

CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE EL SALVADOR (COMURES).

Propuesta para una estrategia de Transparencia Municipal

Por Raúl F. Monte Domecq (¹).

CONTENIDO

- 1. Introducción.**
 - 2. Reflexionando sobre los desafíos a enfrentar por los gobiernos municipales.
Corrupción y transparencia**
 - 3. La formulación de una estrategia de transparencia municipal:**
 - Definición y Componentes**
 - ✓ **Sistemas de información.**
 - ✓ **Control de la discrecionalidad arbitraria.**
 - ✓ **Rendición de cuentas.**
 - ✓ **Facilitar la participación ciudadana.**
 - 4. El Sistema de Transparencia Municipal (STM).**
 - 5. Propuesta para la formulación de un plan de acción del STM.**
 - 6. A modo de conclusiones.**
- Bibliografía sugerida.**
- Anexo: Propuesta para un anteproyecto de ley de Transparencia Municipal.**

¹ Consultor de COMURES / Proyecto de Cooperación USAID / El Salvador.

1. Introducción.

El objetivo de este informe es presentar algunas reflexiones para proponer la elaboración de una estrategia institucional de COMURES destinada a impulsar la Transparencia y practicas de gobierno abierto en la gestión pública de los municipios salvadoreños, el cual forma parte del Plan de Modernización y Transparencia Municipal que fuera formulado en diciembre de 2002 por mandato del XVIII Congreso de Municipalidades realizado en el mes de octubre del mismo año.

Para llevar adelante esta tarea, se procedió a consultar a los propios Alcaldes, Concejales, a representantes de instituciones publicas y privadas, a Diputados de diferentes partidos políticos, a fin de identificar propuestas que pudieran ser consensuadas en un plan de acción para impulsar iniciativas de transparencias; que se detallan más adelante en las matrices. Así mismo, se efectuaron talleres informativos de sensibilización con Alcaldes y Concejales para reflexionar sobre los conceptos, componentes y mecanismos que pudiera integrar una estrategia a favor de la transparencia municipal.

En la primera parte de este informe se expone una breve reflexión sobre algunos de los problemas que se buscan enfrentar con las reformas instituciones propuestas para lograr una mejor calidad de gobierno, con servicio más eficiente y mejor relacionamiento con la sociedad civil. En la segunda parte se presentan los componentes que pueden integrar la formulación de una estrategia por la transparencia y la participación ciudadana a nivel municipal. En la tercera parte, se presenta la propuesta de un plan de acción para el corto y mediano plazos, el cual representa el producto de las consultas, entrevistas y aportes de las diferentes instituciones para articular iniciativas de transparencia municipal.

2. Reflexionando sobre los desafíos a enfrentar por los gobiernos municipales.

Como punto de arranque en la reflexión sobre lo que implica el diseño y la implementación de las reformas institucionales para construir una gestión más transparente, se parte del análisis acerca de la necesidad de ampliar las fronteras de lo que usualmente los administradores municipales entienden por transparencia y rendición de cuenta. En gran medida la legislación actual en los municipios de América latina, establecen un concepto de la rendición de cuentas bastante centrado y delimitado en los aspectos contables y legales, con énfasis en los procesos, preocupados de haber bien los deberes para evitar intervenciones de organismos contralores y están por lo general desvinculados de la misión y objetivos que las autoridades municipales asumen frente a su comunidad.

Esta visión muy legalista y focalizada casi exclusivamente en los números y en los procedimientos, es importante pero no suficiente para tener buenos gobiernos con capacidad de responder a las crecientes demandas sociales. Un buen sistema de información para la transparencia y la rendición de cuenta es uno de los pilares esenciales sobre el que se asienta un buen gobierno.

Para dimensionar el alcance que se desea otorgar a los conceptos de transparencia y *rendición de cuenta*, se recurre a citar la siguiente definición:

Gobernabilidad ⁽²⁾ debe ser entendida como un conjunto de tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejercido para el bien común de un pueblo; esto incluye: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas al público en general (accountability); 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos en forma eficaz e implementar políticas estables, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.

La primera observación que se deduce es la obligación y la necesidad que tienen los gobiernos de informar y de rendir cuentas a la opinión pública, porque no solo debe ser un buen administrador de los recursos, sino también demostrar que está manejando bien los recursos que le fueron conferidos, en consecuencia, ser merecedores de la confianza por parte de ciudadanos. De esto depende el respeto de la sociedad por las instituciones del sistema democrático, requisito para crear las condiciones del crecimiento y del desarrollo de los pueblos. Las autoridades deben conquistar la credibilidad ciudadana con sus acciones y actitudes guiadas por la franqueza, el cultivo de la verdad y de la honestidad en el proceso cotidiano de servir al bien común.

Con el propósito de contribuir a la preparación de gobiernos municipales con capacidad de enfrentar a los cambios institucionales que demandan el desarrollo local, el proceso de descentralización y el fortalecimiento de la democracia local, se propone ampliar el significado y la práctica de las “rendiciones de cuentas” que deben hacer las autoridades municipales. Esto implica replantear viejas prácticas de la administración pública como la burocracia, la opacidad, el secretismo, el autoritarismo y la corrupción.

El desafío es asumir en la cotidianidad de la gestión municipal, mecanismos e instrumentos que ayuden a plasmar nuevos paradigmas como la transparencia, la integridad, la participación ciudadana, la calidad en el servicio municipal y en el contexto de una mayor y mejor descentralización del Estado. Estas reflexiones y las que siguen fueron elaboradas tomando como referencia básica dos fuentes, entre otras: el Manual del GAP publicado por el Instituto del Banco Mundial ⁽³⁾ y el documento “La transparencia en El Salvador: Un nuevo desafío, editado por CREA Internacional / USAID ⁽⁴⁾.

² Instituto del Banco Mundial “Programa de Gobernabilidad para Latinoamérica. Controlando la corrupción: Hacia una estrategia integrada”. Washington DC. USA. 2001.

³ Kanonnikoff, K; González de Asís, M, Monte Domecq, R y Vergara, V: “Manual del Programa de Gobierno Abierto y Participativo (GAP). Estrategia de intervención para una eficiente traducción de las preferencias sociales en la gestión municipal. Guía para contribuir a reducir la corrupción, mejorar la gobernabilidad, fortalecer la democracia y desarrollar espacios de interacción ciudadanos-autoridades”. Instituto del Banco Mundial e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Año. 2001. <http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/gapmanual.pdf>

⁴ Umaña Cerna, C. y Monte Domecq R. “La Transparencia en El Salvador: Un nuevo desafío”. CREA Internacional de El Salvador. Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad. USAID/El Salvador. Noviembre 2000. http://www.probid.org/sv/crea_es/transparencia/

Corrupción y transparencia: desafío a los gobiernos municipales.

¿Para que sirve y porque se debe impulsar una estrategia de transparencia en la gestión pública municipal?, es la pregunta lanzada a los Alcaldes. Un primer elemento que surge es para demostrar que no existe corrupción y mal manejo de la cosa pública. Entonces, el primer desafío es conocer que es la corrupción y cuales son los mecanismos que lo estimulan estas practicas al interior de un gobierno municipal.

La definición de la corrupción es sencilla: **”es la utilización de un cargo público en beneficio propio”**⁵. El uso indebido de una posición pública en este contexto se produce cuando:

- El funcionario acepta o pide un soborno.
- Cuando en las contrataciones de personal municipal se actúa por motivaciones partidarias (apadrinamiento, clientelismo) o contratando a familiares (nepotismo), sin pasar por sistemas meritocráticos.
- Cuando el funcionario hace apropiación indebida de activos de la institución municipal.
- Cuando el funcionario hace malversación de fondos públicos.

Este concepto de la corrupción no se limita al funcionario que pide soborno, también abarca comportamientos de personas o empresas particulares que ofrecen sobornos para evitar tramites engorrosos o buscando “ahorrar” en el pago de impuestos, o ganar alguna ventaja superior a las demás empresas. En muchos casos es el sector privado el que propicia actos de corrupción en el sector público. Lo cierto es que el acto de corrupción, en el sentido en que se analiza, ocurre cuando existe un funcionario corruptible y un sistema permeable.

El Banco Mundial en su publicación **“Reduciendo la corrupción a nivel local”**, (⁶) menciona dos tipos de corrupción que están en función a los incentivos perversos que los sostienen: de nivel pequeño y sistémico.

Corrupción pequeña: la conducta honrada del funcionario es lo normal; la corrupción es la excepción y el funcionario es sancionado cuando la corrupción es descubierta. Por ejemplo, en este caso están incluidos los funcionarios públicos mal retribuidos, que dependen de pequeños sobornos para mantener a sus familias. Reciben pequeñas coimas a cambio de acelerar tramites administrativos. El usuario soborna al empleado público con dinero en efectivo o pequeños favores.

Corrupción sistémica: se define como el uso sistemático y generalizado de la institución pública para la obtención de beneficio privado, reduciendo la calidad y la cantidad de los servicios prestados. En este caso, se dan patrones de conductas corruptas ascendentes, que hacen que el sistema dependa de la corrupción para su propia sobre vivencia. Los niveles de corrupción llegan a oficiales públicos de alto nivel que toman decisiones sobre

⁵ Kaufmann, D y Gray, C., Banco Mundial, 1998. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>

⁶ BANCO MUNDIAL, “Reduciendo la corrupción a nivel local”, Curso de aprendizaje a Distancia sobre Gerenciamiento urbano de ciudades. María González de Asís. Washington DC, USA. 2000.

contratos públicos o grandes proyectos. Es la corrupción motivada por la codicia personal, no por necesidad. La corrupción se extiende como norma en el sistema.

Cuando la corrupción esta ampliamente extendida o sea se vuelve sistémica, para combatirla se la debe analizar como una totalidad, abarcando en el análisis, los diversos componentes que hacen a parámetros de la vida social.

En sociedades con una corrupción sistémica, si bien las normativas legales existen, no se cumplen. Los casos de corrupción se dan con frecuencia y por lo general quedan impunes. Las reglas informales se van instalando. Se sabe que el soborno es ilegal, sin embargo, se lo asume como práctica usual en las relaciones con el sector público. En la corrupción sistémica, existen incentivos perversos muy enraizados en los funcionarios, que el sector privado en vez de combatirlo por los costos que supone para toda la sociedad, prefiere convivir con él porque le resulta más fácil que pretender cambiarlo. Esta situación por lo general ocurre tanto a nivel nacional como a nivel local, y no es privativo de un solo país.

Los problemas y desafíos que se busca enfrentar.

Factores que facilitan las practicas de corrupción en los gobiernos municipales.

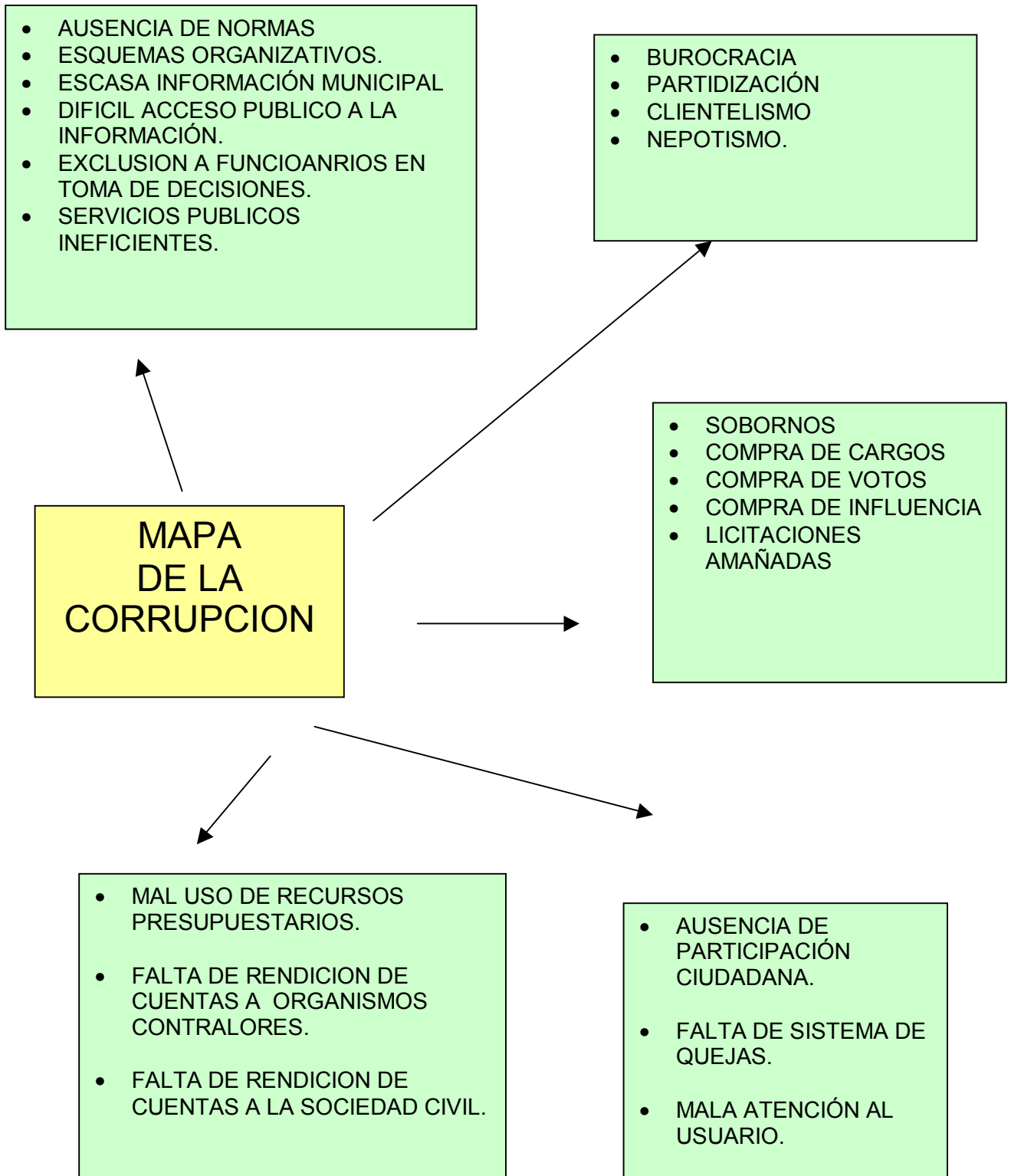
- Complejidad de los procedimientos administrativos y excesiva burocracia.
- Partidización de la entidad publica y dependencia real que opera al margen de los mecanismos institucionales formales.
- Carencia de sistemas informativos de libre acceso público a la información relacionada sobre servicios, trámites y otros actos de gobierno municipal.
- La falta de transparencia en la asignación y uso de los recursos presupuestarios.
- Ausencia de procedimientos monitoreados por órganos contralores, que a su vez incluyan la participación de organizaciones de la sociedad civil.
- Falta de mecanismos que permitan a los ciudadanos exponer sus preferencias y demandas sociales,
- Carencia o déficit en sistema de quejas de usuarios de servicios públicos que facilite el acceso y agilice los procedimientos.
- La discrecionalidad e incertidumbre en el proceso de aplicación de las normas de fondo y de forma de la percepción de los ingresos por trámites o servicios brindados al público.
- La ausencia de mecanismos que permitan un sistema meritocratico de acceso a las funciones publicas.
- La ausencia de un servicio civil de carrera del funcionario municipal siguiendo los principios que implementen gestión por resultados, a través de mecanismos contractuales renovables entre la Alcaldía y sus dependencias.

Los incentivos y mecanismos que facilitan la corrupción, no siempre son los mismos. Pueden variar o tener características particulares de un municipio a otro y de un país a otro. Como resultado de observaciones de las diferentes experiencias que se están desarrollando en América Latina, hoy se puede decir que la corrupción se expande y se arraiga cuando:

- La información sobre las actividades del sector público se encuentra excesivamente segmentada y de difícil acceso a la ciudadanía.
- Cuando los funcionarios se encuentran desmotivados por los bajos salarios con los que son remunerados.
- Cuando no se cuenta con los fondos, materiales y equipos necesarios para cumplir con eficiencia los trabajos.
- Cuando los reglamentos no son claros, son cambiantes o se conocen poco y permite una discrecionalidad arbitraria al funcionario en el manejo administrativo de fondos y falta una verificación externa eficiente.
- Cuando los procedimientos son complejos o existe un margen de discreción del funcionariado en complejizar el proceso.
- Cuando no existen criterios de promoción relacionados con el desempeño.
- Cuando faltan objetivos institucionales claramente definidos en términos de servicio hacia el usuario, que oriente la asignación presupuestaria.
- Cuando los mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios sobre sus gestiones no se cumplen o no existen.
- Cuando no se implementa mecanismos para denunciar los actos de corrupción.
- Cuando existe impunidad por la falta de sanción a casos de corrupción.

Cada municipio para elaborar su propia estrategia de transparencia debe estudiar y analizar los focos causales y los incentivos que están generando actos de corrupción y situación de ineficiencia administrativa, de tal forma a buscar sustituir conductas perversas por conductas ajustadas a procesos administrativos transparentes, sujetos a control y rendición de cuenta. A continuación se ilustra un esquema denominado el Mapa de corrupción.

**LO QUE UN BUEN SISTEMA DE TRANSPARENCIA DEBE RESPONDER
SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA MUNICIPALIDAD**



3. La formulación de una Estrategia de Transparencia municipal.

Para reducir los incentivos a la corrupción, parte de la tarea es la de educar y concientizar al público sobre el costo económico y social que genera la corrupción. Esto ayuda a movilizar a los diferentes sectores de la sociedad para que tomen medidas articuladas en el combate a este flagelo que afecta a todos.

A continuación se proponen algunas ideas que pueden contribuir al diseño e implementación de una estrategia para luchar contra la corrupción y forjar un gobierno municipal más transparente, eficiente y abierto a la comunidad.

Sobre el conjunto de información descripta en el punto anterior, se elabora un diagnóstico institucional de la Municipalidad, que servirá de base para identificar las líneas estratégicas de intervención en las áreas más sensibles, en vista a iniciar un proceso de reforma. El siguiente paso es identificar los mecanismos e instrumentos prácticos que pueden servir para reducir la corrupción e impulsar una gestión gubernamental eficiente, transparente y abierta a la participación ciudadana.

El punto de partida, para la selección de instrumentos de transparencia que formarán parte de un plan de acción, es considerar las cuatro áreas de intervención estratégicas que posibilitan reducir las prácticas de corrupción y la ineficiencia en la administración y mejorar la calidad del gobierno en la municipalidad.

- i) un **sistema de información** eficiente y accesible,
- ii) mecanismos que permitan **controlar la discrecionalidad arbitraria** del funcionario público municipal,
- iii) mejorar la **rendición de cuenta**, y
- iv) una **sociedad civil fortalecida** en su capacidad de escrutinio e incidencia en las políticas públicas locales.

Las tres primeras áreas citadas tienen por actor central y responsable al gobierno municipal y los cambios a ser operados en la gestión dependen de la voluntad política de sus autoridades y de la capacidad técnica para innovar. El cuarto elemento tiene por actor a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), y el papel del gobierno municipal es de facilitador o de apoyo. Se debe abstener de hacer ingerencia o manipulación política partidaria.

Estas ideas señaladas como punto de partida y que permiten agrupar a los instrumentos de transparencia y participación en áreas de la gestión municipal, quedan resumida en la siguiente fórmula:

Una estrategia para construir una gestión transparente:

$$TM = I + D + R + P$$

Donde,

- TM : TRANSPARENCIA MUNICIPAL.**
- I : SISTEMAS DE INFORMACION.**
- D : CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD ARBITRARIA.**
- R : RENDICION DE CUENTAS.**
- P : FACILITAR LA PARTICIPACION CIUDADANA.**

El fortalecimiento de estos componentes de la gestión pública, hará posible que las prácticas de corrupción puedan ser controladas y eliminadas de las instituciones públicas.

Para explicar mejor las nuevas fronteras que este enfoque otorga al concepto de transparencia en la gestión pública, a continuación se exponen los cuatro componentes de una estrategia que puede impulsar la integridad en la gestión municipal. Se presenta más adelante algunas sugerencias y ejemplos de un menú de opciones de instrumentos y mecanismos para llevar a la práctica el conjunto de reformas institucionales.

Los cuatro componentes de la estrategia de integridad municipal.

El sistema de información (I)

La generación, sistematización y divulgación de la información es una condición imprescindible para ejercer un buen gobierno, con transparencia y abierto a la participación de la comunidad. A mayor grado de entrega de información útil, veraz y oportuna, es de esperar un mayor interés y confianza de la comunidad hacia el manejo de la cosa pública. Cuando un gobierno restringe y oculta la información sobre sus actividades, se estará alejando y creando desconfianza de los ciudadanos hacia su gestión. Es aquí donde la percepción de corrupción aumenta en la población.

Los instrumentos de transparencia y participación del sistema de información, pueden ser de dos tipos: interno y externo. El sistema de información interno es el conjunto de informaciones que el Gobierno necesita disponer para lograr un funcionamiento eficiente que le permita cumplir con las metas y objetivos. Parte de la visión y misión del plan de

gobierno y otras definiciones que hacen a la función política y administrativa; incluye a los diversos componentes de la estructura organizacional, la administración de los recursos económicos - financieros, y los servicios que presta a la comunidad.

El sistema de información externo es aquel que interesa en forma directa al ciudadano para mejorar su calidad de vida e influye en su relación con el gobierno de su ciudad. Abarca todo lo referente a las condiciones de vida que ofrece la ciudad para sus habitantes, los trámites y servicios, la concreción de obras, los tributos e impuestos, la política de gastos, la honestidad en la administración y otros aspectos de la gestión municipal. El sistema de información al ciudadano es un servicio clave que el gobierno debe privilegiar, porque ello es determinante para que exista una buena relación con la comunidad basada en la confianza.

El control de la discrecionalidad arbitraria (D)

Discrecionalidad arbitraria es definida como el ejercicio de una función pública en forma libre, con escasa, nula o defectuosa reglamentación y control por parte de autoridades de la misma institución y/o de otros entre públicos contralores. La discrecionalidad en sí no debe ser entendida como un factor negativo en la gestión; ya que un funcionario público que desempeña un rol gerencial, necesita disponer de cierto grado de discrecionalidad dentro de márgenes establecidos en normas legales y en procedimientos administrativos. La discrecionalidad se vuelve perversa cuando el funcionario ejerce su autoridad en forma arbitraria, sin normas y sin controles, y esta situación estimula el desarrollo de diferentes prácticas de corrupción que van desde el soborno hasta la apropiación privada de activos públicos.

Se debe buscar el equilibrio entre la *suficiente autonomía* que debe tener un funcionario público para desplegar su creatividad, eficiencia y eficacia en su cargo, con la *necesaria reglamentación* que asegure la transparencia en su actuar, el control y la rendición de cuenta que todo funcionario público le debe a la sociedad. Los instrumentos de integridad que fueron agrupados en esta área de intervención, apuntan a controlar la discrecionalidad para que ella no se vuelva arbitraria. Esto implica claridad y delimitación institucional en las competencias, procedimientos, normas y criterios en la toma de decisiones y en el desempeño de la función. Por otro lado, la discrecionalidad arbitraria también es controlada con instrumentos participativos que incentivan el control ciudadano a la gestión pública.

Rendición de cuenta (R)

Se define como la obligación que tiene el funcionario público de responder por una responsabilidad que le fuera conferida. Esto implica tres elementos: i) la obligación de responder al derecho de pregunta que tiene el propietario de la responsabilidad conferida; ii) la obligación que explicar y fundamentar las decisiones tomadas; iii) responder personalmente por lo actuado, incluso con su patrimonio personal por las acciones realizadas o las decisiones tomadas. En la literatura especializada se encontrarán otros términos que definen a la rendición de cuenta en este mismo sentido, abarcando los tres elementos citados, como **Accountability** del inglés que no tiene una traducción exacta, o la palabra **Responsabilidad** que no existe en el español y que fue acuñada con el propósito de explicar el primero. A los efectos de este informe, los tres términos se toman como sinónimos para referir al mismo concepto.

La rendición de cuenta debe efectuarse incluso sin que nadie se lo pida al funcionario. Debe formar parte de la práctica usual en la administración pública. Es un conjunto de mecanismos e iniciativas pro-activas por parte del gobierno que buscan interesar, educar y ganar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de la cosa pública. Los instrumentos que fueron seleccionados (ver recuadro más adelante), apuntan a estimular la cultura de rendir cuenta a dos actores: a la sociedad civil y al sector gobierno, abarcando los diferentes niveles de gobierno local, regional, nacional y órganos contralores especializados.

Facilitar la participación ciudadana (P)

Es el conjunto de iniciativas e instrumentos destinados a contribuir al desarrollo de la capacidad de control y de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en áreas del gobierno local. Por sociedad civil se entiende “al conjunto de organizaciones privadas que se unen para impulsar sus intereses comunes o buscar el bien público. En esta categoría no están incluidas entidades gubernamentales, partidos políticos (cuyo objetivo es la conquista del poder) y las empresas privadas (cuyo objetivo es el beneficio económico en el mercado). Este concepto abarca a las asociaciones de vecinos, ya sea a nivel de barrio o de ciudad, organizaciones no gubernamentales, los gremios empresariales, profesionales y sindicales, entidades deportivas y culturales.

Si bien la participación ciudadana es un elemento transversal en los instrumentos contemplados en las tres primeras áreas, es vital que la misma sociedad y su gobierno inviertan en fortalecer la capacidad de control e incidencia de la comunidad. Los mejores programas de transparencia y participación pueden fracasar al no contar con una sociedad civil capacitada para exigir e incidir sobre el gobierno local, más aun cuando se registran cambios de Alcaldes y de gabinetes por elecciones al final de cada periodo. De esta forma los mecanismos de la democracia representativa tendrán un contrapeso en una sociedad civil más exigente, a través de los mecanismos de democracia participativa. Esto contribuye a regular la discrecionalidad y a estimular la cultura de rendición de cuenta, factores claves en la prevención de la corrupción y de la ineficiencia.

Luego de definir el alcance de lo que se denominan las cuatro áreas de intervención estratégicas en un gobierno municipal para mejorar los niveles de transparencia y gobernabilidad, se presentan algunos instrumentos seleccionados que deben ser considerados siempre como una guía sugerida.

Ejemplos de mecanismos de transparencia y participación:

(I) Mejorando sistemas de información municipal

- Sobre el plan de desarrollo municipal.
- Como funciona la organización.
- Sobre el presupuesto y las finanzas .
- Sobre los servicios y trámites.
- Oficina de Información y reclamos.
- Audiciones radiales, con micrófono abierto.
- Ley sobre libre acceso a la información.
- Talleres participativos con los usuarios.
- Sesiones de Concejo Abierto al público.
- Encuestas a usuarios sobre servicios públicos.
- Talleres participativos con funcionarios municipales.

(D) Controlando la Discrecionalidad arbitraria

- Reforma organizacional.
- Simplificación de tramites.
- Transparencia en licitaciones y compras.
- Sistema meritocrático de selección y promoción de personal.
- Ordenanza de protección al funcionario que denuncia casos corrupción.
- Premio anual a funcionarios que se destacaron en iniciativas por la transparencia.
- Ordenanza sobre participación ciudadana.
- Oficina de quejas y reclamos.
- Audiencia Pública de Presupuesto Municipal.

(R) Impulsando la rendición de cuenta

- Audiencia publica de rendición de cuenta sobre la gestión municipal.
- Comité de control ciudadano de servicios públicos x las 3C: calidad, cobertura y costo.
- Rendición de cuenta a contralorías ciudadanas.
- Foro con empresarios y profesionales auditores.
- Manifestación de bienes de funcionarios.
- Mejorar y divulgar los sistema de rendición de cuenta gubernamental.
- Las finanzas municipales en internet.

(P) Facilitando la participación ciudadana

- Facilitar la organización de la sociedad civil.
- Capacitación a los ciudadanos en el uso de la información publica municipal.
- Estimular proyectos de obras en cogestión.
- Mecanismos participativos en polífticas públicas locales.
- Facilitar y estimular trabajo de las contralorías ciudadanas.
- Oficina de participación ciudadana.
- Comité de fiscalización de calidad de servicios públicos.

4. El Sistema de Transparencia Municipal (STM)

Se define al Sistema de Transparencia Municipal (STM) como el conjunto de programas y acciones destinado a mejorar las practicas de gobierno abierto, de transparencia, de participación ciudadana y de gestión más eficientes en vista a contribuir para mejorar la calidad de vida de vida de la comunidad y la democracia a nivel local.

El STM esta orientado a hacia los siguientes propósitos:

- Mejorar la calidad de gobierno para recuperar la confianza de la ciudadanía en las autoridades municipales.
- Ofrecer mejores servicios que permitan mejorar la calidad de vida de la comunidad.
- Para que la Municipalidad pueda conquistar la capacidad de liderar el proceso de desarrollo local.
- Cumplir con el mandato del XVIII Congreso de Municipalidades de la Republica de El Salvador.
- Perfeccionar la democracia a nivel local.

Partiendo del acuerdo del XVIII Congreso Nacional de Municipalidades, realizado en el mes de octubre del año 2002, en donde se estableció “que COMURES continúe gestionando el diseño y ejecución de la propuesta de modernización, gobernabilidad y transparencia municipal de manera interinstitucional y bajo una modalidad gradual” ; este informe busca hacer un resumen de las principales ideas y propuestas formuladas en el “Taller de consulta interinstitucional sobre transparencia y practicas de gobierno abierto”, realizado por COMURES el día 10 de julio de 2003, con la asistencia de representantes del Ministerio de Hacienda, la Corte de Cuentas, el FISDL, FUNDE y COMURES, el cual retoma los planteamientos iniciales formulados en las consultas realizadas con:

- ✓ Secretaria Técnica de la presidencia
- ✓ Ministerio de Hacienda
- ✓ Corte de cuentas
- ✓ ANDA
- ✓ Ministerio de obras publicas.
- ✓ Fondo de inversión social para el desarrollo local (FISDL)
- ✓ Instituto Salvadoreño de desarrollo municipal (ISDEM)
- ✓ Asociación Nacional de la empresa privada.
- ✓ Asociación nacional de la empresa privada. (ANEP)
- ✓ Comisión nacional de desarrollo (CND).
- ✓ Comisión de asuntos municipales de la asamblea legislativa.
- ✓ Partidos políticos: ARENA, FMLN, PCN,CDU, PDC.
- ✓ ONGs: RTI, FUSADES, SACDEL, FUNDE
- ✓ USAID, BID, GTZ.

Asi mismo, COMURES sometió a un proceso de consulta participativa a los Alcaldes y Concejales a través de talleres y entrevistas para captar las propuestas, las fortalezas y debilidades hacia la transparencia y prácticas de gobierno abierto, las cuales fueron vinculadas a las propuestas de las instituciones consultadas citadas más arriba.

Las características básicas para la implementación del STM, son similares a las que fueron enunciadas en la agenda de Modernización y Transparencia Municipal, elaborada por COMURES en diciembre de 2002:

Gradualidad: considerar el desarrollo institucional de cada gobierno municipal y la idiosincrasia de la comunidad, de tal forma a lograr que los mecanismos se instalen en el municipio.

Flexibilidad: Los gobiernos municipales son diferentes y no se puede establecer el mismo grado de exigencia a todos los casos. El grado de madurez democrática, el acceso a recursos y la capacidad técnica son elementos determinantes en la implementación de los mecanismos de transparencia.

Interinstitucionalidad: el fortalecimiento y el rol protagónico del Concejo Interinstitucional es de vital importancia para asegurar coordinación de acciones y movilización de recursos de las diferentes instituciones que pueden aportar al STM.

Sustentabilidad: Dependerá de los resultados que vayan alcanzado las municipalidades. Podrá estar facilitada por la alianza de los Gobiernos municipales con la sociedad civil, las instituciones representadas en el Concejo Interinstitucional y las organizaciones de la cooperación internacional.

El STM Tiene los siguientes componentes:

- 1) Identificación de mecanismos básicos de transparencia.
- 2) Consejo interinstitucional Impulsor del Sistema de Transparencia Municipal.
- 3) Asistencia Técnica a Alcaldías.
- 4) Acceso a Tecnología
- 5) Educación ciudadana
- 6) Campaña de divulgación
- 7) Ley de Transparencia Municipal.

La identificación de los **mecanismos básicos** que conforman el Sistema de Transparencia Municipal fueron seleccionados por los propios Alcaldes consultados en diciembre del 2002, y fueron validados por esta consultoría durante las entrevistas y talleres efectuados en el mes de julio de 2003. Representan una línea básica y mínima que los Alcaldes y Concejales pueden estar de acuerdo para su implementación en el periodo 2003 y 2004. Además, existe ya una experiencia realizada en este sentido por varios municipios en los últimos años, que demuestran con sus virtudes y limitaciones la factibilidad política, técnica y social de estos mecanismos como parte de la gestión municipal.

Consejo interinstitucional Impulsor del STM, tendrá una misión determinante en la coordinación de esfuerzos y recursos para “democratizar” las oportunidades de asistencia técnica a los municipios que lo necesitan. Podría estar formado por ejemplo por representantes de las siguientes instituciones o sectores: Ministerio de Hacienda, Corte de Cuentas, Secretaria Técnica de la Presidencia de República, el FISDL, el ISDEM, la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, las organizaciones no gubernamentales, la empresa privada, las Universidades y COMURES

Por ello, esta instancia debe tener un rol de peso frente a las instituciones públicas y privadas. COMURES debe tener la coordinación del Comité por ser la expresión gremial de los principales ejecutores de este plan: los Alcaldes. El Comité deberá dictar sus propias normas de funcionamiento.

Asistencia Técnica a las Alcaldías.

El Comité o Consejo (a determinarse su denominación) luego de su instalación deberá trazar un programa de capacitación y asistencia técnica a los Alcaldes y Concejales, en temas que para esta primera etapa de los próximos 12 meses, fueron identificados los siguientes:

- a) Aplicación del STM.
- b) Sistema de Contabilidad
- c) Sistema de Administración financiera integrada, como el SAFIMU II, base de la transparencia financiera.
- d) Política Presupuestaria
- e) Sistema de información municipal.
- f) Procesos de modernización administrativa
- g) Política de comunicación
- h) Asistencia técnica para informar y entrenar sobre normas y procedimientos
- i) Asistencia para implementar Ley de Carrera administrativa del funcionario municipal, cuando entre en vigencia.
- j) Endeudamiento municipal.
- k) Instrumentos Financieros para formular diagnóstico y estimar la potencialidad de generación de ingresos municipales.
- l) Programa de asistencia técnica para el desarrollo local.

Otros a ser determinados durante el proceso de implementación del STM.

El **Acceso a tecnologías** es la base para el desarrollo de procesos de modernización y transparencia que será gestionado a través del Consejo Interinstitucional, ya sea de fuentes locales o externas, incluyendo recursos propios de los municipios. Se podrá explorar convenios con la empresa privada.

Las **campañas de educación ciudadana y divulgación del STM**, implica la información y la formación de las organizaciones ciudadanas en materia de derechos y obligaciones, tomar conocimiento del funcionamiento del gobierno municipal para poder interactuar con sus autoridades. En el primer caso, se refiere a ecuación cívica a nivel de cada

comunidad o municipio. En el segundo caso, se tratan de campañas masivas por los medios de comunicación sobre los valores de la honestidad, una nueva cultura de la integridad en la vida pública y privada de las autoridades municipales y en las propuestas y objetivos del STM. En las entrevistas realizadas, el FISDL manifestó disponer de recursos financieros para aplicar en ambos componentes.

La Ley de Transparencia Municipal. En esta consultoría y como producto de las consultas realizadas a Alcaldes, Concejales, a las instituciones que participaron del taller técnico del 10 de julio citado precedentemente, y con técnicos y asesor legal de COMURES, Dr. Pedro Portillo, se redactó una propuesta para elaborar un anteproyecto de ley sobre el STM para la República de El Salvador. Se trata de una ley marco, que busca consagrar derechos elementales de los ciudadanos y obligaciones básicas de los gobiernos municipales para construir una gestión con mayor transparencia y participación ciudadana. Se deja a cargo de cada municipio la reglamentación vía Ordenanzas de los aspectos operativos para su implementación, buscando que cada mecanismo sea adaptado a las condiciones del gobierno y a la idiosincrasia de la comunidad.

Se ha consultado a Diputados de diferentes partidos políticos sobre el espíritu y filosofía de una ley de Transparencia Municipal, y esta consultaría ha recogido una impresión favorable de los legisladores y la predisposición a otorgar tratamiento diligente, siempre y cuando sea presentado por el sector municipalista. Se adjunta el texto del anteproyecto en el anexo a este informe.

5. Propuesta para la formulación de un plan de acción del STM

COMPONENTE	OBJETIVO	ACTIVIDAD	ALIANZAS	Plazo	RECURSOS
1. Mecanismos de Transparencia	Consensuar en un conjunto de instrumentos básicos y factibles para impulsar la transparencia y practicas de gobiernos abiertos municipales en El Salvador	Identificación de instrumentos Consenso de Alcaldes y lograr apoyo interinstitucional para su implementación	Concejos Municipales Sociedad civil.	CP	Recursos propios Donaciones Prestamos
Presupuesto participativos	Que el presupuesto responda a las demandas ciudadanas Presupuesto pedagógico		Concejos Municipales Sociedad civil. ONGs., RTI, RedLocal. FISDL	CP	
Sistemas de Información	Generar, sistematizar y facilitar el acceso de la información sobre el gobierno municipal.	Sistema básico de información: a) interna y b) externa c) Indicadores de desempeño del gobierno local Contabilidad SAFIMU II Banco de datos sobre ejecuciones presupuestarias de municipios. Queda Apoyar el desarrollo de los portales municipales Crear una Comisión sobre Finanzas Transparentes: M.Hacienda., ISDEM, FISDL, CORTE DE CUENTAS, ONGs.	Ministerio de Hacienda. Corte de Cuentas. Cooperación internacional. Medios de prensa. FISDL COMURES M.Hacienda., ISDEM, FISDL, CORTE DE CUENTAS, ONGs.	CP y LP	
Rendición de cuentas.	Mejorar la credibilidad de la sociedad	a la sociedad civil entes contralores c)Manual de Rendición de cuentas Obligatoriedad de publicar, divulgar, por lo	Concejos Municipales Sociedad civil. Corte de Cuentas ONGs.	CP	

		menos una vez al año. (mural y otros)			
Concejos abiertos	Demostrar capacidad de Transparencia y eficiencia en la gestión municipal	Institucionalizar los Concejos Abiertos	Concejos Municipales.	CP	
Participación ciudadana	Institucionalizar una interacción efectiva ciudadanos y gobernantes	Consulta ciudadana Cabildo abierto Audiencias publicas Comisiones ciudadanas Comités Contraloría ciudadana Consulta Ciudadana Consulta Popular	Concejos Municipales Sociedad civil.	CP	
2. Mecanismo interinstitucional para facilitar la implementación del STM.	- Coordinar esfuerzos de las instituciones - Canalizar recursos - Monitorear el desarrollo del STM.	-Crear y establecer el Consejo Interinstitucional Impulsor del STM. -Ejecutar la agenda 2003/4.	COMURES Ministerio de Hacienda Secretaria Técnica Corte de Cuentas FISDL Otros...	CP	Recursos propios.
3. Asistencia Técnica A Alcaldías	Desarrollar la capacidad de las Alcaldías. Impulsar nueva cultura de transparencia publica	a) Aplicación de l Sistema y de la Ley T.M. b)Contabilidad c)SAFIMU II d)Política Presupuestaria e) Sistema de información municipal. f) Modernización municipal g) Política de comunicación h) Asistencia técnica para informar y entrenar sobre normas y procedimientos i)Asistencia para implementar Ley de Carrera administrativa del funcionario municipal j) Endeudamiento	a)COMURES y Comisión interinstitucional b)M. de Hacienda c)M. de Hacienda, FISDEL y ONGs. M.de Hacienda. e) COMURES, f) Secretaria Técnica g) Comité Interinstitucional h)Corte de Cuentas i)Secretaria Técnica J)FISDL	C Y LP	Recursos propios Donaciones Prestamos

		municipal. k) Instrumentos Financieros p/diagnostico l) PATDEL, Programa de asistencia técnica para el desarrollo local	k) FISDL l) FISDL		
4. Acceso a Tecnología	Facilitar el acceso a tecnología básica.	Informática Comunicación Capacitación a personal Asociativismo municipal para acceder a tecnología	Cooperación externa. Sector privado		Recursos propios Donaciones Prestamos.
5. Educación ciudadana	Facilitar el desarrollo de las organizaciones ciudadanas Que los ciudadanos conozcan sus derechos y obligaciones	Campaña de educación cívica. Facilitar la organización de la comunidad Apoyar espacios de interacción autoridades y comunidad	Red Local de ONGs. Cooperación externa. Sector privado. FISDL.	C Y LP	FISDL Entes cooperantes Sociedad civil. ONGs.
6. Campaña de divulgación	Hacer accesible la información municipal Divulgar el STM	Sensibilización a: - Alcaldes y Concejales. - Empleados municipales. - Ciudadanía.	Red Local de ONGs. Cooperación externa. Sector privado. FISDL.	C Y LP	FISDL Entes cooperantes Sociedad civil. ONGs.
7. Ley de Transparencia Municipal .	Marco legal para impulsar la transparencia y la integridad municipal. Manual para implementar el STM	Diseñar Ley Marco. Debatir y Consensuar. Presentación pública Cabildeo en la Asamblea Legislativa. Sensibilización a la sociedad civil sobre su uso. COMURES, Cooperación externa.	Concejos Municipales Comité Interinstitucional Asamblea Legislativa Partidos políticos.	CP	Concejo Impulsor.

6. A modo de conclusiones.

Todas las personas que han sido consultadas en entrevistas personales, en reuniones de trabajo y talleres participativos han coincidido en forma categórica sobre la necesidad y utilidad de impulsar iniciativas para mejorar la transparencia y practicas de gobierno abierto en las municipalidades.

La coyuntura actual ha sido calificada como valida para iniciar la implementación de un STM, dado a que los Alcaldes fueron electos recientemente, muchos de ellos están programando sus actividades y planes para los próximos tres años. Se espera que las campañas electorales de los partidos políticos por la presidencia de la Republica tenga efectos no muy significativos en el funcionamiento de las municipalidades.

Quedo constado el enfoque integral que posee el STM detallado en la matriz, ya que al tocar un tema o aspecto, bajo el nuevo enfoque del concepto de transparencia y rendición de cuenta propuesto, se abordan otros aspectos y temas del plan del STM y de la Agenda de Modernización y Transparencia Municipal. Por tanto, a partir de este STM se pretende incidir en aspectos estructurales y de largo plazo de la problemática municipal de El Salvador.

Los legisladores de los diferentes partidos políticos consultados, dieron opinión favorable a una ley marco sobre transparencia municipal, y estiman que si es presentado para los meses de agosto o septiembre, es posible un tratamiento durante al presente año.

Los Alcaldes y Concejales consultados en los talleres participativos sobre Transparencia Municipal, realizados por COMURES los días 16 y 17 de julio de 2003, en trabajos de grupo y plenarias, ha llegado a las siguientes conclusiones:

- Existe voluntad política para implementar el STM, pero no así la suficiente capacidad técnica para llevar a la practica e incluso para redactar ordenanzas que institucionalicen el proceso.
- Sistemas de información y rendición fueron calificados como de mayor demanda de asistencia técnica.
- En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, son varios los municipios que ya tienen experiencias, pero necesitan un mayor grado de institucionalización e incorporar un marco legal adecuado.
- Solicitaron capacitación a los Concejales y a los funcionarios sobre cada mecanismo.
- Los alcaldes solicitaron identificar en la breve posible los recursos para financiar las actividades que propone el SMT.
- En cuanto a los principales riesgos, coincidieron en señalar a: la política partidaria; el bajo nivel de calificación de los empleados municipales; la resistencia al cambio de algunos funcionarios y la apatia de la comunidad para responder a las convocatorias.
- Con respecto al espíritu del anteproyecto de Ley de Transparencia Municipal, expresaron su apoyo y se comprometieron a estudiar el borrador del texto que se entregaba en cada taller y hacer llegar sugerencias a COMURES.

Para intercambiar experiencias y enriquecer la capacidad de cada autoridad y técnico, se sugiere hacer una Feria de Experiencias Exitosas de las Alcaldías Salvadoreñas iniciativas de transparencia y participación ciudadana. Esto puede generar un efecto útil ya que los Alcaldes se estarán escuchando entre si, sobre programas realizados por los propios salvadoreños.

Es vital que las autoridades de COMURES inserten al STM como prioridad en su agenda institucional; de tal forma a demostrar la voluntad política traducida en: personal, equipos y recursos destinados al cumplimiento de los objetivos propuestos.

Es recomendable la información y capacitación sobre el STM para que los Alcaldes miembros de la directiva de COMURES, para generar un proceso de empoderamiento interno. Los Asesores departamentales de COMURES deberán recibir la suficiente capacitación e información para que las actividades del STM pasen a formar parte de sus cronogramas de trabajo .
(empoderamiento, comunicación, seguimiento y evaluación).

La unidad de trabajo de COMURES afectada al STM, debe ser potenciada y organizada para que el Concejo Impulsor del STM pueda tener el sustento técnico y los Alcaldes reciban insumos e informaciones en forma oportuna.

El liderazgo político es de COMURES para la creación, fortalecimiento y seguimiento del Concejo Interinstitucional. No descuidar la retroalimentación con las instituciones que participaron de la consulta. Se debe dar seguimiento para que el STM tenga la proyección que se busca.

En forma inmediata, COMURES debe priorizar el proceso de consulta participativa sobre el STM y la Ley a Alcaldes y Concejales en los 262 municipalidades del país.

Se sugiere en forma inmediata, la presentación pública del STM, la eventual presentación a la Asamblea Legislativa del proyecto de Ley. Al mismo tiempo, la presentación a entidades cooperantes para buscar apoyo en asistencia técnica y financiera a las actividades propuestas en el STM.-

Bibliografía sugerida para ampliar el concepto de transparencia .

1. Umaña Cerna, C. y Monte Domecq R. "La Transparencia en El Salvador: Un nuevo desafío". CREA Internacional de El Salvador. Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad. USAID / El Salvador. Noviembre 2000. http://www.probidad.org/sv/crea_es/transparencia/
2. Kanonnikoff, K; González de Asís, M, Monte Domecq, R y Vergara, V: "Manual del Programa de Gobierno Abierto y Participativo (GAP). Estrategia de intervención para una eficiente traducción de las preferencias sociales en la gestión municipal. Guía para contribuir a reducir la corrupción, mejorar la gobernabilidad, fortalecer la democracia y desarrollar espacios de interacción ciudadanos-autoridades". Instituto del Banco Mundial e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México. Año 2001. <http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/gapmanual.pdf>
3. Manual Anticorrupción. Programa de Gobernabilidad para América Latina. Controlando la corrupción: Hacia una estrategia integrada. Instituto del Banco Mundial. Junio 2001. <http://worldbank.org/wbi/governance/>
4. Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción. Estrategias innovadoras desde la sociedad civil. Transparencia Internacional, Capitulo para América Latina y el Caribe. Octubre 2001. www.tilac.org
5. "Mecanismos de participación de la sociedad civil", sitio de la Organización de los Estados Americanos (OEA). www.oas.org y www.probidad.org/sv/regional/legislacion/
6. Banco Mundial, Reduciendo la corrupción: Lecciones de Venezuela. PREMnotes Nro. 39 mayo 2000. <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
7. KLITGARD, Robert, MACLEAN-ABAROA, Ronald y PARRIS, Lindsey "Una estrategia práctica para lidiar con ilícitos municipales", Cuaderno de Trabajo del Programa de Gestión Urbana, PGU, mayo de 1996. Publicado en "Integridad Municipal para América Latina" Cuaderno 33 de IULA/CELCADEL, Quito Ecuador. 1998.
8. Kanonnikoff, Guillermina: "La participación ciudadana como estrategia de cambio. El caso del municipio de Limpio 1998-2000", Asunción, 2000.
9. Kanonnikoff, Guillermina: "Fortaleciendo la participación ciudadana en el ámbito local", Serie Material didáctico para comisiones vecinales. GESTION LOCAL. IFES Y USAID. Asunción, 2001
10. Monte Domecq, Raúl "Transparencia y participación ciudadana en el primer gobierno democrático de la ciudad de Asunción 1991-1996" Publicado en "Integridad Municipal para América Latina" Cuaderno 33 de IULA/CELCADEL y Banco Mundial, Quito Ecuador. 1998.
11. Monte Domecq, Raúl y Kanonnikoff, Guillermina. "Audiencia Pública de Presupuesto. La participación ciudadana en la formulación del presupuesto Municipal". Serie Material didáctico para comisiones vecinales. GESTION LOCAL. IFES Y USAID. Asunción, Setiembre 2001.
12. Monte Domecq, Raúl. "Manual de Audiencia Pública de Presupuesto Municipal". GESTION LOCAL. IFES Y USAID. Asunción, Diciembre 2001.-