la votación recibida para diputados, que fue de 24% y 44%, respectivamente.

3. Avances en la transparencia municipal:

- La alcaldía se caracteriza por ser una de las tres experiencias piloto en que COMURES experimentó el Sistema de Transparencia Municipal durante el 2004, implementando una iniciativa financiada por USAID. Los componentes principales de esta iniciativa a nivel local han sido el presupuesto de inversión participativa y la rendición de cuentas a la comunidad.
- Actualmente, la municipalidad recibe apoyo técnico de la Cooperación Española para implementar un proyecto de gobierno en línea.
- El alcalde y el concejo municipal visitan las comunidades para abordar problemáticas particulares, pero sin mayor sistematicidad.
- Se emite un programa de radio semanal en el que el alcalde dialoga con la audiencia.
- Según el edil, se proyecta adecuar el espacio físico de la municipalidad para poder celebrar sesiones abiertas del concejo municipal y en la aprobación de ordenanzas de participación ciudadana y transparencia.
- La comunidad está involucrada en la contraloría de los proyectos, mediante el nombramiento comunitario de vigilantes que reciben formalmente el material de los proveedores y llevan su propio inventario, de tal forma que

los proyectos obtienen doble supervisión, de parte de la ciudadanía y de la alcaldía. Según el alcalde, este mecanismo ha contribuido a que los proyectos tengan menores costos y mejor calidad.

- La aplicación de medidas para institucionalizar los procesos de decisiones municipales referente a la contratación de obras y entrega de permisos para el uso del espacio. En este aspecto, el alcalde entiende que institucionalizar es lograr que las instancias de la municipalidad designadas para tomar estas decisiones funcionen y apliquen los reglamentos efectivamente, asumiendo las responsabilidades que les corresponde sin el involucramiento del alcalde en estos procesos. Esto no es fácil, debido a que tradicionalmente "todos quieren hablar personalmente con el alcalde" y tanto los solicitantes como el personal jerárquico de la alcaldía entienden que las decisiones del edil están por encima de las reglas institucionales.
- Para institucionalizar las decisiones municipales, la actual gestión ha decidido que las decisiones de compras sean tomadas por una comisión del concejo en la que no está incluido el alcalde. Por otro lado, este último ha suspendido las entrevistas solicitadas para hablar de contratos y permisos y, en su lugar, las transfiere al personal encargado, a quienes exige que tomen las decisiones según las normativas establecidas.

- El alcalde ejerce una función de supervisión general y además entiende que el principal esfuerzo que se debe realizar para transparentar la administración pública es institucionalizar las decisiones e introducir mecanismos de auditoría social y mecanismos de autoevaluación de la gestión municipal.

4. Retos a superar:

- La relación de la municipalidad con las organizaciones comunales es bilateral ya que no existe en el municipio ningún espacio deliberativo similar a los CDL o al cabildo abierto que, según el alcalde, no es implementado por su carácter propagandístico.
- Institucionalizar los mecanismos de transparencia que establece el Código Municipal.

PRINCIPALES APRENDIZAJES DE LAS EXPERIENCIAS MUNICIPALES

Al analizar las cinco experiencias municipales, encontramos que casi todas han implementado los mecanismos de participación ciudadana que se han promovido con mayor intensidad en El Salvador y Centroamérica, durante los últimos 10 años.

En la mayoría de los casos se ha promovido intensamente la organización comunitaria, se celebran asiduamente audiencias públicas, se han realizado procesos de planificación y presupuestos participativos, y se han estructurado Comités de Desarrollo Local. Todas estas iniciativas participativas, que presentan similitudes y diferencias de municipio a municipio, no son estrictamente de transparencia municipal, pero establecen una base firme para su futuro desarrollo.

De igual manera encontramos que las iniciativas de transparencia son más recientes y consisten, básicamente, en la formación de comités o el nombramiento de delegados para la contraloría de los proyectos que se ejecutan en las comunidades; así como en la celebración de sesiones abiertas del concejo municipal y de rendición de cuentas. De estos mecanismos, el más utilizado parece ser el que permite la contraloría comunitaria de los proyectos, que se reconoce como un aporte a favor de la eficiencia y calidad de los proyectos; mientras que las sesiones abiertas y de rendición de cuentas, se encuentran aún en una fase experimental.

Otra iniciativa a favor de la transparencia es la aprobación de ordenanzas municipales de participación y/o contraloría. Sin embargo, llama la atención las pocas referencias surgidas en las entrevistas sobre estas, así como el desconocimiento general sobre las recientes reformas al Código Municipal.

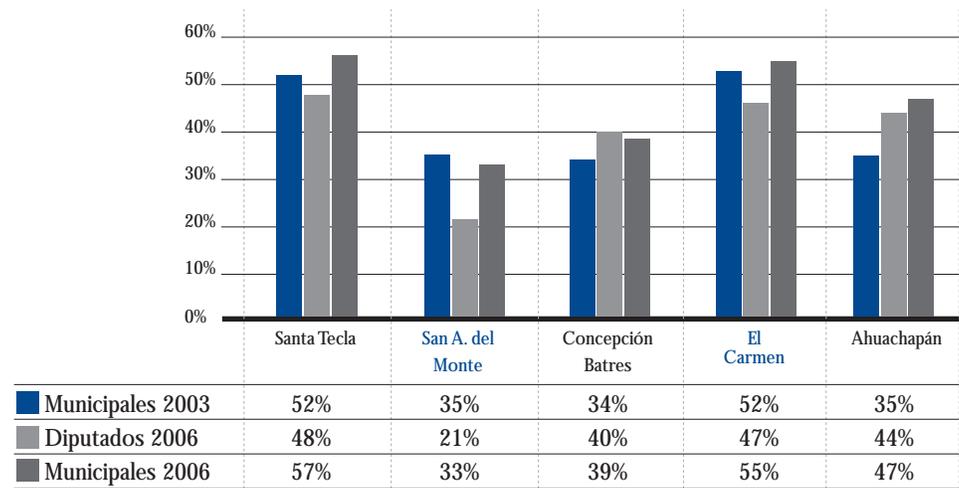
La excepción al respecto ha sido la experiencia de Santa Tecla en donde el CDL tuvo un papel activo en la elaboración de la ley y donde se invirtió en la reproducción y distribución bastante general de la misma.

También es común a los cinco municipios el hecho de que casi en todas las experiencias de participación y transparencia, las municipalidades han contado con apoyo de organizaciones nacionales financiadas generalmente por la cooperación internacional, las cuales han tenido como contrapartida la presencia de gobiernos locales abiertos e innovadores.

La última característica generalizable a los cinco municipios estudiados es que sus gobiernos, pertenecientes a distintas fuerzas políticas, han sido premiados políticamente con un fuerte apoyo electoral que les ha permitido mantenerse en el gobierno durante sucesivos periodos.

El carácter estrictamente local de este fenómeno se prueba en que en casi todos los casos hay un incremento de la votación a favor del partido de gobierno local entre las elecciones del 2003 y las 2006, el cual no se produce de igual manera en las elecciones parlamentarias que se celebraron simultáneamente.

RESULTADOS ELECTORALES PARA EL PARTIDO DE GOBIERNO MUNICIPAL



■ Municipales 2003 ■ Diputados 2006 ■ Municipales 2006

En cuanto a las lecciones, lo que arrojan las experiencias municipales son las Pequeñas Obras de Gran Impacto (POGI) en Santa Tecla, cuya municipalidad ha avanzado bastante en lo que se refiere a compartir con las organizaciones la ejecución y supervisión de los proyectos.

En el caso de San Antonio del Monte, es llamativo cómo lo realizado en favor de la participación y la transparencia durante las dos primeras gestiones municipales del alcalde es recuperado por la ciudadanía mediante el sufragio en las elecciones del 2006 y cómo esto habla a favor de la institucionalización de nuevas prácticas locales que logran afianzarse en la memoria colectiva del municipio.

La experiencia de Concepción Batres, por su lado, nos habla de la importancia de privilegiar los mecanismos de participación más simples y ligados a las necesidades inmediatas de la gente y de cómo su excesiva proliferación, tan habituales en las intervenciones de ONG y cooperación externa que muchas veces exige la creación de nuevos mecanismos para cada nuevo proyecto, terminan por poner en peligro su propia sostenibilidad.

De igual manera, las dificultades de la alcaldía de El Carmen para publicar y distribuir sus ordenanzas y políticas, así como las de San Antonio del Monte para mantener actualizados los equipos de computación que necesita el SAFIMU II, nos llaman a revalorar la importancia de que las iniciativas que se toman para promover innovaciones en los

municipios, deben de contemplar un análisis de relación costo-beneficio para que la municipalidad pueda sostener el proyecto.

Por último, el caso de Ahuachapán aporta a esta reflexión sobre la transparencia, el reconocimiento de cómo la cultura de centrar las relaciones institucionales en la figura del alcalde, aunada a las relaciones de compadrazgo, debilitan la institucionalidad municipal necesaria para la transparencia en la gestión pública. De ahí la importancia de orientar esfuerzos a institucionalizar los procedimientos de toma de decisiones en la municipalidad, descentralizando responsabilidades y estableciendo mecanismos de cumplimiento de normas, tal y como se está fomentando en dicha municipalidad.

ANEXOS: PARTICIPANTES EN LAS JORNADAS DE VALIDACIÓN

ORGANIZACIONES Y PERSONAS CONSULTADAS
PARTICIPANTES 27 DE JULIO DE 2006
1ª. VALIDACIÓN:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
1. Noel Barillas	Oficial de Programa	PNUD
2. Nidia Hidalgo	Coordinadora Área de Investigación	FUSAI
3. Nidia Umaña	Investigadora Social	Independiente
4. Rommy Jiménez	Asesora Técnica	FUNDE
5. Aurora Cubías	Gerente de Gestión	ISDE
6. Ondina Castillo	Asesora Nacional	Promude/GTZ
7. Jaime Idrobo	Consultor GTZ	Promude/GTZ
8. Jeremías Villalobos	Jefe de Programa	FISDL
9. Jorge Escobar	Gerente de Desarrollo Municipal	FISDL
10. Maura Montalvo	Coordinadora Reestructuración Institucional y Descentralización	Secretaría Técnica de la República
11. Carolina Monteflores	Asesor Técnico	ISDEM
12. Erick Salguero	Técnico Oficina de Gobernabilidad Democrática	Oficina de Gobernabilidad
13. Mirna Romero	Jefe Coordinadora de Políticas Gremiales	COMURES
14. Elías Barahona	Supervisor	CDC
15. Alex Ramírez	Asesor Municipal	ISDEM
16. Nohemy Rivera	Facilitadora de Investigación	Asociación Probidad
17. Porfirio Cerritos	Coordinadora de Programa Incidencia	SACDEL

PARTICIPANTES 20 DE OCTUBRE DE 2006
2ª. VALIDACIÓN:

NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN
1. Sergio Bran	Maestría de Desarrollo Local	UCA
2. Ondina Castillo	Asesora Nacional	Promude/GTZ
3. Jeremías Villalobos	Jefe de Programa PATDEL	FISDL
4. Maura Montalvo	Coordinadora Reestructuración Institucional y Descentralización	Secretaría Técnica de la República
5. Aurora Cubías	Coordinadora de proyectos	ISD
6. Any de Alfaro	Coordinadora de proyectos	FUSAI
7. Ing. Erick Salguero	Gerente de Gestión	Gobernabilidad Democrática
8. Mirna Romero	Coordinadora – Unidad Política Gremial	COMURES
9. Porfirio Cerritos	Coordinadora de Programa Incidencia	SACDEL
10. Rommy Jiménez	Asesora Técnica	FUNDE
11. Dora Elizabeth Nieto	Secretaria Suplente	ANDRYSAS
12. Jorge Escobar	Gerente de Desarrollo Municipal	FISDL
13. Margarita A. Bulle	Coordinadora	COMURES
14. Elías Barahona	Supervisor	Corte de Cuentas
15. Carlina Monteflores	Asesor Técnico	ISDEM
16. Orlando Recinos	Jefe Departamento Desarrollo Económico	OPAMSS

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA	
Asamblea Legislativa de la República de El Salvador	Código Municipal, con reformas aprobadas por el Decreto Legislativo N° 929, del 20 de Diciembre de 2005. El Salvador. 2006. http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/0/1db8b637a047a63c06256d02005a3af3?OpenDocument
Asamblea Legislativa de la República de El Salvador	Ley de la Carrera Administrativa Municipal. El Salvador. Junio. 2006 http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/0ab8a9638409a53a062571990073891d?OpenDocument&Highlight=0,carrera
Asamblea Legislativa de la República de El Salvador	Ley de Ética Gubernamental. El Salvador. Mayo 2006. http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/e379220654cd88a8062571990072f4be?OpenDocument&Highlight=0,etica
Corporación Transparencia por Colombia	Índice de Transparencia Departamental, Resultados 2004-2005. Bogotá, Colombia, Diciembre 2005. http://www.transparenciacolombia.org.co/vcontent/index.php
Corporación Transparencia por Colombia	Pactos de Integridad en Colombia: Primer Año de Experiencias. Cuadernos de Transparencia. Julio 2000. http://www.transparenciacolombia.org.co/vcontent/index.php?option=com_content&task=section&id=9&Itemid=17#1
FUSADES Departamento de Estudios Legales	Boletín de Estudios Legales. No. 67, julio 2006. http://www.fusades.com.sv/general.asp?id=145
PNUD El Salvador	Informe 262 - Indicadores Municipales sobre desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio. Compendio Estadístico. 2006. http://www.odm.org.sv/nivelesdecumplimiento.htm
PROBIDAD, ISD	"Participación Ciudadana Y Transparencia Municipal, Una Guía Para Concejos Municipales". El Salvador. 2005. http://probidad.org/lineas/presupuesto_municipal/Manual_para_Concejos_Municipales.pdf
Programa de Gobernabilidad y Transparencia. USAID	Diagnóstico Rápido: El Control Interno y la Ética en la Procuraduría General de la República de El Salvador. 15 de mayo 2006. El Salvador. Programa
Raúl F. Monte Domecq	Propuesta para una estrategia de Transparencia Municipal. COMURES. 2004. http://www.comures.org.sv/documentos/PropuestaEstrategia.pdf
Secretaría de la Función Pública et al, México	Transparencia Municipal, 14 Acciones Básicas. Septiembre, 2003 – abril 2004. México. http://demos.estrasol.com.mx/icma/media/14Acciones2a.Parte.pdf

BIBLIOGRAFÍA

Transparencia Venezuela	Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal. 12va Conferencia Internacional Anti Corrupción Guatemala, noviembre 2006 http://www.transparencia.org.ve/admin/multimedia/imagenes/20061124115342.pdf
Transparencia Venezuela	La Oficina de Atención al Ciudadano. Un Lugar para la Rendición de Cuentas. Caracas, Venezuela. 2004 http://www.transparencia.org.ve/admin/multimedia/imagenes/20041202144742.pdf
Transparencia Venezuela	Informe de Resultados de la Aplicación del Sistema de Evaluación en Cincuenta Alcaldías seleccionadas para el año 2005. Caracas, Venezuela. 2005 http://www.transparencia.org.ve/admin/multimedia/imagenes/20051027115549.pdf
Transparency International	Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción: Estrategias innovadoras desde la sociedad civil. Argentina. 2003. http://ww1.transparency.org/tilac/herramientas/index.html
Transparency International	Índice de Percepción de la Corrupción 2004 de Transparency International Transparency International Secretariat, Berlín, Alemania http://www.transparency.org/regional_pages/americas/introduccion
Transparency Internacional, UN-Habitat	Herramientas Para Promover La Transparencia En La Gobernanza Local http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1802

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS MUNICIPALIDADES

1. Alcaldía de Santa Tecla. 2004. Ordenanza para la Participación Ciudadana del Municipio de Santa Tecla. Alcaldía de Santa Tecla.
 2. Andrew Cummings. 2002. Contraloría Ciudadana en el Ámbito Local en El Salvador. CENDOC/TAG. San Salvador.
 3. Asociación Iniciativa Social para la Democracia. 2002. Contraloría Ciudadana. Programa de Capacitación, Incidencia y Contraloría Ciudadana para la Reconstrucción y la Democracia. CENDOC/ISD. San Salvador.
 4. Asociación Iniciativa Social para la Democracia. 2004. El Municipio y la Hacienda Pública. Programa de Capacitación: "Participación Ciudadana". CENDOC/ISD. San Salvador.
 5. Asociación Iniciativa Social para la Democracia. 2004. Formulación, Gestión, Seguimiento, Evaluación de Proyectos para Nuestra Comunidad. CENDOC/ISD. San Salvador.
 6. Asociación Iniciativa Social para la Democracia. 2004. Métodos para la Incidencia Ciudadana. CENDOC/ISD. San Salvador.
 7. Asociación Iniciativa Social para la Democracia. 2004. Participación Ciudadana y Cultura Política Democrática. CENDOC/ISD. San Salvador.
 8. Asociación Iniciativa Social para la Democracia. 2004. Presupuesto Participativo y Contraloría Ciudadana. Una Guía de Apoyo para Concejos Municipales y Organizaciones de la Sociedad Civil. CENDOC/ISD. San Salvador.
 9. Asociación Iniciativa Social para la Democracia. 2004. Promoviendo Participación Ciudadana en el Municipio. Guía de Educación Cívica para Concejos Municipales. CENDOC/ISD. San Salvador.
 10. Asociación Iniciativa Social para la Democracia. 2004. Transparencia Municipal y Rendición de Cuentas. Una Guía de Apoyo para Concejos Municipales y Organizaciones de la Sociedad Civil. CENDOC/ISD. San Salvador.
 11. Asociación Iniciativa Social para la Democracia. 2005. Generando Capacidades para la Gestión Local de Riesgo. CENDOC/ISD. San Salvador.
-

12. Casals & Associates, Inc. 2005. Auditoría Social; Gobiernos Locales y Municipios; Incidencia Ciudadana; Participación Ciudadana; Transparencia. CENDOC/TAG. San Salvador.
13. Casals & Associates, Inc. 2005. Auditoría Social; Gobiernos Locales y municipios; Incidencia ciudadana; Participación Ciudadana; Transparencia. CENDOC/TAG. San Salvador.
14. CECADE. Presupuesto Municipal por Áreas de Gestión 2002: Municipio de Texistepeque. CENDOC 2-Fin/RTI. San Salvador.
15. CECADE. Presupuesto Municipal por Áreas de Gestión 2002: Municipio de El Carmen. CENDOC 3-Fin/RTI. San Salvador.
16. CECADE. Presupuesto municipal por Áreas de Gestión 2002: Municipio de Berlín. CENDOC 4-Fin/RTI. San Salvador.
17. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. 1999. Curso Formación a Distancia. Módulo 2: Recursos Humanos y Desarrollo Local. Unidad Didáctica 3: Gestión Estratégica de Recursos Humanos. Ref. 003793. CENDOC/03192.03. FUNDE. San Salvador.
18. Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. 1999. Módulo 1. Teoría y Evolución del Desarrollo. Unidad Didáctica 2. Descentralización y Participación de la Sociedad Civil a Nivel Local. Ref. 003795. CENDOC/03192.02. FUNDE. San Salvador.
19. COMURES. Contabilidad Municipal: La Experiencia de la Fundación DEMUCA en la Municipalidad de San Ignacio, Chalatenango. CENDOC 7-Fin/RTI. San Salvador.
20. COMURES. Finanzas Municipales: La experiencia de la Fundación DEMUCA en la Municipalidad de San Ignacio, Chalatenango. CENDOC 5-Fin/RTI. San Salvador.
21. Córdova; Maihold, Kurtenbach. 2001. Pasos Hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación en Centroamérica. FUNDAUNGO. Ref. 003950. CENDOC/03334.00. FUNDE. San Salvador.
22. Corte de Cuentas. Manual sobre Rendición de Cuentas Municipales para Servicio de los Señores Miembros y Empleados de las Municipalidades de la República. CENDOC 14-Pol/RTI. San Salvador.
23. F. Albuquerque. 1997. Metodología para el Desarrollo Económico Local. 1997. Ref. 003918. CENDOC/03307.00. FUNDE. San Salvador.
24. Federación de Municipios de Canadá. 1991. El Municipio: Promotor del Desarrollo Económico Local. Ref. 004256. CENDOC/FUNDE. San Salvador.
25. FISDL/PNUD. 1999. Plan de Acción Participativo para el Desarrollo Local El Tránsito. Ref. 004405. CENDOC/FUNDE. San Salvador.

26. Francisco Castro. Probidad Pública Municipal: Compendio Estadístico 1991-2000. CENDOC 4-Pol/RTI. San Salvador.
27. Freddy Aliendre, Gloria Aguilar/Casals & Associates, Inc. 2005. Gobiernos Locales y Municipios; Guía de Capacitación/Manual de Incidencia Ciudadana; Participación Ciudadana; Transparencia. San Salvador
28. FUNDAMUNI. Manual de Organización y Funciones de la Alcaldía de Joateca, Morazán. CENDOC 30-Fin/RTI. San Salvador.
29. FUNDAMUNI. "Asociación de Municipios". 2001. Guía Metodológica. Estrategia para apoyar procesos participativos de desarrollo local. Taller 4. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDOC/TAG. San Salvador.
30. FUNDAMUNI. "Búsqueda de Entendimiento". 2001. Serie Desarrollo Local 1. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDOC/TAG. San Salvador.
31. FUNDAMUNI. "Desarrollo Local". 2001. Serie Desarrollo Local 3. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDOC/TAG. San Salvador.
32. FUNDAMUNI. "Descentralización". 2001. Guía Metodológica. Estrategia para apoyar procesos participativos de desarrollo local. Taller 5. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDOC/TAG. San Salvador.
33. FUNDAMUNI. "Devolución del Diagnóstico al Municipio". 2001. Guía Metodológica. Estrategia para apoyar los procesos participativos de desarrollo local. Taller 2. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDOC/TAG. San Salvador.
34. FUNDAMUNI. "Diagnóstico del Municipio". 2001. Guía Metodológica. Estrategia para apoyar los procesos participativos de desarrollo local. Taller 1. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDOC/TAG. San Salvador.
35. FUNDAMUNI. "El Medio Ambiente". 2001. Guía Metodológica. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDOC/TAG. San Salvador.
36. FUNDAMUNI. "El Municipio". 2001. Serie Desarrollo Local 2. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDOC/TAG. San Salvador.
37. FUNDAMUNI. "Elaboración o Actualización Cantonal del Plan de Acción para el Desarrollo del Municipio". 2001. Guía Metodológica. Estrategia para apoyar los procesos participativos de desarrollo local. Taller 1. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDOC/TAG. San Salvador.

38. FUNDAMUNI. "Estrategia de Gestión y Perfiles de Proyectos". 2001. Guía Metodológica. Estrategia para apoyar procesos participativos de desarrollo local. Taller 3. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDO/TAG. San Salvador.
39. FUNDAMUNI. "Género y Equidad". 2001. Guía Metodológica. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDO/TAG. San Salvador.
40. FUNDAMUNI. "Integración del Plan de Acción para el Desarrollo del Municipio". 2001. Guía Metodológica. Estrategia para apoyar los procesos participativos de desarrollo local. Taller 2. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDO/TAG. San Salvador.
41. FUNDAMUNI. "Mecanismos de Participación". 2001. Serie Desarrollo Local 4. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDO/TAG. San Salvador.
42. FUNDAMUNI. "Plan de Trabajo del Comité de Desarrollo del Municipio". 2001. Guía Metodológica. Estrategia para apoyar procesos participativos de desarrollo local. Taller 1. Proyecto Agua/Consortio CARE-FUNDAMUNI-SalvaNATURA-SACDEL. CENDO/TAG. San Salvador.
43. FUNDAMUNI. 1998. Plan de Acción Municipio de Corinto. Ref. 004329. FUNDE. San Salvador.
44. FUNDAMUNI. Estudio de Costos e Ingresos por Servicios Municipales. CENDOC 19-Fin /RTI. San Salvador.
45. FUNDAMUNI. Manual de Clasificación y Descripción de Puestos: Alcaldía Municipal de Joateca. CENDOC 33-Fin/RTI. San Salvador.
46. FUNDAMUNI. Manual de Clasificación y Descripción de Puestos: Alcaldía Municipal de Corinto. CENDOC 38-Fin/RTI. San Salvador.
47. FUNDAMUNI. Manual de Organización, Funciones y Descriptor de Puestos: San Francisco Gotera. CENDOC 25-Fin/RTI. San Salvador.
48. FUNDAMUNI. Manual de Procedimiento de Cobros Municipales: Municipio de San Francisco Gotera. CENDOC 17-Fin/RTI. San Salvador.
49. FUNDAMUNI. Manual de Procedimientos de Adquisiciones y Contrataciones Institucional: Municipalidad de Joateca. CENDOC 14-Fin/RTI. San Salvador.
50. FUNDAMUNI. Manual de Procedimientos de Adquisiciones y Contrataciones Institucional: Municipalidad de Cacaopera. CENDOC 15-Fin/RTI. San Salvador.

51. FUNDAMUNI. Manual de Procedimientos de Tesorería. CENDOC 21-Fin/RTI. San Salvador.
52. FUNDAMUNI. Manual de Procedimientos para el Cobro Normal de Impuestos y Tasas de Servicios Municipales y Recuperación de la Mora Tributaria: Alcaldía Municipal de Joateca. CENDOC 29-Fin/RTI. San Salvador.
53. FUNDAMUNI. Manual de Procedimientos para el Cobro Normal de Impuestos y Tasas por Servicios Municipales y Recuperación de la Mora Tributaria: Alcaldía Municipal de Corinto. CENDOC 40-Fin/RTI. San Salvador.
54. FUNDAMUNI. Manual de Registro y Control de Inmuebles y Empresas. CENDOC 22-Fin/RTI. San Salvador.
55. FUNDAMUNI. Plan Anual de Auditoría. CENDOC 20-Fin/RTI. San Salvador.
56. FUNDAMUNI. Políticas Municipales de Cobro: Municipio de San Francisco Gotera. CENDOC 18-Fin/RTI. San Salvador.
57. FUNDAMUNI. Presupuesto Municipal por Áreas de Gestión 2002: Municipio de Corinto. CENDOC 11-Fin/RTI. San Salvador.
58. FUNDAMUNI. Presupuesto Municipal por Áreas de Gestión 2002: Municipio de Joateca. CENDOC 13-Fin/RTI. San Salvador.
59. FUNDAMUNI. Procedimientos Administrativos y Normativa de Control Interno Aplicable a la Tesorería Municipal: Alcaldía Municipal de Corinto. CENDOC 36-Fin/RTI. San Salvador.
60. FUNDAMUNI. Procedimientos de Adquisiciones y Contrataciones: Municipalidad de San Francisco Menéndez. CENDOC 9-Fin/RTI. San Salvador.
61. FUNDAMUNI. Programa de Capacitación para RTI: "El Presupuesto Municipal". CENDOC 8-Fin/RTI. San Salvador.
62. FUNDAMUNI. Reglamento Interno de Trabajo: Municipio de San Francisco Gotera. CENDOC 24-Fin/RTI. San Salvador.
63. FUNDAMUNI. Reglamento Interno del Personal de la Municipalidad de Corinto. CENDOC 34-Fin/RTI. San Salvador.
64. FUNDAUNGO. Manual del Presupuesto Municipal. CENDOC 40-Fin/RTI. San Salvador.
65. FUNDE. Participación Ciudadana y Concertación: Una Lectura desde Experiencias Locales. CENDOC 8-PC/RTI. San Salvador.
66. FUSAI. Módulo I: Desarrollo Local y Administración Municipal. CENDOC 27-Muni/RTI. San Salvador.
67. FUSAI. Módulo II: Administración Tributaria. CENDOC 28-Muni/RTI. San Salvador.
68. FUSAI. Módulo III: Operatividad de la Administración Municipal, Tema: Normatividad del Funcionamiento de la Administración Municipal. CENDOC/RTI. San Salvador.
69. FUSAI. Módulo IV: Fortalecimiento de la Administración Municipal. CENDOC 30-Muni/RTI. San Salvador.

70. FUSAI. Módulo V: Descentralización Municipal e Integración Intermunicipal; Tema: Descentralización del Gobierno Central. CENDOC 31-Muni/RTI. San Salvador.
71. Gestión Local. Audiencia Pública de Presupuesto (APP): La Participación Ciudadana en la Formulación del Presupuesto Municipal. CENDOC 12-PC/RTI. San Salvador.
72. Gestión Local. El Presupuesto Municipal: ¿Qué es, cómo se hace y para qué sirve? CENDOC 13-PC/RTI. San Salvador.
73. GTZ. Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Pautas Metodológicas para la Planificación Participativa Local. CENDOC 10-Des/RTI. San Salvador.
74. Instituto Nacional de Fomento Municipal. Cuaderno para el Desarrollo Municipal. Ref. 004419. CENDOC/FUNDE. San Salvador.
75. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2004. Guía Básica para el Fortalecimiento Jurídico Municipal: de la Presidencia Municipal INAFED. Ref. 004449. CENDOC/FUNDE. México.
76. ISAM. Manual de Ordenanzas Municipales. CENDOC 35-Muni/RTI. San Salvador.
77. ISAM. Manual del Alcalde. CENDOC 34-Muni/RTI. San Salvador.
78. ISDEM. Asociatividad Municipal: Guía para la Cooperación Intermunicipal. CENDOC 36-Muni/RTI. San Salvador.
79. ISDEMU. 2001. Planificación Participativa Municipal en Comacarán. Sistematización de la Experiencia. Ref. 004315. CENDOC/FUNDE. San Salvador.
80. IULA (Unión Internacional de Municipios y Autoridades Locales) y CELCADEL (Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales). CENDOC/TAG. San Salvador.
81. J. R. Góchez. 1999. El FISDL en el Futuro del Desarrollo Local y Regional en El Salvador. Ref. 000385. CENDOC/DTR092.0, FUNDE. San Salvador.
82. José Antonio Morales Erlich. Guía de Gestión Municipal (Capítulos I-IX). CENDOC 38-Muni/RTI. San Salvador.
83. José Antonio Morales Erlich. Guía de Gestión Municipal (Capítulos X-XVI). CENDOC 39-Muni/RTI. San Salvador.
84. Marco Polo Cevallos Suárez. 2005. Hilando Ideas... Tejiendo proyectos. Manual de Diseño Participativos de Proyectos de Desarrollo Local con Enfoque de Marco Lógico. Ref. 004673. CENDOC/FUNDE. San Salvador.
85. Mario Stanley Cáceres. Formulación, Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales. CENDOC 1-Des/RTI. San Salvador.
86. Maybe de Calderón, Carmen Vergara Rodríguez. 2002. UNICEF. Guía de Planificación Participativa. Desarrollo Local y Municipios Amigos de la Niñez y la Adolescencia. Ref. 004529. CENDOC/FUNDE. San Salvador.

87. Oscar Humberto López, Flora Blandón de Grajeda. 2002. Cuaderno de Análisis y Propuestas. Desarrollo Económico Local. Un Nuevo Rol para los Gobiernos Locales. FUNDE. San Salvador.
88. Porfirio Cerritos, Marcos Rodríguez. 2005. Gobiernos Locales y Municipios; Incidencia Ciudadana; Participación Ciudadana; Seguimiento de Casos. Centro de Información SACDEL.
89. Proyecto Libre de Acceso a la Información Pública/Acción Ciudadana. 2003. Proyecto Libre Acceso a la Información Pública. CENDOC/TAG. San Salvador.
90. Rafael Pérez Jaramillo. 2004. Incidencia ciudadana; Participación Ciudadana. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. CENDOC/TAG. San Salvador.
91. RTI Internacional. 2004. Herramientas para el Logro de la Transparencia en la Gestión Municipal. Proyecto de Fortalecimiento Democrático Local/USAID. San Salvador.
92. RTI Internacional. 2004. Reglamento Interno del Concejo Municipal. Proyecto de Fortalecimiento Democrático Local/USAID. San Salvador.
93. RTI. Creando un Espacio de Participación Ciudadana para la Solución de los Problemas Locales. CENDOC 25-PC/RTI. San Salvador.
94. RTI. Manual de Organización y Funciones y Descriptivo de Puestos: Municipalidad de El Tránsito. CENDOC 64-Fin/RTI. San Salvador.
95. RTI. Metodología para Determinar el Activo Imponible e Impuesto Municipal. CENDOC 60-Fin/RTI. San Salvador.
96. RTI. Modelo de Manual de Organización y Funciones y Descriptor de Puestos. CENDOC 44-Muni/RTI. San Salvador.
97. RTI. Políticas de Cobro y Recuperación de Mora en una Municipalidad. CENDOC 61-Fin/RTI. San Salvador.
98. RTI. Presupuesto Municipal. CENDOC 31-PC/RTI. San Salvador.
99. RTI. Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana en el Municipio de Cojutepeque: Diagnóstico de las Actitudes hacia la Participación Ciudadana en el Gobierno Local. CENDOC 24-PC/RTI. San Salvador.
100. RTI. Solución de Conflictos. CENDOC 27-PC/RTI. San Salvador.
101. RTI/USAID. "Sistematización de las Experiencias de las Empresas Descentralizadas del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la República de El Salvador, Centroamérica". 2004. CENDOC/TAG. San Salvador.
102. RTI/USAID. Manual de Aplicación Criterios Básicos. Proceso Participativos de Desarrollo Municipal. Ref. 004138.

CENDOC/03487.00. FUNDE. San Salvador.

103. Salomón Alfaro Estrada. 2004. Plan Estratégico Participativo de Santa Tecla: Hacia un Municipio Comprometido con el Desarrollo Local. Ref. 000407. CENDOC/APD087.3, FUNDE. San Salvador.

104. Stephen Pereira. Guidelines for a City Sharing Program in El Salvador. CENDOC 40-Muni/RTI. San Salvador.

105. Teresa Quiroz y Fernando Medellín. 1998. Género; Gobiernos Locales y municipios.

**PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD DE LA AGENCIA
DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL**

Casals & Associates

Calle y Colonia Maquilishuat 38 A

San Salvador

Tel: (503) 2237-9292