

## CAPÍTULO I

### Generalidades sobre los proyectos de inversión social y de las alcaldías municipales.

#### 1. Aspectos Básicos de los Proyectos de Inversión Social.

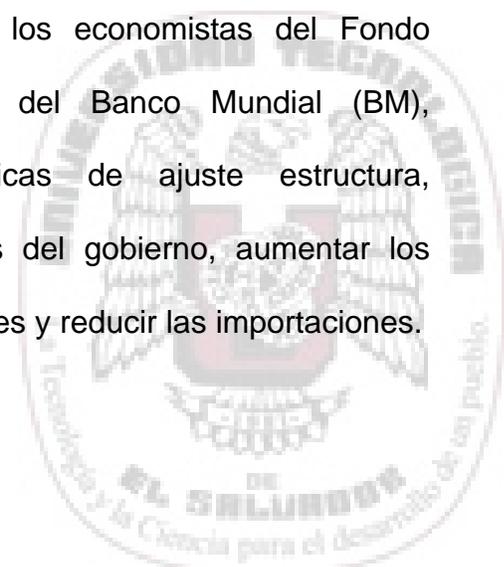
##### 1.1. Antecedentes de los Proyectos de inversión social.<sup>1</sup>

En América Latina, así como en el resto del Tercer Mundo, la década de los 80 se caracterizó en términos económicos por la crisis de la deuda. Al verse imposibilitados los países de América Latina para hacer frente a sus obligaciones financieras externas, el flujo de recursos internacionales hacia esta región prácticamente cesó, a la vez que los términos de intercambio se deterioraban, y como consecuencia se dio grandes reducciones en los ingresos per capita, el empleo y la producción.

Para que los países del Tercer Mundo pudieran hacer frente a sus obligaciones financieras externas, los economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), promovieron las llamadas políticas de ajuste estructura, consistentes en reducir los gastos del gobierno, aumentar los ingresos a través de las exportaciones y reducir las importaciones.

---

<sup>1</sup>www http://isdem.gob.s.v.



La misión del Banco Interamericano de Desarrollo, era la disminución de los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores más vulnerables, es decir, aquellos en extrema pobreza.

En ese sentido el Gobierno, retoma los ajustes propuestas por esos organismos, y es así como en 1990, se crea el Fondo de Inversión Social (FIS), con el fin de hacer frente a las políticas de ajuste estructural promovidas en la década de los 80, por el binomio FMI-BMI, con ayuda de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

El FIS fue creado mediante decreto legislativo, el cual terminaría en 1997, debido al impacto que tuvo, para 1993, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma mediante la cual prolongó su vida jurídica hasta noviembre de 1997. Sin embargo, para 1996, el FIS se fusiona con la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) y con el Programa de las Municipalidades en Acción (MEA), cuyo enfoque era proveer financiamiento a los gobiernos municipales, para proyectos de desarrollo local, identificados en forma participativa, fortaleciendo a la vez sus capacidades de gestión al proveer subsidios a sus demandas y necesidades de asistencia técnica y capacitación.

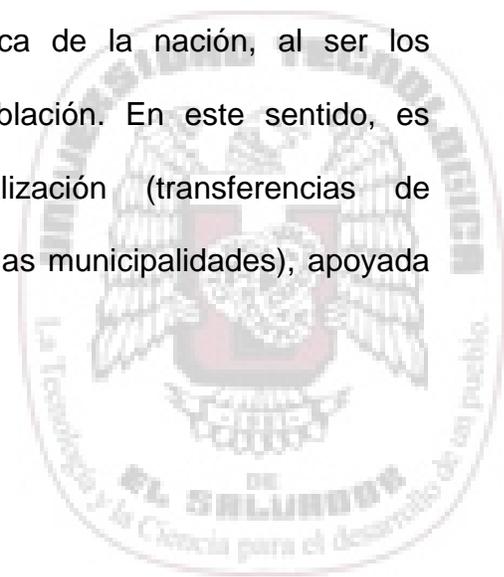


A partir de esta fecha, el FIS se transforma en una institución de carácter permanente, denominándose a partir de esa fecha Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

En los últimos años e FISDL ha impulsado el Programa de Desarrollo Local (PDL), fundamentalmente en la promoción de procesos de planeación participativa y en la descentralización del ciclo de proyectos en el ámbito municipal como un instrumento para el desarrollo local.

Es así, como a partir de 1999, el Programa de Gobierno de la Administración del Lic. Francisco Flores, conocido como la Nueva Alianza, resalta la importancia de ampliar la infraestructura, los servicios básicos como electrificación, agua potable y los programas sociales entre ellos educación y vías de acceso, para facilitarle a toda la población el participar en los procesos de desarrollo.

Los gobiernos locales son la base democrática de la nación, al ser los representantes electos más cercanos a la población. En este sentido, es necesario seguir impulsando la descentralización (transferencias de competencias y recursos del gobierno central a las municipalidades), apoyada por cuatro factores claves:

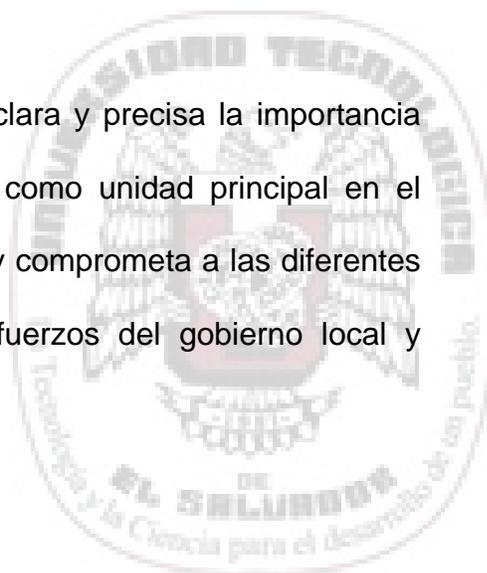


- La participación activa y organizada de la sociedad civil.  
Que comprende la organización de comités o juntas directivas comunales que contribuyan al logro de los objetivos de los gobiernos locales, mediante un esfuerzo integrado entre la población y Concejos Municipales.
- El reconocimiento y respaldo al papel legítimo de los gobiernos municipales como impulsores del desarrollo local, y por lo tanto, como aliados claves del desarrollo nacional.

Comprende el reconocimiento que la misma Constitución determina en cuanto a su autonomía y responsabilidad de velar por mejoramiento y bienestar de la población local.

- La adopción de la planeación participativa como instrumento de desarrollo, incluyendo criterios de género, equidad social y sostenibilidad (equidad intergeneracional).

Los gobiernos locales deben tener en forma clara y precisa la importancia que involucra el respaldo de la comunidad como unidad principal en el desarrollo de una planeación que concientice y comprometa a las diferentes generaciones, de forma que se integren esfuerzos del gobierno local y



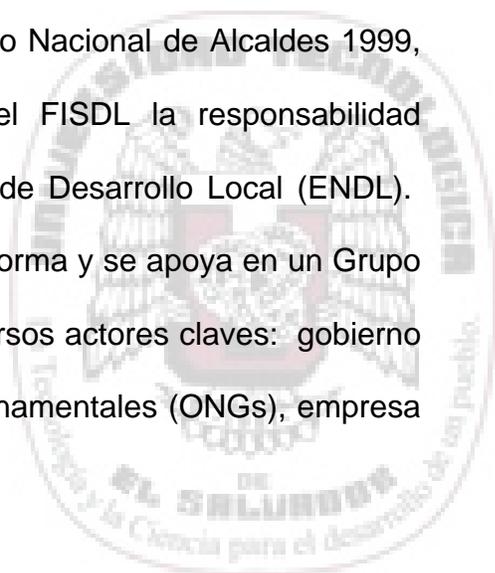
comunidad en todos sus géneros, así como la proyección de la factibilidad en el sostenimientos de las obras realizadas.

- La corresponsabilidad de todos los sectores y organizaciones en la búsqueda de mejores condiciones de vida, a través de la integración de esfuerzos.

Tanto la comunidad como organizaciones interrelacionadas pueden aunar esfuerzos integrados que conlleven a concretizar exitosamente proyectos que permitan solucionar necesidades de la comunidad.

La Nueva Alianza establece la responsabilidad del FISDL como promotor y facilitador del desarrollo local. El FISDL también asume la responsabilidad de reforzar su papel como normador de los estándares de calidad para los proyectos municipales que financia.

Adicionalmente, en el marco del XVII Congreso Nacional de Alcaldes 1999, el Presidente de la República delegó en el FISDL la responsabilidad institucional de liderar la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL). Para la elaboración de la ENDL, el FISDL conforma y se apoya en un Grupo Consultivo en el que están representados diversos actores claves: gobierno nacional, municipios, organizaciones no gubernamentales (ONGs), empresa



privada y organismos de cooperación internacional. Por lo tanto, la ENDL sirve como marco orientador de las acciones a realizar por todos los actores antes mencionados.

Asimismo, en la ENDL se confirma al FISDL como el ente rector de la política gubernamental para el desarrollo local. Esto significa en términos prácticos que el FISDL asume la responsabilidad de desarrollar un programa integral y de largo plazo para la reducción de la pobreza. En esta línea, y con el apoyo del Grupo Consultivo, el FISDL se ha esforzado por establecer criterios mínimos para el proceso de desarrollo local en general, y para los procesos de planificación participativa en específico.

## 1.2. Fuentes de Financiamiento.

Antes de elaborar alguna propuesta de proyectos a ser financiados por el gobierno central, gobierno local o por Organizaciones Internacionales, se hace necesario adoptar algunas convenciones sobre aspectos conceptuales de formulación del proyectos de inversión, el cual permitirá los siguientes objetivos:

- Facilitar la identificación del proyecto y sus dimensiones.



- Identificar los recursos necesarios para su ejecución, entre los cuales podemos mencionar: técnicos, físicos, financieros, entre otros.
- Facilitar primeramente su aprobación, luego el seguimiento y la evaluación del proyecto.

Para el presente caso, se entenderá como fuentes de financiamiento todos los siguiente aspectos:

➤ Fondo General.<sup>2</sup>

Según la Ley del Fondo para el Desarrollo Local y Económico de las Municipalidades (FODES), se estipula en su artículo primero, que se crea un fondo para el desarrollo económico y social de los municipios de El Salvador, que podrá denominarse FODES, el cual estará constituido por un aporte anual del estado igual al seis por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto del estado.

➤ Recursos Propios.<sup>3</sup>

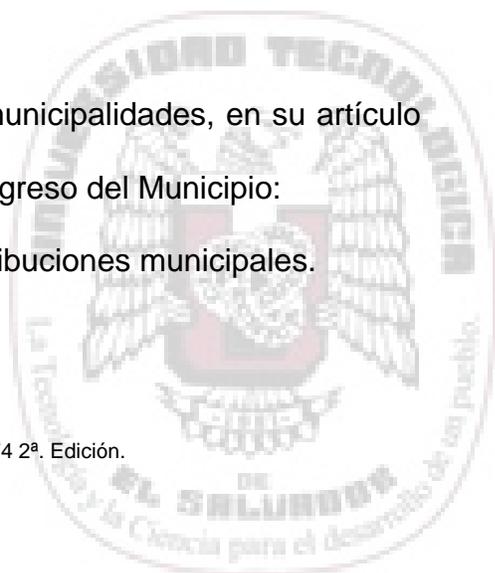
Lo componen los ingresos que perciben las municipalidades, en su artículo 63 del Código Municipal, se establece como ingreso del Municipio:

- El producto de los impuestos, tasas y contribuciones municipales.

---

<sup>2</sup> Ley Fodes D.L. 74 Año 1998.

<sup>3</sup> Mendoza Orantes, Ricardo. Recopilador. Código Municipal Decreto No. 74 2ª. Edición.



- El producto de las penas o sanciones pecuniarias de toda índole impuesta por la autoridad municipal.
- Los intereses producidos por cualquier clase de crédito municipal y recargos que se impongan.
- El producto de la administración de los servicios públicos municipales.
- Las rentas de todo género que el municipio obtenga de las instituciones municipales autónomas y de las empresas mercantiles en que participe o que sean de su propiedad.
- Los dividendos o utilidades que le correspondan por las acciones o aportes que tengan en sociedad de cualquier género.
- El producto de los contratos que celebre, entre otros.

➤ Préstamos Externos

Son los préstamos que se obtienen de diferentes entidades, tanto locales como internacionales.

➤ Donaciones

Recursos provenientes de donaciones cuyo origen la voluntad de personas naturales o jurídicas.



➤ **ONGs**

Ingresos provenientes de organismos no gubernamentales, cuya inversión de los recursos es de conformidad a las condiciones establecidas por la ONG respectiva, las cuales pueden ser en efectivo o en especies.

En nuestro país por tener una economía en vías de desarrollo, se ve en la necesidad de adoptar políticas que contribuyan o motiven a inversionistas nacionales o extranjeros y hacer crecer sus capitales, pero también se hacen gestiones con organismos que se interesen en hacer inversiones sociales que vengán a contribuir con el desarrollo social y económico de nuestro país.

### **1.3. Clasificación de los Proyectos.<sup>4</sup>**

Todo proyecto tiene como objeto el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como también producir un efecto de arrastre en el país o en la región. Y debido a esa gran diversidad de necesidades que demanda el ser humano, existen varios tipos de proyectos, cada uno con su especialidad, los cuales se pueden clasificar así:

---

<sup>4</sup> Cañas, Balbino Sebastián. Manual para la Formulación, Evaluación y Ejecución de Proyectos. Cap. II 2ª. Edición.



### **Agropecuarios**

En estos proyectos están incluidos la producción animal, vegetal y agrícola, estas pueden ser cultivados a largo plazo y a corto plazo.

### **Industriales**

En este campo están las empresas de manufactura, se caracteriza en que compra la materia prima, en el mercado nacional o extranjero, haciendo uso de maquinaria y equipo para su transformación.

### **Agroindustriales**

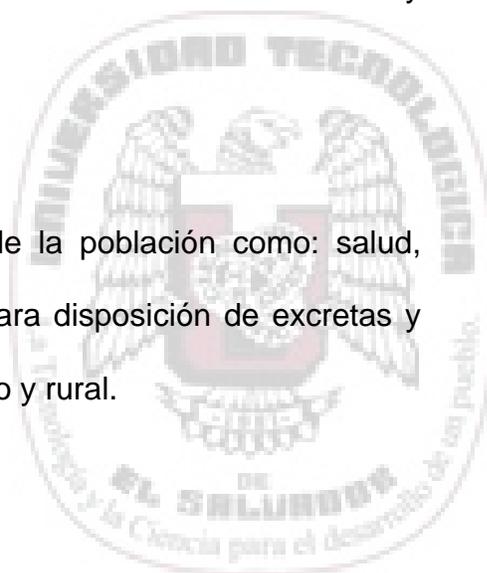
Estos proyectos se caracterizan no solo por la compra de materia prima, si no que pueden generar proyectos desde el inicio para obtener la materia prima hasta transformarla en un bien obtenido mediante un proceso industrial.

### **Infraestructura Económica**

Son aquellos proyectos que dan a la actividad económica ciertos bienes o servicios tales como: energía eléctrica, transporte y comunicaciones, construcción y mantenimiento de carretera, y sistema de telecomunicaciones y de información.

### **Infraestructura Social**

El objeto es atender las necesidades básicas de la población como: salud, educación, vivienda, sistema de alcantarillados para disposición de excretas y líquidos residuales y ordenamiento espacial urbano y rural.



Actualmente existen otros sectores a los que se ha destinado fondos de inversión para beneficio de las comunidades tales como: Introducción de agua potable, alcantarillados sanitarios, sistema de drenaje de aguas lluvias, electrificación y alumbrado público, obras de seguridad, programas de manejo de desechos sólidos, casas comunales, infraestructura recreativa, entre otros.

#### 1.4. Fases y etapas de los proyectos.

Toda realización de un proyecto involucra la existencia de diversas fases y etapas para su desarrollo, ya que es necesario realizar un análisis detallado, por la diversidad de aspectos importantes involucrados, entre ellos el elemento más importante **la sociedad**, es decir los beneficios que conlleva su realización a una comunidad o conglomerado social. Así también cuando hablamos de inversión se está refiriendo al factor dinero, que es esencial para el desarrollo de un proyecto de cualquier naturaleza, que pretenda dar solución a diversas problemáticas que atraviesa un país o un sector en particular afectado.

Los proyectos según diversos autores, se desarrollan en diversas fases, las cuales comprenden:



### 1.4.1. Preinversión.

Esta fase está enfocada a realizar un estudio que permita reunir toda la información necesaria para tomar decisiones referidas a la inversión a realizar.

Incluye las etapas de:

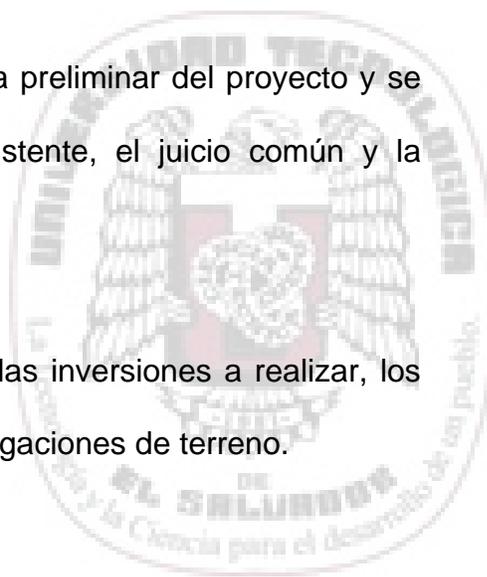
- Idea e identificación del proyecto, así como el perfil del mismo.

Todo proyecto nace de una idea que requiere de un bien o servicio, para satisfacer una necesidad.

En esta etapa se define la existencia de un problema que afecta a la comunidad, así como la necesidad de implementar un proyecto que permita solucionarlo, se describirá la problemática existente y narrar todos aquellos aspectos que la caracterizan.

En el perfil del estudio se define la idea preliminar del proyecto y se elabora a partir de la información existente, el juicio común y la opinión que brinda la experiencia.

Se presentan los cálculos globales de las inversiones a realizar, los costos y los ingresos, sin llegar a investigaciones de terreno.



Se caracteriza, por que se formulan varias alternativas posibles para dar solución a una necesidad o problemática.

➤ Estudio de prefactibilidad

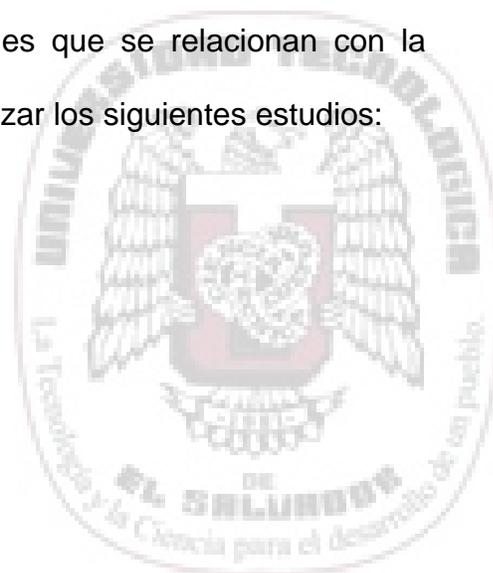
Comprende un estudio más profundo de aspectos técnicos y económicos, en el cual generalmente se realizan investigaciones de mercado.

Se analizan las alternativas planteadas en la etapa del perfil del proyecto y se eligen las mejores alternativas, que permitan tomar decisiones acertadas.

➤ Estudio de factibilidad.

Esta etapa permite realizar un análisis de factibilidad, en el que se toma la decisión de ejecutar o no una inversión. Se desarrolla lo que será el contenido del nuevo proyecto que dará solución a una necesidad ya identificada.

Se deberán investigar todas aquellas variables que se relacionan con la realización del proyecto, siendo necesario realizar los siguientes estudios:



### **Estudio de mercado.**

Consiste en establecer la cantidad y calidad de los bienes y/o servicios que se ha de producir conociendo la demanda, la oferta y su proyección, con el fin de establecer el precio o el costo que ha de pagarse por ellos.

El estudio a realizarse, dependerá de la naturaleza del producto o servicio, es decir que su profundidad variará en función del producto o servicio que se está analizando en el mercado.<sup>5</sup>

### **Estudio técnico.**

Este aspecto se relaciona con la disponibilidad de la tecnología que permita solucionar los problemas planteados, el costo de las nuevas tecnologías, la sustitución de las tecnologías tradicionales y la aceptación de la población.

Comprende los siguientes pasos:

- Tamaño del proyecto.
- Localización del proyecto.
- Ingeniería del proyecto.
- Adquisición de maquinaria y equipo.
- Distribución de la planta (del proyecto).
- Organización administrativa.

---

<sup>5</sup> Manual para Formulación, Evaluación y Ejecución de Proyectos. Balbino Sebastián Cañas Martínez.



### **Estudio económico.**

Este aspecto analiza la incidencia que tendrán los costos en relación a los beneficios que se pretenden obtener con la inversión frente a otras alternativas.

Debe contener los costos totales y costos iniciales de la inversión, cuya base son los estudios de ingeniería, ya que tanto los costos como la inversión inicial dependen de la tecnología seleccionada. Además deberá contener el detalle de la amortización y depreciación de los mismos.<sup>6</sup>

### **Evaluación social y estudio del impacto ambiental que tendrá el proyecto.**

Evaluar un proyecto es el medio más indicado para rechazarlo, o para establecer prioridades para una solución entre diferentes tipos de proyectos.

A través de la evaluación se puede medir la factibilidad de un proyecto, las personas que realizan esta actividad tienen diferentes parámetros para determinar su rechazo o aceptación.

La evaluación de un proyecto se hace por medio de coeficientes que expresan en forma cuantitativa los recursos que se han utilizado por cada unidad del producto.

---

<sup>6</sup> Evaluación de Proyectos. Gabriel Baca Urbina.



Los criterios de evaluación que se apliquen dependerán de los objetivos que se pretende cubrir con dicha evaluación.

Entre los métodos de evaluación existentes, tenemos:

- Evaluación privada
- Evaluación social

Para el presente documento, debido a que la naturaleza de la investigación es en las alcaldías municipales, el apartado a desarrollar es el método de evaluación social.

El criterio social tiene como objetivo maximizar los beneficios (no sólo utilidades), crear ocupación o beneficiar un sector de la población con ciertas características propias de una comunidad.

### **Método de evaluación social.**

En la evaluación social del proyecto, se miden los efectos indirectos que tendrá la implementación del proyecto, tomando en cuenta todas las repercusiones que generarán su implementación.

El método que se utiliza para la evaluación social de proyectos locales, es el de “impacto que tiene sobre la sociedad”, para lo cual dependiendo de los



objetivos particulares que persigue cada alcaldía municipal, se pueden considerar el siguiente aspecto importante:

➤ Efectos sobre el empleo.

Comprende el efecto social de los proyectos y que repercuten en el empleo directo e indirecto, es decir promover la creación de aquellos proyectos que proporcionan una mayor ocupación en una zona determinada del país o municipio.

➤ Beneficios.

Comprende los grupos sociales que saldrán beneficiados con los proyectos.

En conclusión los efectos directos e indirectos que generan los proyectos, se concretizan en mejores condiciones de vida, educación, salud, seguros, disminución del índice de alfabetización, entre otros.

Los servicios generados con la implementación de proyectos, se miden por los efectos directos e indirectos que repercuten en el desarrollo socioeconómico de la zona.



En cuanto a la medición del impacto ambiental que causan los proyectos de inversión social y privada, constituyen en la actualidad un aspecto que no se puede eludir, ya que incluso en algunos países, incluyendo el nuestro se encuentra respaldada por normativas, regulaciones y acuerdos de carácter constitucional.

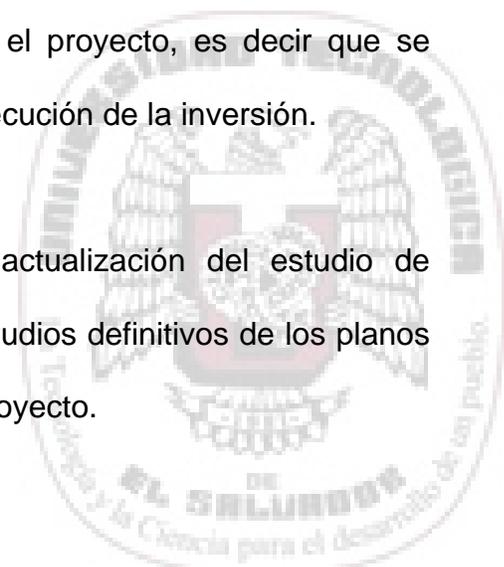
Todo esto, conlleva a conocer de forma anticipada los efectos que una determinada obra pueda ocasionar.

El impacto ambiental es el proceso que permite con base en un estudio, estimar efectos y consecuencias que la ejecución de determinada actividad, obra o proyecto, pueden causar en el medio ambiente, asegurando de esta forma el ejecutar y tomar medidas que puedan prevenir según sea el caso de dichos inconvenientes en nuestro ambiente.

#### **1.4.2. Inversión.**

Consiste en tomar la decisión de ejecutar el proyecto, es decir que se constituye una realidad física mediante la ejecución de la inversión.

En esta fase se realiza una revisión y actualización del estudio de factibilidad, que se complementa con los estudios definitivos de los planos y cotizaciones necesarias para ejecutar el proyecto.



### **1.4.3. Operación y Mantenimiento.**

En esta etapa se hace funcionar el proyecto ejecutado. Algunos proyectos ejecutados a nivel de comunidades son administrados por personas elegidas entre éstas, otras veces son elegidas por el organismo ejecutor del proyecto.

## **1.5. Proceso de las inversiones sociales.**

El proceso de inversión social es un conjunto de instrumentos técnicos, normativos y procedimientos, mediante los cuales las entidades e instituciones del sector público identifican, formulan, priorizan, programan, ejecutan y dan seguimiento a los proyectos de inversión social, que dentro del marco de la política de la inversión constituyen las opciones más beneficiosas desde el punto de vista no sólo económico sino también social.

Este proceso se entiende, desde la etapa en la cual se realizan formalmente los estudios de viabilidad socio-económica, hasta la fase de ejecución del proyecto.

El objetivo fundamental de las inversiones sociales, es el de lograr una administración eficiente de los recursos públicos destinados a proyectos



de inversión. Cabe aclarar que se pretende invertir en los sectores más vulnerables de la sociedad y a la vez los más necesitados.

### **1.5.1. Proceso de inversión social en los Gobiernos Locales.**

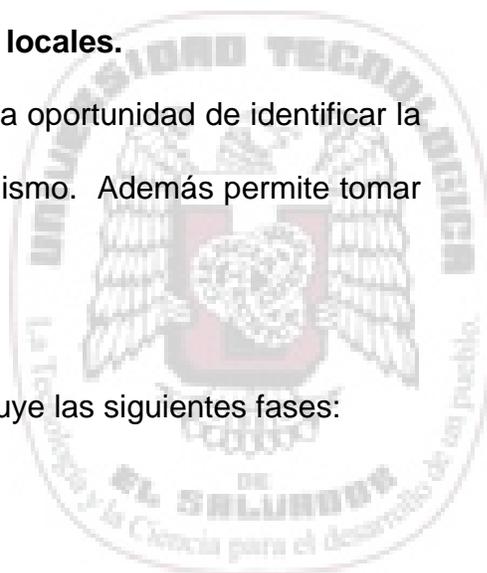
El proceso de los proyectos en las alcaldías municipales, puede variar en algunos aspectos, originado por la forma de gestión para obtener los fondos, pues no es lo mismo que un edil gestione personalmente los recursos ante una organización crediticia, ya sea nacional o internacional, a que los recursos se obtengan por medio de una ONG, o que gestionen recursos del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (Fondos FODES), o por medio de recursos del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local – FISDL.

Los proyectos de inversión social, ejecutados por medio de los gobiernos locales, generalmente siguen las siguientes fases:

### **1.5.2. Fases de los proyectos en los gobiernos locales.**

La división del proyecto en etapas, brinda la oportunidad de identificar la magnitud e implicaciones que conlleva el mismo. Además permite tomar medidas correctivas en forma oportuna.

Los proyectos en los gobiernos locales, incluye las siguientes fases:



### 1.5.2.1. Estudio y diseño o preinversión.

La cual comprende las etapas de: Idea, perfil, prefactibilidad, factibilidad y diseño del proyecto.

#### ➤ **Idea.**

Todo proyecto nace de una idea e inicia con el planteamiento de diferentes alternativas de solución.

En esta fase, se generan las actividades de: Identificar el problema a solucionar, plantear metas a alcanzar con relación a la solución del problema, identificar de forma preliminar, alternativas básicas de solución, plantear aquellas alternativas que se evaluarán más profundamente, aceptar o rechazar la solución al problema y las alternativas planteadas.

El costo que se genera para las etapas de idea y perfil del proyecto, no requiere de fondos adicionales a los ya designados a los presupuestos respectivos.

#### ➤ **Perfil.**

Comprende un estudio relacionado con aspectos de mercado, técnicos, organizacionales, financieros y de evaluación que debe alcanzar un proyecto.



En esta etapa se verifican actividades de: Tamaño del proyecto y relación con el mercado, análisis de las alternativas técnicas, estimación de la inversión por cada componente del proyecto, costos y beneficios anuales de operación promedio y vida útil.

➤ **Prefactibilidad.**

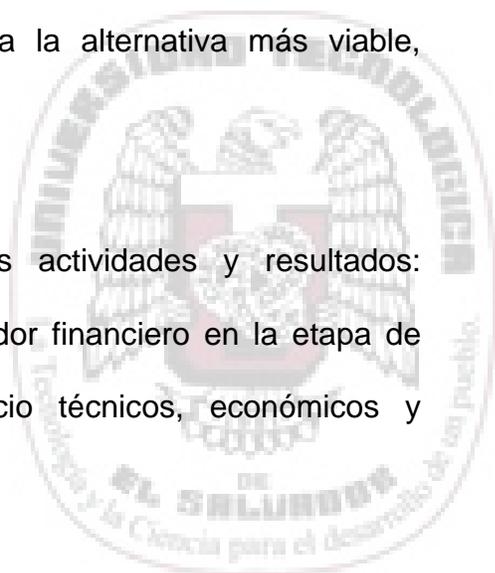
Acá se establece la rentabilidad y viabilidad del proyecto, ya que se hace un estudio más profundo de las alternativas planteadas en la etapa de perfil, analizando aspectos de vista ambiental, técnico, económico, financieros y social.

Se realizan actividades de: Viabilidad de las alternativas desde el punto de visto técnico, económico y social; el grado de bondad de cada una de las alternativas.

➤ **Factibilidad.**

Es un estudio completo, donde se analiza la alternativa más viable, resultando de la prefactibilidad.

Corresponde a esta etapa las siguientes actividades y resultados: Perfeccionar la alternativa con mejor indicador financiero en la etapa de prefactibilidad; estudiar elementos de juicio técnicos, económicos y



ambientales, que justifiquen la aceptación o rechazo o postergación de la inversión a realizar; analizar el efecto que produce la rentabilidad del proyecto y las variaciones que afectan en forma significativa los beneficios y costos; formular los términos de referencia del diseño definitivo; y verificar la disponibilidad financiera para la siguiente etapa.

➤ **Diseño.**

Incluye los elementos necesarios para ejecutar el proyecto, cuya factibilidad ha sido demostrada.

En esta etapa, se da cumplimiento a las actividades de: Planos de construcción, cálculos estructurales, especificaciones de la construcción, programas de trabajo, plazos de construcción, presupuesto por rubros y global, análisis de precios unitarios, recomendaciones y otros.

Se brinda una representación y descripción gráfica del proyecto o la parte que se va a ejecutar.

**1.5.2.2. Construcción, inversión o ejecución.**

Una vez concluida la fase de preinversión, se procederá a verificar la disponibilidad de recursos para ejecutar el proyecto.



Esta etapa comprende la modalidad de ejecución del proyecto. La entidad deberá tomar la decisión si el proyecto se ejecutará por la modalidad de contrato o por el sistema de administración.

Se entiende por sistema de administración, cuando se emplea personal técnico, mano de obra, personal administrativo y equipo que pertenece a la entidad que ejecuta el proyecto. Si se opta por esta modalidad, la entidad emitirá la orden de inicio para la construcción.

Cuando se realiza por contrato, éstos están regulados por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

Las formas de contratación, según la LACAP, son las siguientes: <sup>7</sup>

- a) Licitación o concurso público.
- b) Licitación o concurso público por invitación.
- c) Libre gestión.
- d) Mercado bursátil.

---

<sup>7</sup> Artículo 39 de la Ley de Adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública.



Las formas de contratación anteriormente citadas, podrán realizarse con contratistas nacionales o nacionales y extranjeros o sólo extranjeros, lo cual se indicará en cada caso en forma clara.

La determinación de los montos para contratar bienes, servicios y obras, según el Artículo 40 de la LACAP, son los siguientes:

- a) Licitación pública: por un monto superior al equivalente a seiscientos treinta y cinco (635) salarios mínimos urbanos; esto comprende de ₡800,100.01 equivalentes a \$91,440.00, lo cual variará de conformidad a los cambios en la escala del salario mínimo urbano vigente.
- b) Licitación pública por invitación: comprende 80 salarios mínimos urbanos hasta 635 salarios mínimos urbanos, es decir a partir de un monto de ₡100,800.00 hasta ₡800,100.00, equivalentes a \$110,520.00 hasta \$91,440.00.
- c) Libre gestión: por un monto inferior al equivalente a 80 salarios mínimos urbanos, que comprende de ₡0.01 hasta ₡100,799.99.

Deberá realizarse comparación de calidad y precios, y contener como mínimo 3 ofertantes.



Cuando la adquisición o contratación no excede a 10 salarios mínimos urbanos y menos de 80, o cuando se tratare de ofertante único o marcas específicas, bastará un solo ofertante, para lo cual deberá emitirse una resolución razonada.

- d) En la contratación directa no habrá límite en los montos, debido a lo extraordinario de las causas que la motiven.

Los montos para contratación de consultores individuales, de conformidad al Artículo 41 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, están comprendidos en los rangos siguientes:

- a) Concurso público: por un monto superior al equivalente de 200 salarios mínimos urbanos, comprende desde ₡252,000.01 equivalente a \$28,800.00.
- b) Concurso público por invitación: desde 80 salarios mínimos urbanos hasta 200 salarios mínimos urbanos. Lo que corresponde a un rango a partir de ₡100,800.00 hasta ₡252,000.00, equivalentes desde \$11,520.00 hasta \$28,800.00.



- c) Libre gestión: Montos inferiores a 80 salarios mínimos urbanos. Lo que comprende una escala desde ₡0.01 hasta ₡100,799.99

Debe realizarse comparación de calidad de precios.

Si la contratación comprende un rango que excede de 10 salarios mínimos urbanos y menor a 80, deberá contener como mínimo 3 ofertantes.

Cuando la contratación no excede del equivalente a 10 salarios mínimos urbanos y cuando se tratare de ofertante único no será necesario cumplir con el requisito de 3 ofertas, sino que bastará emitir una resolución razonada.

- d) Contratación directa: En este tipo de contratación no habrá límites en los montos por lo extraordinario de las causas que pudieran motivarla.

La fase de construcción, inversión o ejecución, comprende las etapas siguientes:



➤ **Construcción.**

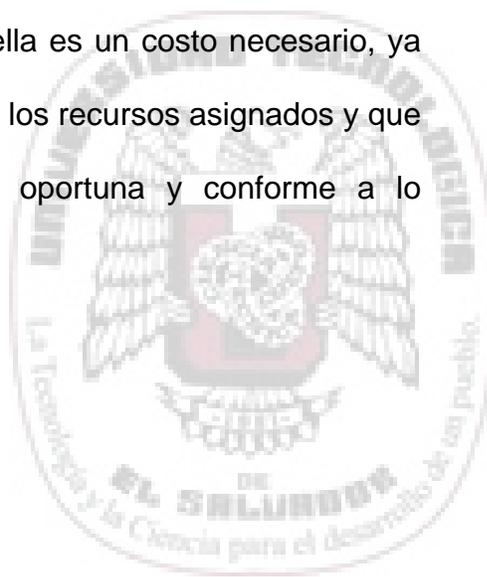
Comprende la ejecución del proyecto, la cual debe asegurarse en partidas valoradas que prevean el avance de la obra y su costo. Iniciar esta etapa requiere de la existencia de disponibilidad financiera.

Cuando es por contrato, el pago será equivalente al avance de la obra realizada, excepto por el anticipo otorgado al inicio de la obra, amparado en la correspondiente fianza.

Se verificará en esta etapa: el funcionamiento que garantice la ejecución del proyecto, la ejecución del proyecto de acuerdo con los documentos del diseño, el cumplimiento del programa de trabajo en cuanto a tiempo y costo, estudio de los informes de avance de la obra, y causas que justifiquen desviaciones del programa.

➤ **Supervisión.**

La supervisión de un proyecto o parte de ella es un costo necesario, ya que con ella se garantiza el uso eficiente de los recursos asignados y que la ejecución del proyecto sea en forma oportuna y conforme a lo planificado.



➤ **Terminación y recepción de la obra.**

Una vez terminado el proyecto, el supervisor en forma escrita, dejará constancia en la bitácora correspondiente, sobre la conclusión o terminación de éste.

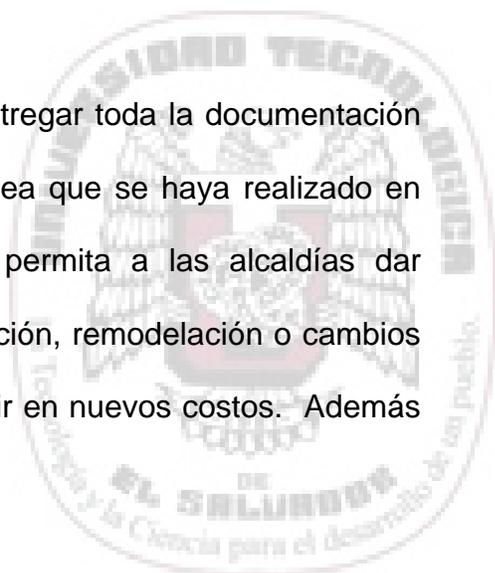
La supervisión está obligada a presentar informes mensuales, sobre el trabajo efectuado y la terminación del proyecto.

➤ **Compilación de documentos.**

La recopilación de documentos técnicos de todas las fases del proyecto, así como los resultantes en la terminación del mismo, es la fuente de información que sirve como estadístico e históricos.

Toda la información recopilada sirve para apoyar la fase de mantenimiento y los proyectos de remodelación, ampliación y nueva construcción.

El ejecutor del proyecto está obligado a entregar toda la documentación que respalda la ejecución de la obra, ya sea que se haya realizado en forma total o parcial, de tal forma que permita a las alcaldías dar continuidad a los mismos, hasta su finalización, remodelación o cambios que fueran necesarios, sin tener que incurrir en nuevos costos. Además



si el proyecto se refiere a infraestructura, deberá exigírsele la entrega de los planos de “como quedó” el proyecto.

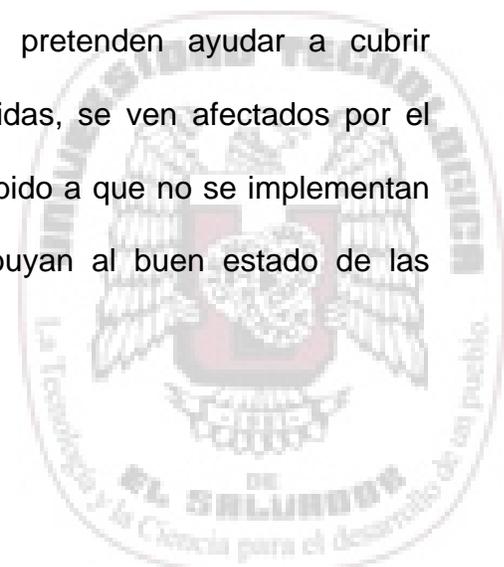
➤ **Registro contable de la obra.**

Los gobiernos locales deberán establecer el registro contable de los proyectos ejecutados, utilizando el rubro de inversiones en proyectos y programas, con las cuentas y subcuentas que contenga el sistema contable, siguiendo el proceso de registro establecido por normativa contable emitida por el Ministerio de Hacienda.

**1.5.2.3. Operación y Mantenimiento.**

Todas las entidades públicas están obligadas a elaborar y efectuar en forma eficiente, efectiva, económica y oportuna, un plan de mantenimiento de los proyectos ejecutados.

En la realidad, ésta es una fase a la cual no se da cumplimiento, y los proyectos, cuya finalidad en su origen pretenden ayudar a cubrir necesidades en las comunidades favorecidas, se ven afectados por el deterioro que se causa en los mismos, debido a que no se implementan programas de mantenimiento que contribuyan al buen estado de las obras realizadas.



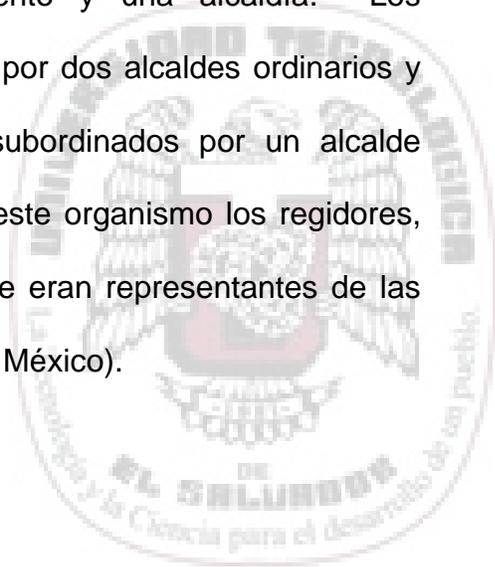
Por lo tanto, es recomendable que las alcaldías prevean la implementación de la fase de mantenimiento, para evitar lo antes señalado.

## **2. Aspectos genéricos sobre las alcaldías municipales del área metropolitana de San Salvador.**

### **2.1 Antecedentes de las Alcaldías municipales.**

Los antecedentes registrados sobre la aparición de alcaldías municipales en El Salvador, se remonta con la llegada de los españoles al continente americano. Los españoles impusieron su forma de vida en relación con lo político, religioso, económico y legal. Cuando conquistaban un territorio procedían a organizarlos de acuerdo a órdenes emanadas desde España.

En la época de la conquista en lo que era el aspecto político procedían a formar un ayuntamiento y una alcaldía. Los ayuntamientos estaban compuestos por dos alcaldes ordinarios y que en algunos casos estaban subordinados por un alcalde mayor, también formaban parte de este organismo los regidores, síndicos, alguaciles, alférez real (que eran representantes de las autoridades españolas residentes en México).



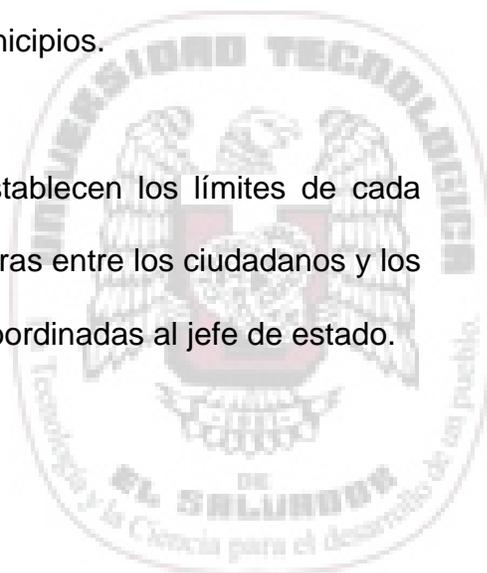
No se establece el número de personas que eran miembros de cada cargo, ya que esto dependía del tamaño del territorio, la cantidad de habitantes y del comercio que se diera.

En los ayuntamientos se discutían públicamente los problemas de comunidad, siendo los más relevantes el territorial, el de tenencia de tierra y el económico. Cabe mencionar que en el ayuntamiento los alcaldes fungían como un organismo no encargado de la dirección municipal, debiendo recibir órdenes de todo el ayuntamiento que era un órgano normativo, lo que actualmente se conoce como Concejo Municipal.

Después de la independencia de España el Estado Salvadoreño se estructura sobre la base de los municipios.

San Salvador, fue la primera villa fundada en el territorio de Cuscatlán, en el año de 1525, estableciendo un sistema de gobierno con sus alcaldes (alcalde mayor y alcalde ordinario), uniéndoseles otros municipios.

Es en la primera constitución (1824), que se establecen los límites de cada municipio. Las alcaldías se convierten en mediadoras entre los ciudadanos y los organismos del Estado, estando sus funciones subordinadas al jefe de estado.



Con el fin del régimen ejidal y comunal de tenencia de la tierra, se modifica la vinculación del gobierno municipal con los ciudadanos, estableciéndose a partir de este momento, una relación de carácter político y administrativo.

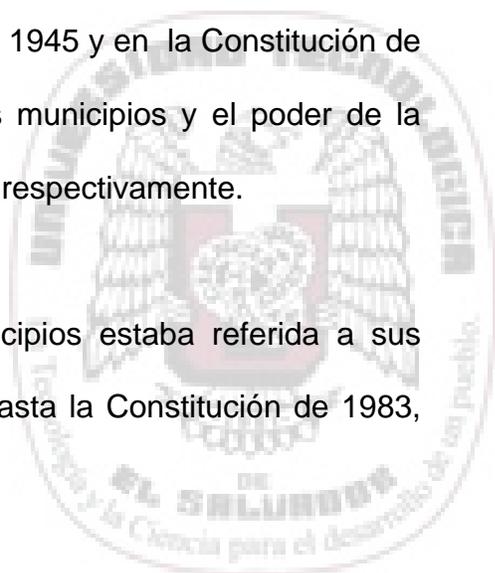
En 1886, la nueva Constitución, establece el carácter de elección popular de los gobiernos municipales y la independencia en sus funciones.

Sin embargo, son los gobernadores departamentales (representantes directos del ejecutivo) los que ejercieron una tutela sobre los gobiernos locales, disminuyendo su poder e iniciativa.

La Constitución de 1939, decretada por el Gral. Maximiliano Hernández Martínez, supone un retroceso en la participación de la población en la elección de sus gobiernos locales ya que estos pasan a ser elegidos directamente por el Poder Ejecutivo, como mecanismo de control político.

En las reformas que se hacen a la Constitución en 1945 y en la Constitución de 1950 se vuelve a recuperar la autonomía de los municipios y el poder de la ciudadanía de elegir a sus gobiernos municipales, respectivamente.

Hasta este momento la autonomía de los municipios estaba referida a sus funciones administrativas y a lo económico. Es hasta la Constitución de 1983,



vigente hasta la actualidad, que se amplía el carácter autónomo del municipio a lo técnico.

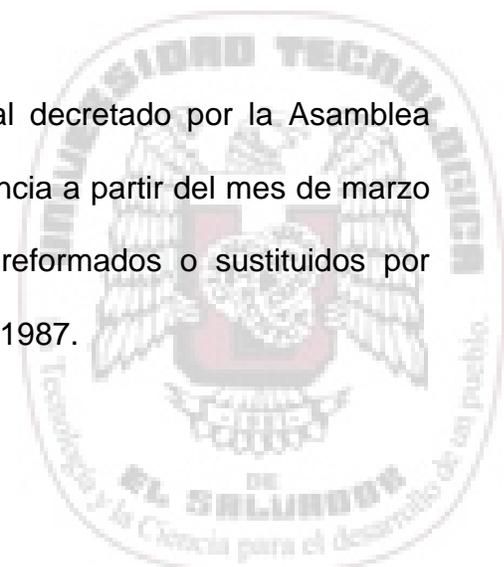
Con la evolución de la sociedad, sus pensamientos, ideales y necesidades, surge la independencia política con relación a España, lo que dio como origen el cambio en las estructuras políticas, económicas y sociales del país, y trajo consigo un nuevo sistema de administración pública, tanto a nivel macro como local, sin embargo la estructura administrativa de los gobiernos municipales no cambió sustancialmente, tal como podemos observarlo en la organización que establece el Código Municipal, en el que se enuncian títulos ya conocidos como Alcaldes y Regidores.<sup>8</sup>

Según el Código Municipal, el Concejo es la autoridad máxima del municipio y está integrado por un “alcalde, un síndico y el número de regidores o concejales que se establecen”, de acuerdo al número de habitantes que residen dentro de su territorio.

Los municipios se rigen por el Código Municipal decretado por la Asamblea Legislativa en enero de 1986 y que entró en vigencia a partir del mes de marzo del mismo año. Algunos artículos han sido reformados o sustituidos por decretos en diciembre de 1986, julio y octubre de 1987.

---

<sup>8</sup> Art. 24 del Código Municipal.

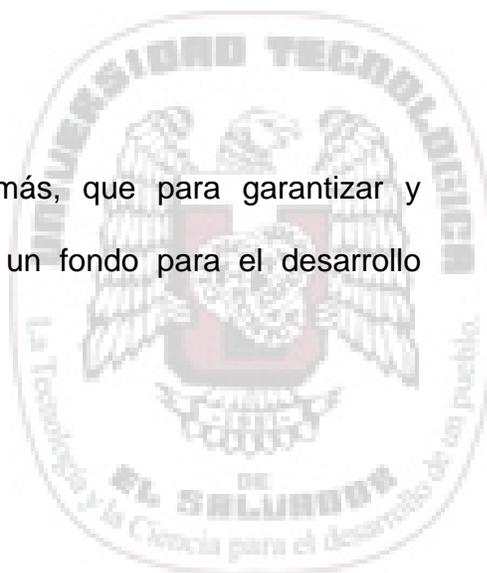


Dentro de su territorio el municipio está organizado en un núcleo urbano, en cantones y caseríos. Se reconocen como límites de los municipios los actualmente establecidos.

En la actualidad, el número de municipios que tiene El Salvador es de 262 que se agrupan en 14 departamentos. Según el Código Municipal, para la creación de un municipio, éste debe contar con una población no menor de 10,000 habitantes en comunidades que deben ser asistidas adecuadamente, y estar en un territorio definido. Además, tener un núcleo urbano no menor de 2,000 habitantes donde asentarán sus oficinas las autoridades que se elijan.

De acuerdo al artículo 203 de nuestra Constitución de la República, los municipios serán “autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo”, es decir, que pueden decidir libremente sobre su funcionamiento legal, contratación de empleados, elaboración de sus planes de desarrollo y el uso que harán de los recursos económicos y humanos con que cuentan.

La Constitución de La República señala, además, que para garantizar y desarrollar la autonomía económica, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos.



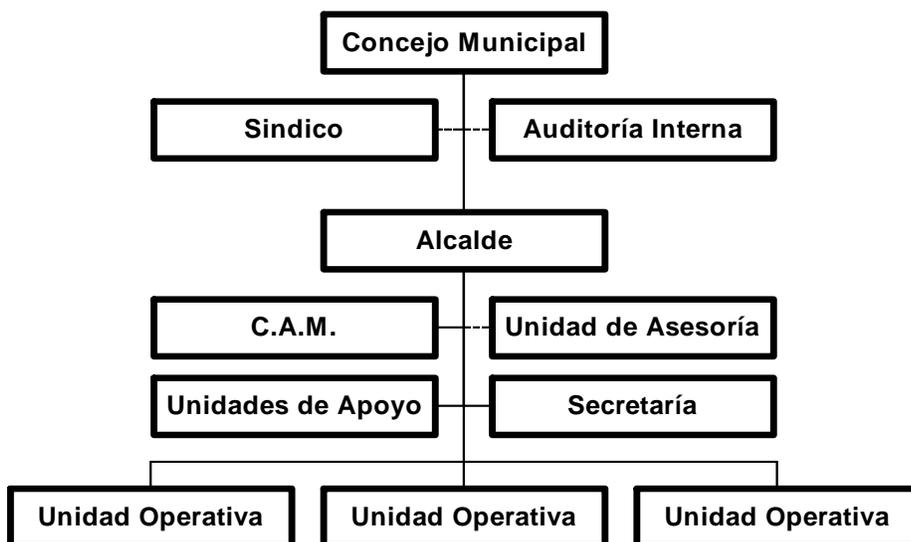
## 2.2. Organización de las alcaldías

Las alcaldías son un ente que poseen personería jurídica el cual está conformado por una sociedad o población local con un territorio y gobierno propio.

En este gobierno, el Concejo ejerce la autoridad máxima del Municipio, está integrado por un “Alcalde, sindico y un número de regidores o concejales que se establecen de acuerdo al número de habitantes de cada territorio.

Una forma sencilla de esquematizar la estructura organizacional de una alcaldía municipal, es la que se presenta a continuación:





Dentro de los aspectos de control de los recursos, con que cuentan las alcaldías, el Código Municipal obliga a los Municipios con ingresos anuales superiores a dos millones de colones, tener auditoría interna, con autoridad e independencia orgánico y funcional para ejercer el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales.

La auditoria estará bajo la responsabilidad y dirección de un auditor, que nombrará el Concejo, por el período de sus funciones, pudiendo ser nombrado para otros períodos.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Código Municipal Art. 106



Así también a los Municipios, con ingreso anuales superiores a cuatro millones de colones, deberán contar con un auditor externo para los efectos de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales. El Auditor externo será nombrado por el Concejo Municipal, para el período de un año calendario, pudiendo ser nombrado para otros períodos.<sup>10</sup>

### **2.2.1. Conformación del Gobierno Municipal.**

El Concejo Municipal es el grupo de hombres y de mujeres electos por los ciudadanos y las ciudadanas que habitan un Municipio, para que ejerzan el gobierno local.

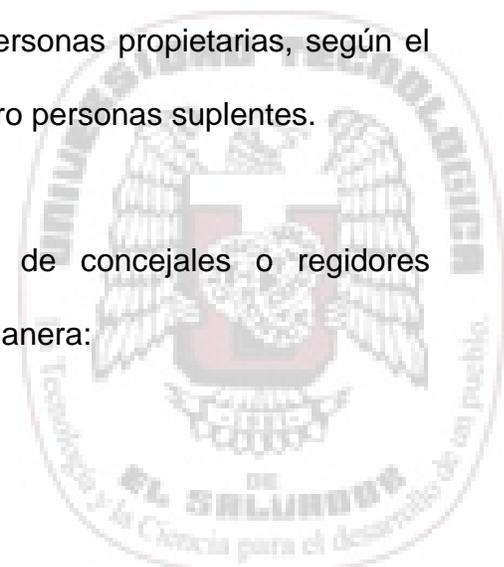
Los miembros de los Concejos Municipales son funcionarios públicos de elección popular para un período de tres años.

El Concejo lo integran: el Alcalde o Alcaldesa, el Síndico y los Regidores o Concejales, que son entre dos y diez personas propietarias, según el número de habitantes del municipio, y cuatro personas suplentes.

La cantidad de personas en el cargo de concejales o regidores propietarios se establece de la siguiente manera:

---

<sup>10</sup> Idem. Art. 107.



- Dos personas en los Municipios que tengan hasta diez mil habitantes.
- Cuatro personas en los Municipios que tengan más de diez mil hasta veinte mil habitantes.
- Seis personas en los Municipios que tengan más de veinte mil hasta cincuenta mil habitantes.
- Ocho personas en los Municipios que tengan más de cincuenta mil hasta cien mil habitantes.
- Diez personas en los municipios que tengan más de cien mil habitantes.

En todo caso habrá 4 personas en el cargo de concejales o regidores suplentes para llenar las vacantes temporales o definitivas.

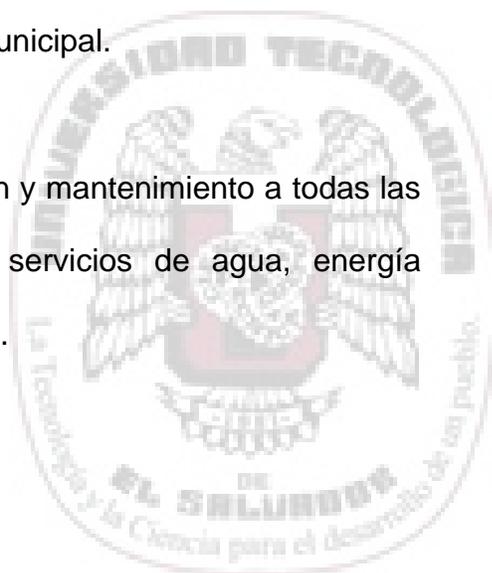
### **2.2.2. Funciones y obligaciones del Concejo Municipal.**

El Código Municipal es la máxima autoridad del municipio y sus responsabilidades más importantes, se pueden agrupar en cinco tipos de funciones que encierran el quehacer que le corresponde al Concejo.



### **Administrativas:**

- Realizar sesiones de trabajo donde se convoca a todo el Concejo; las sesiones pueden ser ordinarias y extraordinarias y serán celebradas en la alcaldía, salvo que el Concejo decida otro lugar dentro de su jurisdicción.
- Las sesiones del Concejo serán privadas, salvo que éste acuerde realizarlas públicamente, lo que permitiría que cualquier ciudadano participe con voz pero sin voto.
- Para celebrar sesión se necesita que concurra por lo menos la mitad más uno de los miembros del Concejo.
- Para que haya resoluciones se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los miembros del Concejo, a menos que la ley exija una mayoría especial. En caso de empate el Alcalde tendrá voto calificado.
- Elaboración y Aprobación del Presupuesto Municipal.
- Dar seguimiento a los proyectos que ejecutan y mantenimiento a todas las obras de uso comunal: vías de acceso, servicios de agua, energía eléctrica, mercados, cementerios, rastros, etc.



## Legislativas

- Emitir ordenanzas y acuerdos que regulen el uso adecuado de los recursos, así como sancionar por mal uso de recursos y bienes del municipio.
- Emitir acuerdos de coordinación con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales, así como con otros municipios.
- Emitir reglamentos que rigen el quehacer del municipio.
- Preparar y proponer los proyectos de ley de tarifas de impuestos.

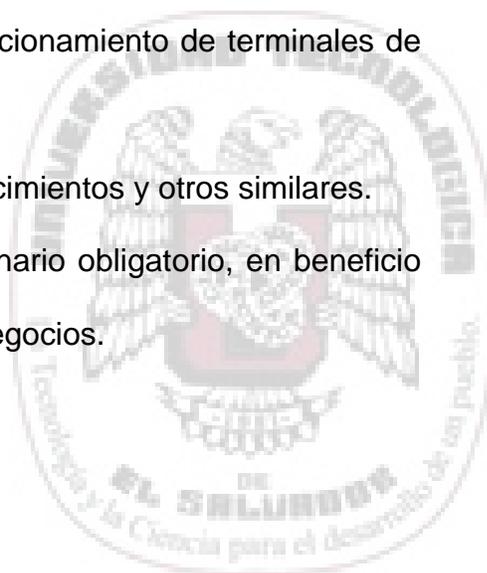
### 2.3. Servicios Municipales.

De acuerdo al título III de la competencia municipal, capítulo único Artículo 4 del Código Municipal, compete a los municipios:

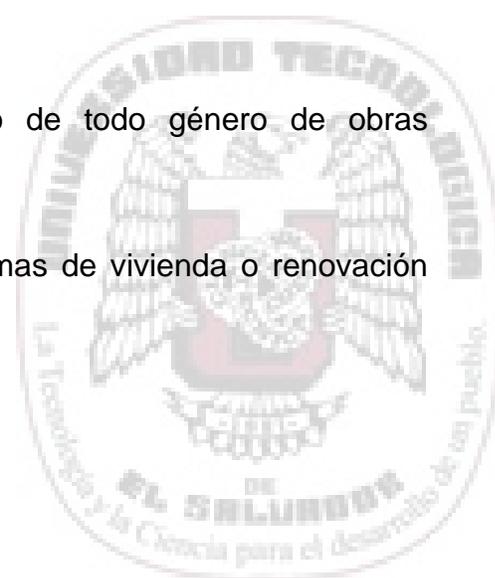
1. Elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbano rurales de la localidad.
2. Supervisión de precios, pesas, medidas y calidades.
3. El desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público.



4. La promoción de la educación, el deporte, la recreación, las ciencias y las artes.
5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades.
6. La regulación y supervisión de los espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.
7. El impulso del turismo interno y externo y la regulación del uso y explotación turística y deportiva de lagos, ríos, islas, bahías, playas y demás sitios propios del municipio.
8. La promoción de la participación ciudadana responsable en la solución de los problemas locales, en el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población.
9. La promoción del desarrollo industrial, comercial, agrícola, artesanal y de los servicios.
10. El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables.
11. La regulación del transporte local y del funcionamiento de terminales de transporte de pasajeros y de carga.
12. La regulación de la actividad de los establecimientos y otros similares.
13. La regulación del funcionamiento extraordinario obligatorio, en beneficio de la comunidad de las farmacias y otros negocios.



14. La formación del registro civil de las personas y de cualquier otro registro público que se le encomendare por Ley.
15. La formación de registros de ciudadanos, de acuerdo a la Ley.
16. La creación, impulso y regulación de servicios que facilitan el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad como mercados, tiangues y mataderos.
17. La promoción y organización de ferias y festividades populares.
18. La prestación de servicios de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basuras.
19. La prestación de servicios de cementerios y servicios funerarios, prestados por particulares.
20. La autorización y regulación de tenencias de animales domésticos y salvajes.
21. La regulación del uso de calles, aceras, parques y otros sitios públicos municipales y locales.
22. La autorización y regulación del funcionamiento de casa de juegos, como loterías, rifas y otros similares.
23. Planificación, ejecución y mantenimiento de todo género de obras públicas, necesarias al municipio.
24. La promoción y financiamiento de programas de vivienda o renovación urbana.



25. Autorización y fiscalización de las obras de particulares.

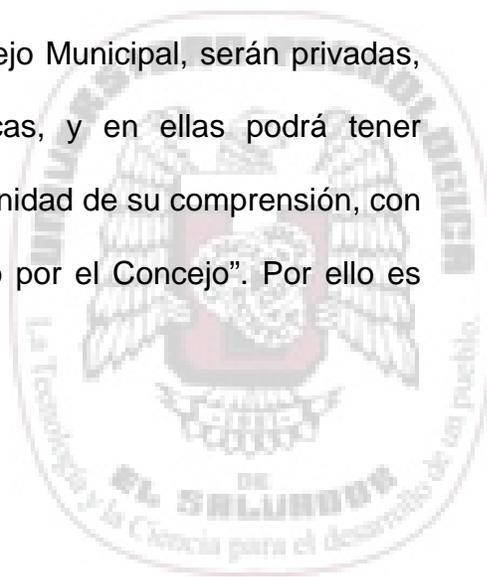
26. Los demás que posean propios de la vida local y las que atribuyen otras leyes.

#### **2.4. Los mecanismos de participación en el municipio.**

Una de las principales tareas del Municipio es la promoción de la participación ciudadana en la solución de los problemas locales, correspondiéndole de manera especial al Concejo Municipal incentivar a los habitantes a que se interesen en participar en la solución de los problemas del municipio.

Para que el Concejo cumpla con esta función, el Código Municipal ha establecido diferentes formas para que la población participe, éstas son las siguientes:

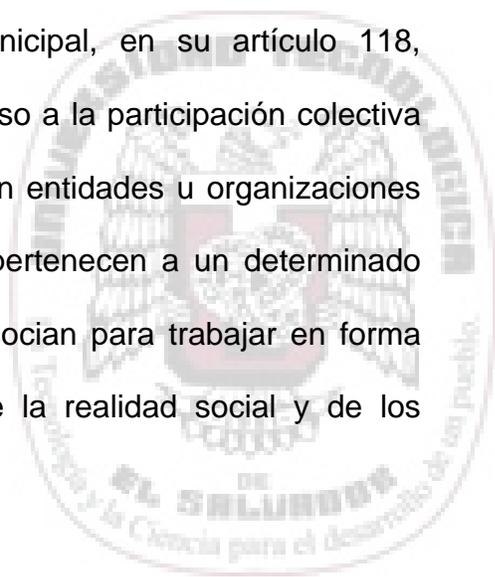
- **Sesiones abiertas del Concejo Municipal.** El artículo 39 del Código Municipal dice que “las sesiones del Concejo Municipal, serán privadas, salvo que éste acordare hacerlas públicas, y en ellas podrá tener participación cualquier miembro de la comunidad de su comprensión, con voz, pero sin voto, previamente autorizado por el Concejo”. Por ello es posible hacerlas públicas.



- **El Cabildo Abierto.** Los cabildos abiertos son asambleas convocadas periódicamente por los Concejos Municipales donde pueden participar todos los vecinos de un municipio, de acuerdo al artículo 115 del Código Municipal. Los cabildos abiertos, no son de carácter resolutivo, sino informativo y consultivo.
- **La Consulta Popular.** La consulta popular es la máxima expresión de la voluntad de todos los ciudadanos y ciudadanas de un municipio.

De acuerdo al artículo 116 del Código Municipal, el Concejo Municipal puede convocar a los ciudadanos y ciudadanas de su territorio para que por medio de una consulta popular, puedan expresar su opinión, cuando así lo considere dicho Concejo Municipal, por conveniencia o por deseo de conocer la voluntad popular respecto a un determinado proyecto o política a desarrollar.

- **Asociaciones comunales.** El Código Municipal, en su artículo 118, establece disposiciones en las que se da paso a la participación colectiva organizada. Las asociaciones comunales son entidades u organizaciones permanentes, formadas por personas que pertenecen a un determinado barrio, colonia, cantón o caserío, que se asocian para trabajar en forma organizada y participativa en el estudio de la realidad social y de los



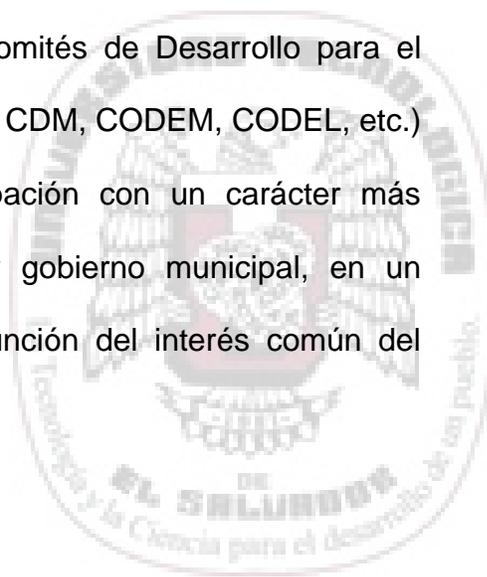
problemas y necesidades de sus comunidades, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para las mismas.

- **Comisiones.** El artículo 125 del Código Municipal determina que el Concejo Municipal podrá requerir de la cooperación comunal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en: Comisiones asesoras permanentes o especiales; comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomiendan ciertas diligencias; y cualquiera otra organización o colaboración comunal.

#### 2.4.1. Otros Mecanismos de Participación

Ante los métodos tradicionales de administración y toma de decisiones en los municipios, de carácter más centralizado, están surgiendo nuevas experiencias.

En municipios con menor población, los Comités de Desarrollo para el Municipio (llamados de diferente forma: CDL, CDM, CODEM, CODEL, etc.) se constituyen en mecanismos de participación con un carácter más permanente, donde concurren población y gobierno municipal, en un ambiente de diálogo y entendimiento en función del interés común del municipio.



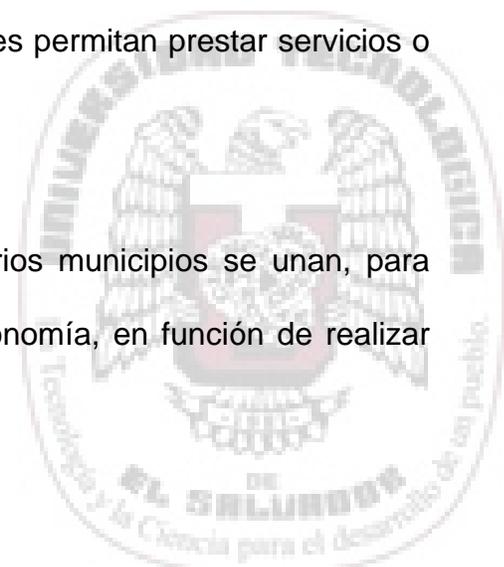
Estos mecanismos están siendo asumidos por el municipio y considerados por instituciones gubernamentales y no gubernamentales como instancias importantes y necesarias en la democratización de los procesos de desarrollo local.

Son los municipios, los responsables de impulsar, en sus propios territorios, procesos participativos de desarrollo local.

El artículo 207 de la Constitución de la República, establece la posibilidad, para las municipalidades, de asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos, que les permita realizar obras y servicios de interés común a dos o más municipios.

El Código Municipal establece la posibilidad de conformar un marco de trabajo entre dos o más municipios. En su artículo 11 expresa que los municipios se pueden asociar para proyectar, mejorar o defender sus intereses, así mismo, para concretizar convenios de cooperación que les permitan prestar servicios o realizar obras comunes.

El artículo 14, plantea la posibilidad de que varios municipios se unan, para crear entidades descentralizadas, con o sin autonomía, en función de realizar determinados fines municipales.



El Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana (PDMPC) nace como resultado de la firma de un Convenio de cooperación entre el Gobierno de la República de El Salvador, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América, actuando a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

## **2.5. Captación de Recursos.**

Las municipalidades como toda unidad económica, en su actuación administrativa y de gobierno, debe contar con una gama de recursos para financiarse, tanto para costear su normal actividad como para cumplir con sus proyectos de inversión comunitaria e impulsar su proceso de desarrollo local.

Dentro de los ingresos, se han de tomar en cuenta todas las entradas de efectivo, que se espera recaudar durante un período fiscal y por el lado de los egresos se deben entender éstos, como las partidas correspondientes para la atención de las funciones, actividades y servicios municipales.

El municipio obtiene ingresos de las tasas, impuestos, sanciones o multas, transferencias, donaciones, etc., sin embargo, la mayoría de



municipios cuentan con recursos que están muy por debajo de sus requerimientos para solucionar sus problemas y necesidades prioritarios.

### 2.5.1. Fuentes de Ingresos.

Las fuentes de ingresos municipal se pueden clasificar en:

➤ Fuentes propias o internas.

Dentro de este rubro, se incluye todos aquellos ingresos que perciben las municipalidades, como producto de la aplicación de la tarifa de arbitrios, sobre aquellas actividades de carácter económico dentro de su jurisdicción.

Dentro de éstos ingresos están:

**Las Tasas.** Es el pago que la población hace a cambio de un servicio que le presta la Alcaldía y del cual se beneficia directamente. Por ejemplo, partidas de nacimiento, la recolección de la basura, etc.

**Los Impuestos.** Se llaman así porque se imponen por ley, y son de carácter obligatorio a todos los ciudadanos.



**Sanciones o multas.** Cobros por infracciones a leyes u ordenanzas del municipio. Por ejemplo.: Dejar animales sueltos en las calles y la zona urbana.

**Las transferencias.** Desde 1998, el gobierno central transfiere el 6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto de la República a los municipios, canalizados a través del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal- ISDEM.

Actualmente los concejos de los diferentes municipios abogan porque esta proporción del 6% sea aumentada y que les sea entregada de manera directa y automática.

➤ Fuentes Externas.

Aquí se incluye todos los ingresos ajenos a la normal actividad municipal, entre ellos: Transferencia de fondos provenientes de instituciones privadas o estatales como subsidios o donaciones; y préstamos o créditos recibidos por las municipalidades del fondo general de la nación o de organismos internacionales.

