

# UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Contaduría Pública



## "Guía de Control Interno para los Proyectos de Infraestructura Física Ejecutados por las Municipalidades"

Trabajo de Graduación Presentado por:

**Walter Ernesto Alarcón Tobar**  
**Lisette Marlene Crespín Rivas**  
**José Nelson Rodríguez Rodríguez**

Para optar al Grado de:

**Licenciado en Contaduría Pública**

Diciembre de 2000

San Salvador,

El Salvador,

Centro América.

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR****AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

RECTOR: Dra. María Isabel Rodríguez

Secretaria General: Licda. Margarita Muños

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas: Msc. Roberto Enrique Mena

Secretario de la Facultad de Ciencias Económicas: Lic. Santos Saturnino Serpas

Asesores: Lic. Mauricio Ernesto Magaña  
Lic. Tereso Sergio Rodríguez  
Murcia

Tribunal Examinador: Lic. Manuel Antonio Mejía  
Lic. Miguel Angel Gómez  
Palacios  
Lic. Tereso Sergio Rodríguez  
Murcia

Diciembre de 2000

San Salvador, El Salvador, Centro América

## DEDICATORIA

### Walter Ernesto Alarcón Tobar

A NUESTRO SEÑOR JESUCRISTO: Por haber sido mi guía y mi fortaleza en la realización de esta meta.

A MIS PADRES: Porque desde los cielos siempre me han acompañado y se han regocijado por mis logros.

A MI ESPOSA LORENA Y MIS QUERIDOS HIJOS WALTERITO Y LORENITA: Porque han sido una fuente de inspiración en mi esfuerzo y empeño en coronar esta carrera.

A MIS QUERIDOS HERMANOS: Por creer siempre en mi y por su real contribución en el logro de este triunfo.

### Lisette Marlene Crespín Rivas

A DIOS TODO PODEROSO: Por estar siempre conmigo y cuidar mi entrada y mi salida.

A MIS PADRES RAMON Y ROSARIO: Por su amor, comprensión y apoyo incondicional, durante el proceso de mi carrera profesional.

A MIS HERMANOS SILVIA, SONIA Y ALBERTO

A MIS SOBRINOS:

A MIS AMIGOS FRANCISCO, ILIANA, GLADYS Y CORINA: Mi eterno agradecimiento por su contribución en este triunfo.

A MI AHIJADO:

### José Nelson Rodríguez Rodríguez

A MI PADRE CELESTIAL: Por ser él quien me a dado la sabiduría para lograr este triunfo.

A MIS PADRES: Gerardo Rodríguez y Rosa Aminta Rodríguez, por su amor y apoyo incondicional en el estudio de la carrera.

A MI ESPOSA E HIJO: Guadalupe del Carmen Sosa Sanchez y Melvin Josue Rodríguez Sosa, por su amor, comprensión y apoyo en el logro de este triunfo.

A MIS HERMANOS, FAMILIARES Y AMIGOS: Por su colaboración e impulso a la culminación de este trabajo.

A MIS PROFESORES: Con gratitud por los

conocimientos que me legaron.

## INDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>PAG.</b>
RESUMEN	i
INTRODUCCIÓN	iv
CAPITULO I: MARCO TEORICO.	
1.1. Ejecución del ciclo de proyectos de infraestructura por parte de las municipalidades de El Salvador.	1
1.1.1. Orígenes del desarrollo de obras en las municipalidades.	1
1.1.2. Participación, derechos y deberes ciudadanos en la selección y priorización de proyectos.	3
1.1.3. EL ejercicio de la facultad municipal para obtener y destinar recursos a programas de inversión.	5
1.1.4. Competencia de las municipalidades en los procesos de construcción de obras.	6
1.1.5. Instituciones creadas para apoyar técnica y financieramente a los gobiernos municipales.	8
1.1.6. Clasificación de proyectos.	16
1.1.7. Etapas del ciclo de proyectos.	18
1.1.8. Descentralización y administración en la ejecución de proyectos.	22
1.2. Control Interno administrativo - contable aplicable a los Proyectos de Infraestructura ejecutados por las	25

	Municipalidades.	
1.2.1.	Premisa Histórica.	25
1.2.2.	Definición del control interno en el marco de los proyectos.	26
1.2.3.	Objetivos a perseguir en el ciclo de proyectos.	27
1.2.4.	Partes fundamentales del control interno.	28
1.2.5.	Clasificación del control interno.	29
1.2.6.	Aspectos legales que regulan el control interno en las municipalidades.	31
1.2.7.	Aspectos Críticos del ciclo de proyectos.	34
1.2.8.	Implantación de un sistema de Control Interno para los proyectos de infraestructura.	34

## CAPITULO II: METODOLOGÍA E INVESTIGACIÓN.

2.1.	Metodología.	40
2.1.1.	Tipo de Estudio.	40
2.1.2.	Unidad de Análisis.	40
2.1.3.	Población y Muestra.	40
2.1.4.	Instrumentos de Recolección de Datos.	41
2.2.	Investigación de Campo.	42
2.2.1.	Tabulación y Análisis de los Datos.	42
2.2.2.	Diagnostico de la Investigación.	62

## CAPITULO III: GUÍA DE CONTROL INTERNO PARA LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EJECUTADOS POR LAS MUNICIPALIDADES.

3.1	Consideraciones Generales.	65
3.1.1.	Alcance de la guía	65
3.1.2.	Proceso de selección de personal	68

3.2.	Propuesta de la Guía de Control Interno para los Proyectos de Infraestructura Física Ejecutados por las Municipalidades.	71
3.2.1.	Etapa Preliminar o Preinversión.	71
3.2.2.	Etapa de Inversión o Ejecución	85
3.2.3.	Etapa de Operación y mantenimiento.	91
3.2.4.	Utilidad de los procedimientos de control.	97

#### CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

4.1.	Conclusiones	99
4.2.	Recomendaciones	102

BIBLIOGRAFIA	106
--------------	-----

#### ANEXOS

Anexo No 1.	Cuestionario
Anexo No 2.	Detalle de Alcaldías
Anexo No 3.	Proformas a utilizar

## RESUMEN

Considerando que las municipalidades del país están en la actualidad recibiendo mayores recursos provenientes del presupuesto general de la nación, de préstamos y donaciones por parte de organismos internacionales, destinados a la ejecución de proyectos en beneficio del desarrollo de las comunidades, y que bajo esas circunstancias es necesario que cuenten con medidas de protección y optimización de los recursos, se tomó la decisión de contribuir a ese propósito.

En tal sentido, fue necesario conocer el control interno del ciclo de proyectos de infraestructura física que poseen las municipalidades, para proponer sobre una base real y objetiva, una guía de control interno que les permita salvaguardar y administrar adecuadamente los recursos que están destinados a satisfacer las condiciones y necesidades de las comunidades, dentro del contexto del desarrollo local a nivel nacional.

Consecuentemente, se efectuaron encuestas a los servidores municipales de las unidades de ejecución de proyectos de los municipios del país y se entrevistaron a funcionarios de entidades que actualmente les brindan asistencia técnica y financiera, determinándose que los

municipios no conocen las actividades esenciales que comprende el ciclo de proyectos y además presentan deficiencias importantes para administrar y controlar apropiadamente los recursos destinados a obras de infraestructura física.

Los resultados de la investigación, evidenciaron que la mayoría de las municipalidades no poseen una unidad administrativa que les permita ejecutar o monitorear los proyectos de infraestructura, a fin de que las obras se realicen con la oportunidad, eficiencia, eficacia y transparencia con que lo esperan las comunidades beneficiarias.

Los municipios incumplen también disposiciones legales y normativa técnica aplicable a los proyectos, lo cual pone en riesgo su capacidad de gestión y por consiguiente, la viabilidad de la política de descentralización adoptada por el gobierno central, en un afán de alcanzar un mejor desarrollo local.

En conclusión, los municipios no cuentan con procedimientos de control interno, que comprendan aspectos legales, técnicos, presupuestarios, contables y financieros, para administrar apropiadamente los recursos

destinados a proyectos sociales y económicos, es por esa razón que la guía de control interno propuesta en este trabajo, ha sido diseñada para que las municipalidades, además de conocer el proceso de ejecución del ciclo de proyectos adopten los procedimientos necesarios para realizar una mejor gestión en beneficio de sus comunidades.

## INTRODUCCION

En el proceso de modernización del Estado, las municipalidades han asumido un rol más activo en el desarrollo de sus comunidades, esencialmente en la construcción de obras sociales o productivas.

Consecuentemente, los municipios tienen que tener la capacidad de interpretar y satisfacer las necesidades de la población y utilizar de manera económica y eficiente los recursos, lo cual exige el establecimiento y aplicación de controles que coadyuven a esos propósitos.

En tal sentido, la guía de control interno propuesta en este trabajo, describe los procedimientos de control que se han establecido en los puntos críticos del ciclo de proyectos de infraestructura, determinados en la investigación de campo.

Por lo anterior, la implementación de este instrumento, contribuirá a optimizar los recursos municipales, a reducir el nivel de riesgo en el manejo de los fondos y particularmente, a que las obras se ejecuten de

conformidad a como fueron previstas en las especificaciones técnicas y documentos contractuales correspondientes.

La estructura de este documento consta de cuatro capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

El capítulo I presenta el marco teórico conceptual que comprende el aspecto histórico de la ejecución del ciclo de proyectos de infraestructura, por parte de las municipalidades de El Salvador, así como del control interno que estuvo vigente en aquella época, como el que ahora es aplicable.

En el capítulo II, se describe la metodología de la investigación del trabajo de campo, en que se hace mención de la población y muestra de las municipalidades objeto de estudio y los instrumentos utilizados en la recolección de datos, así como también los cuadros de tabulación y análisis efectuado, asimismo, se presenta un diagnóstico con el análisis global de las áreas investigadas.

En el capítulo III, se presenta la propuesta de una guía de control interno, a través del desarrollo del ciclo de

proyectos y de los procedimientos que las municipalidades deben de implementar para hacer más transparente, eficiente y efectiva la ejecución obras.

En el capítulo IV, se presentan las conclusiones derivadas del análisis de los resultados de la investigación, así como las recomendaciones efectuadas por el grupo de estudio, las cuales están orientadas a mejorar la capacidad de gestión de los municipios.

## CAPITULO I

### MARCO TEÓRICO

#### 1.1. Ejecución del ciclo de proyectos de infraestructura por parte de las municipalidades de El Salvador.

##### 1.1.1. Orígenes del desarrollo de obras en las municipalidades.

Las municipalidades tienen facultad de ejecutar obras de infraestructura desde su nacimiento legal, es decir a partir de sus inicios con la vida constitucional propia del país en 1824, año que entró en vigencia la primera "Ley Fundamental", consecuentemente el Estado, considerando que los municipios son entes estratégicos en el desarrollo tanto económico, político y social del país, les reguló esa facultad desde la Ley del Ramo Municipal de 1908.

La Constitución de la República de 1983, se refiere a las municipalidades, desde los artículos 202 hasta el 207 y establece en el 203, que los municipios se regirán por un Código Municipal, el cual tiene vigencia a partir del 1 de marzo de 1986, determinándose en el Art. 4, numeral 25, de la misma Ley, que los municipios tienen competencia en la planificación y ejecución de todo género de obras públicas.

Esta delegación de facultades, convierte a los municipios en ejecutores de proyectos de infraestructura, la cual es fortalecida posteriormente por el Estado, con el surgimiento de programas, creados precisamente para asistirlos tanto financiera como técnicamente, siendo estos los siguientes:

- Administración de proyectos municipales en acción (MEA).
- Administración de proyectos unidos para reconstruir (UPR).
- Administración de proyectos acción cívica combinada (ACC).
- Administración de proyectos de emergencias.
- Municipalidades en Acción.

Llegando a la actualidad con la ejecución del "Programa de Desarrollo Local", el cual se convierte en el más integral para el desarrollo de todas las comunidades del país, por medio de sus gobiernos municipales, ya que prioritariamente hace énfasis en las decisiones de inversión y proyectos de los cuales las comunidades consideren básicos para el bienestar de la población.

1.1.2. Participación, derechos y deberes ciudadanos en la selección y priorización de proyectos.

Uno de los principios básicos en los cuales descansa todo sistema democrático es la participación de la ciudadanía en la elección de su gobierno y en la conducción y dirección de la sociedad. El Código municipal constituye un gran avance en ese sentido, ya que tiene previsto los mecanismos legales que permiten y fomentan la participación organizada del pueblo.

Prueba de ello, es que en el Título IX, artículos 115 al 125 del referido Código, se establecen 2 mecanismos básicos para escuchar la opinión de la población: la primera es la que se denomina cabildo abierto o consulta popular, y la segunda a través de las asociaciones comunales.

Sobre el cabildo abierto o consulta popular el Código Municipal en su Art. 115, establece que los concejos municipales deben celebrar por lo menos cada 3 meses cabildos abiertos para:

- a) Informar públicamente de la gestión municipal.
- b) Tratar las materias que los vecinos hubiesen solicitado.

c) Las materias que el mismo concejo considere conveniente.

Respecto a las Asociaciones Comunales, el Código Municipal con un espíritu participativo establece en el Art. 2, que el municipio está organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, busca en consecuencia la participación ciudadana, no sólo en lo individual sino también la participación organizada que da mayor capacidad al ciudadano de hacer oír y valer su opinión ante los problemas y necesidades de su comunidad y municipio.

Consecuentemente, los gobiernos municipales son responsables de promover la participación ciudadana, organizar y realizar eventos de tal naturaleza, a fin de informarle a la población del avance de la ejecución del plan de acción, relacionado con la ejecución de proyectos.

Las comunidades por su parte, deberán conformar sus estructuras organizativas, a fin de elevar sus niveles de participación, identificando sus necesidades y problemas, aportando soluciones para el desarrollo local y proponer al gobierno municipal proyectos priorizados.

1.1.3. EL ejercicio de la facultad municipal para obtener y destinar recursos a programas de inversión.

La Constitución de la República, en su art. 203 establece que los municipios serán autónomos, en lo económico, técnico y administrativo y se regirán por un Código Municipal.

Por otra parte, el Art. 204 de la Constitución, establece los aspectos específicos que comprende la autonomía de los municipios, esto significa que no es absoluta, sino que debe enmarcarse dentro de los límites que la misma Constitución señala.

Los preceptos constitucionales antes citados, se encuentran desarrollados en diferentes artículos del Código Municipal, entre ellos, el Art.3, numeral uno, que establece la potestad que tiene el municipio en crear, modificar y suprimir tasas por servicios y contribuciones públicas, para la realización de obras determinadas.

La autonomía entonces, es uno de los elementos básicos y esenciales del municipio, porque a través de ella el gobierno municipal actúa por sí y no en representación o delegación de otro poder o institución pública. Con esta capacidad de decisión los municipios desarrollan obras de

infraestructura necesarias para el desarrollo económico y social de la comunidad objetivo.

#### 1.1.4 Competencia de las municipalidades en los procesos de construcción de obras.

Aquí es necesario, determinar que las competencias de los municipios, se pueden dividir en dos clases:

- a) Las competencias propias, que son aquellas tareas que solo el municipio puede y debe realizar, por ejemplo el Registro del Estado Familiar de las personas (nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y adopciones).
- b) Las competencias compartidas, son aquellos proyectos que el municipio realiza en coordinación con los organismos públicos (Ministerio de Educación, Obras Públicas, Salud y otros) o privados (organizaciones sociales como una Asociación Comunal, una Cooperativa, etc.)<sup>1</sup>

Debe tomarse en cuenta que cuando el municipio realiza proyectos conjuntos con los organismos públicos lo hace dentro de una relación horizontal y no vertical o de subordinación; pero cuando comparte tareas con los vecinos o con organismos sociales como una asociación comunal ya no

---

<sup>1</sup> / Código Municipal. Dec. No.274 de la Asamblea Legislativa. D.O. No.23 .Tomo 290 del 05/02/86.

se encuentra en una relación horizontal sino de conductor o administrador de los proyectos o programas de la localidad.

Por lo tanto el gobierno central, tal como lo establece el Art.6 del Código Municipal, no puede elaborar y ejecutar dichos planes sin consultar a las municipalidades.

Conforme el Art.4 del Código Municipal, la competencia de los municipios es sumamente amplia, sin embargo, en un afán de resumirlas, se describen las más importantes, así:

1. La elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo económico y social a nivel local.
2. La prestación de servicios públicos.
3. El control y regulación de actividades de los particulares.
4. La promoción e impulso de actividades o actitudes de sus habitantes.

Respecto a la competencia descrita en el art. 4 numeral uno, el Código Municipal faculta a los municipios a elaborar, aprobar y ejecutar planes de desarrollo tanto urbanos como rurales, por cuanto los directamente implicados en los planes de desarrollo son los habitantes de los municipios y, por ende la municipalidad como representante y vocero de ellos, debe tener voz y voto.

Aquí es importante llamar la atención, a que no obstante el desarrollo exhaustivo de las competencias de los municipios, determinadas en el Art. 4 del Código Municipal, los municipios tienen competencia en otras áreas que diferentes leyes secundarias le otorgan, tal como lo señala el mismo artículo en su numeral veintiocho.

1.1.5. Instituciones creadas para apoyar técnica y financieramente a los gobiernos municipales.

Las municipalidades en el desarrollo como gestores de sus propias comunidades, han requerido del apoyo financiero directo por parte del Estado, quien ha venido creando en el transcurso del tiempo instituciones a través de las cuales se han canalizado los recursos financieros, donde sedan dos aspectos importantes, el surgimiento de las instituciones como tal y el financiamiento de los recursos, los cuales se consideran a continuación:

1. Surgimiento de las instituciones de apoyo.

Las municipalidades han sido apoyadas por el Estado, en los aspectos económico y técnico, a través de entidades que fueron creadas originalmente para paliar los efectos adversos que ocasionaban los ajustes estructurales implantados por los gobiernos de turno.

Dentro de ese contexto, fue creada la Comisión Nacional de Restauración de Areas (CONARA), adscrita al Ministerio de Planificación, de aquella época, y creada por Decreto Ejecutivo No. 54 del 7 de marzo de 1983, con el propósito de invertir en proyectos orientados a satisfacer necesidades básicas.

Posteriormente, se crea el Fondo de Inversión Social (FIS), a través de Decreto Legislativo No. 610 del 16 de noviembre de 1990, como entidad de derecho público descentralizada, con autonomía en la administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones y con personalidad jurídica propia.

Los recursos captados por el Fondo de Inversión Social (FIS), se canalizaban hacia el financiamiento de proyectos de infraestructura que satisfacían las necesidades más urgentes de la población, facilitando la concertación nacional y promoviendo la gestión productiva y el desarrollo humano de la población.

Después surgió la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), por decreto Ejecutivo No. 8 de fecha 27 de febrero de 1992, como una estructura administrativa adscrita a la Presidencia de la República, con el propósito

fundamental de ejecutar el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), con una duración temporal de 5 años.

Organizativamente la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), absorbió las funciones de CONARA, efectuándose las modificaciones respectivas para la integración de ambas instituciones, mediante el Decreto Ejecutivo No. 80 de 1992, definiendo entre uno de sus objetivos específicos, la construcción de obras de infraestructura básica y comunal.

Posteriormente, con las modificaciones contenidas en el Decreto Legislativo No. 826 del 19 de septiembre de 1996, se creó una nueva institución sobre la base del Fondo de Inversión Social (FIS), con un nuevo mandato y una visión estratégica de desarrollo que rompió con los paradigmas tradicionales de centralización operativa, ampliando los espacios de participación de los gobiernos locales y la empresa privada.

En ese sentido, se ampliaron las funciones del Fondo de Inversión Social (FIS), absorbiendo las funciones de desarrollo local que ejecutaba la SRN y se le confiere competencias de una institución promotora de desarrollo, que actúa en asociación con las comunidades y sus gobiernos

municipales, convirtiéndola en el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y otorgándole un carácter permanente.

El nuevo objetivo del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), es el de promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones de gobierno central, que implementen proyectos de infraestructura social y económica, haciendo énfasis en que dichas obras deben formar parte de las prioridades de las comunidades y los gobiernos locales.<sup>2/</sup>

## 2. Financiamiento de Recursos.

Las instituciones creadas para brindar apoyo técnico y financiero a las municipalidades tenían en primera instancia la función de servir como intermediarios en la canalización de fondos para la implementación, ejecución y mantenimiento de obras de infraestructura, a través de la captación de préstamos de instituciones particulares y organismos internacionales.

---

<sup>2/</sup>Ley FODES D.L. No.74, 08/09/88. Publicado en el D.O. N o. 300 del 23 del mismo mes y sus reforma.

Ahora bien, el Estado Salvadoreño consciente del rol protagónico de las municipalidades en el desarrollo económico de sus habitantes, y con el objeto de garantizar a los gobiernos locales su propia autonomía y crecimiento, establece en la Constitución de la República de 1983, la creación de un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos y que una ley determinaría el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso.

Consecuentemente, se emitió el Decreto Legislativo No 74 de fecha 8 de septiembre de 1988, publicado en el Diario Oficial No 176, Tomo 300 del 23 del mismo mes y año, que contiene la ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), estableciéndose que el manejo de dichos fondos corresponderá al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

En un principio el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), tenía una asignación fija anual de ¢25 millones, que se incremento a ¢125 a través del D.L. No 617, del 1 de febrero de 1996 publicado en el D.O. No 43 tomo 330 del 1 de marzo del mismo año, posteriormente la Corporación de Municipalidades de la República de EL Salvador (COMURES), elaboró un documento que contenía una propuesta de asignación del 6% de los ingresos corrientes

del Estado a las municipalidades por medio del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES).

Fue así que por Decreto Legislativo No 76 de fecha 11 de septiembre de 1996, publicado en el Diario Oficial No 196, tomo 377 del 22 de Octubre del mismo año, se aprobó un 6% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado, siendo dicha transferencia efectiva a partir del ejercicio fiscal de 1998, donde para el buen manejo de esos ingresos debe tomarse en cuenta aspectos básicos, tales como: los criterios para la utilización y el registro de los recursos del FODES, considerando en cada uno de ellos lo siguiente:

a) Criterios para la utilización del FODES.

De la asignación total que el Estado les transfiera a los municipios, se descontará la cantidad de ¢10 millones, que se destinarán en la siguiente forma: ¢5 millones para el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, el cual servirá para el sostenimiento de su administración; gastos de su funcionamiento; asistencia técnica y capacitación a las municipalidades y ¢5 millones para el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, para cubrir gastos de funcionamiento, formación de capital, asistencia técnica y capacitación a las municipalidades.

Del saldo resultante del FODES, al descontarse las asignaciones anteriores los municipios utilizarán los porcentajes siguientes:

El 80% para desarrollar proyectos de obras de infraestructura en las áreas urbana y rural y en proyectos dirigidos a satisfacer las necesidades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas del municipio y sus habitantes.<sup>3/</sup>

Los proyectos de inversión deberán ser aprobados por el concejo municipal, los cuáles harán del conocimiento en forma trimestral a sus habitantes por medio de cabildos abiertos u otros medios de comunicación, el uso que le han dado al FODES, información que también deberán enviar por escrito al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal y al Fondo de Inversión para el Desarrollo Local.

El 80% del fondo destinado al desarrollo de proyectos de inversión será complementado con los recursos captados a través del FISDL, institución encargada de brindar los lineamientos básicos necesarios para la transferencia y administración de dichos fondos.

---

<sup>3/</sup> Reglamento de la Ley FODES. D.E. No.35 del 25/03/1998.

El 20% del FODES será utilizado para gastos de funcionamiento, entendiéndose por estos, los que se destinan a procurar bienes y servicios cuya duración útil desaparece con el ejercicio presupuestario en que se realizan.<sup>4/</sup>

b) Registro de los recursos del Fondo para el desarrollo económico y Social (FODES) para la ejecución de proyectos.

El complemento del 80 % del FODES es trasladado a las municipalidades a través del FISDL, por lo que por cada transferencia que reciba, deberá emitir recibo de ingreso correspondiente.

Estos recibos deberán registrarse oportunamente en los libros de ingresos percibidos y de resumen de diario y mensual de ingresos percibidos, utilizando para la anotación de las cantidades recibidas la columna "Fondo para el Desarrollo Económico y Social, sección tercera, Fondos Específicos Municipalidades".

---

<sup>4/</sup> Reglamento de la Ley FODES. D.E. No.35 del 25/03/1998.

Asimismo, estos ingresos deberán aparecer cargados en el libro de caja del mes al que corresponda el comprobante por medio del cuál se les dio ingreso.

Todas las erogaciones que efectúe la tesorería municipal con aplicación al FODES, deberán registrarse diariamente en el libro de egresos, con base al presupuesto especial por cada proyecto que se ejecute y bajo la clase mayor del presupuesto al que corresponda, según la naturaleza del proyecto.

Los comprobantes de respaldo de las erogaciones mencionadas correspondientes a cada proyecto, deberán aparecer descargados en el libro de caja del mes en que hayan sido pagados.

#### 1.1.6 Clasificación de Proyectos.

Los proyectos de infraestructura, comprenden aquellas obras de construcción física, encaminada a suplir las necesidades básicas de una población específica y que a la vez contribuya al mejoramiento económico y social de un municipio, dichos proyectos pueden estar referidos a la creación de un servicio nuevo y/o la ampliación de uno ya existente.

En ese sentido la clasificación de los proyectos de infraestructura esta definida a través de los tipos de proyectos a los cuales las municipalidades pueden optar para su financiamiento, es así que los proyectos elegibles pueden ser de dos clases: sociales y productivos, los cuales deben ser comprendidos de la siguiente manera:

Los Proyectos Sociales, son aquellos que proporcionan un servicio básico que asegure la superación parcial o total de las necesidades insatisfechas de la población de un municipio, dichos proyectos pueden ser; vías de acceso, infraestructura en educación, infraestructura en salud, acueductos, alcantarillados, sanitarios y electricidad.<sup>5/</sup>

Los Proyectos Productivos, son aquellos que pueden ser ofertados en el mercado, con el fin de generar ingresos a titulo personal, comunitario o municipal, tales como mercados, tíangues, rastros, canales de riego comunitario, tratamiento de desechos sólidos en el ámbito municipal, bodegas, etc.<sup>6/</sup>

Estos proyectos por su naturaleza empresarial, son rentables en términos financieros, por lo que se asegura generan ingresos de forma directa y permanente de manera

---

<sup>5/</sup> FISDL, Programa Desarrollo Local(PLD), GOES, pagina 7-2.

que compensan la inversión y logren la sostenibilidad de los mismos.

En este tipo de proyectos, el programa de inversión local sólo cofinanciará los costos de prefactibilidad y formulación de la carpeta técnica.

#### 1.1.7. Etapas del ciclo de proyectos.

La ejecución de proyectos establece una estructura especial comprendida en el Programa de Desarrollo Local, la cual está basada en un ciclo.

El ciclo de proyectos, representa el conjunto de acciones que se llevan a cabo desde el inicio del proceso de identificación y priorización de las necesidades y proyectos de las municipalidades, hasta la ejecución y mantenimiento de los mismos.

Comprende tres etapas básicas; Preliminar o Preinversión, Inversión o Ejecución, Operación y Mantenimiento. Cada una de ellas esta compuesta de fases, las cuales se describen a continuación:

---

<sup>6</sup>/ FISDL, Programa Desarrollo Local (PDL), GOES/98, pagina 7-3.

1. Etapa Preliminar o Preinversión.

Es la etapa previa a la inversión en la que se estudian las necesidades de proyectos, para obtener la información necesaria que permita establecer la conveniencia o inconveniencia de asignar recursos a la ejecución de un proyecto.

La etapa de preinversión comprende cuatro fases:

- a) Planificación Participativa, la cual debe ser alimentada con información amplia relativa a aspectos sociales, económicos, ambientales y de género, a través de las cuales se satisfagan en forma integral las necesidades de la población.
- b) Prefactibilidad, en la que se desarrollan los perfiles de proyectos, sometidos a financiación del FISDL a fin de incorporar elementos técnicos, ambientales, legales, sociales, económicos, costos, etc. que permita conocer de manera rápida la prefactibilidad de cada proyecto.
- c) Formulación de la carpeta técnica, comprende la formulación de las carpetas técnicas para los proyectos prefactibles en que se definirá con mayor precisión la factibilidad de cada proyecto, con base a criterios

técnicos, sociales legales económicos, ambientales, institucionales y de género.

- d) Evaluación y Aprobación, en esta fase el FISDL realiza la evaluación técnica de las Carpetas Técnicas con base a los mismos criterios de análisis, utilizados en el proceso de Formulación.

## 2. Etapa de Inversión o Ejecución.

Es la etapa de ejecución del proyecto, en la que se lleva acabo la inversión sobre una obra a realizar, decidida en la etapa de preinversión.

Comprende las fases de:

- a) Visita Previa, que es la evaluación exhaustiva del lugar de ejecución del proyecto.
- b) Orden de Inicio, es la fase en la que establecida la idoneidad del lugar de ejecución, debe establecerse la fecha de inicio.
- c) Construcción, se refiere la operatividad de la obra.
- d) Liquidación, Es la liquidación de la obra con el ente que financio el proyecto.
- e) Recepción, las autoridades responsables de la ejecución de la obra dan por terminada la obra.

### 3. Etapa Operación y mantenimiento.

Es la etapa donde terminada la obra, es necesario hacer acciones destinadas a garantizar el inicio de las operaciones y su funcionamiento, evaluación y cumplimiento de los objetivos del proyecto, establecidos en la etapa de preinversión.

Además la operación y mantenimiento, consiste en el desarrollo de las actividades de seguimiento, para asegurar la buena operación y cuidado de la obra y especialmente, la definición de un plan de mantenimiento preventivo para cada obra financiada.

Comprende las fases de:

- a) Diagnostico, es fase en la que debe determinarse las necesidades de mantenimiento.
- b) Plan, fase en la que debe elaborarse un plan de mantenimiento.
- c) Seguimiento, Fase en la que se lleva a cabo monitoreo del cumplimiento del cronograma y presupuesto de la obra en mantenimiento.
- d) Liquidación, es la fase de liquidación del financiamiento del mantenimiento de la obra.

#### 1.1.8. Descentralización y Administración en la Ejecución de Proyectos.

Actualmente, existen gestiones por parte de las municipalidades en lograr que el gobierno central, les descentralice algunas actividades básicas que consideran que pueden administrar con mayor eficiencia que las entidades públicas, debido a la naturaleza de los servicios y a la proximidad que tienen respecto a sus habitantes.

Por su parte, el FISDL, Interpretando el sentir de las comunidades y municipalidades del país, ha cambiado su enfoque de trabajo, demandando mayor participación activa de los municipios y sus habitantes por lo que descentraliza en ellos las actividades relacionadas a los proyectos delegando funciones y responsabilidades.

La descentralización en el caso de los proyectos, está prácticamente materializada, ya que uno de los cambios sustantivos del FISDL con respecto al Fondo de Inversión Social (FIS) anterior, es que exista una delegación de funciones y responsabilidades a las municipalidades, que conlleve a la transferencia de recursos para la ejecución de proyectos de infraestructura necesarios para el desarrollo local.

En este sentido, los municipios tienen en la actualidad un rol más protagónico que cumplir en la gestión del desarrollo local, por consiguiente, el FISDL les condiciona la transferencia de fondos, a la adopción de un sistema de participación ciudadana y de administración apropiada de fondos, destinados a cada proyecto.

Lo anterior implica que cada municipalidad deberá adoptar un sistema de administración que dependerá del nivel de recursos y de la obra a desarrollar, pudiendo ser cualquiera de los siguientes:

1. Sistema de Administración Directa.

El sistema de administración directa, comprende aquella en que la entidad contratante emplea el personal técnico, mano de obra y equipo en la realización de un proyecto.

2. Sistema de Administración por Contrato.

El sistema de administración por contrato contempla la contratación de una compañía constructora privada, la cual se encarga de utilizar y emplear el personal necesario para ejecutar la obra siendo el contratante el que cubre los costos.

En ambos sistemas de administración las municipalidades serán responsables de verificar:

- La disponibilidad de los recursos para la construcción,
- El cumplimiento del plazo para cada etapa y
- El costo de cada etapa.

Además la Normas Internacionales de Contabilidad No. 11 sobre los contratos de construcción considera dos figuras importantes, las cuales son:

- a) Contrato a precio fijo, que es un contrato de construcción en el que el contratista conviene llevar cabo el desarrollo de una obra, a un precio fijo por unidad producida, los cuales pueden verse afectado en determinado momento por la escalación de costos.
- b) Contratos de construcción a costo plus, que es un contrato de construcción donde el contratista considera el costo de la construcción de la obra más una cantidad adicional convenida; es decir, donde el contratista se le reembolsa los costos permitidos de la obra más un porcentaje sobre esos costos o una cuota fija.

## **1.2. Control Interno administrativo - contable aplicable a los Proyectos de Infraestructura ejecutados por las Municipalidades.**

### **1.2.1. Premisa Histórica.**

Las premisas del control interno administrativo - contable de los proyectos de infraestructura ejecutados por las municipalidades, estuvieron regulados inicialmente en la ley del ramo municipal y posteriormente en el código municipal, el cual establece determinadas condiciones para la ejecución de proyectos, en base a rangos de ingresos establecidos y modalidades de ejecución.

Con el proceso de desarrollo económico, político y social, en el cual ha estado inmerso el país, los fondos destinados por el Estado para la ejecución de proyectos de infraestructura, han seguido un curso de incremento paulatino, que tuvo como efecto la creación de instituciones que apoyaron técnicamente a los municipios, a través de las cuales se les ha canalizado el financiamiento de los proyectos.

### 1.2.2. Definición del control Interno en el marco de los proyectos.

Abraham Perdomo Moreno, en su libro Fundamentos de Control Interno, 9o Edición, considera al control interno como un plan de organización entre la contabilidad, funciones de empleados y procedimientos coordinados, que adopta una empresa pública, privada o mixta para obtener información confiable, salvaguardar sus bienes, promover la eficiencia de sus operaciones y adhesión a su política.

Las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República (1994) renovadas para enero de 2000, considera al control interno de una entidad y organismo del sector público, como aquel que comprende su plan de organización y el conjunto de métodos y medidas adoptados por sus más altas autoridades para salvaguardar los recursos institucionales, verificar la exactitud y veracidad de su información, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de la política prescrita y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

Tomándose en cuenta los conceptos anteriores, el control interno de los proyectos de infraestructura ejecutados por los municipios, es aquel que comprende un plan de

organización y el conjunto de métodos y medidas adoptadas en el ciclo de proyectos, para salvaguardar los recursos que financian el desarrollo de obras de infraestructura, verificar la exactitud y veracidad de su información, promover la eficiencia en las operaciones, estimular la observancia de la políticas prescritas y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

#### 1.2.3. Objetivos de control interno en el ciclo de proyectos.

Todo control interno adoptado por entidades privadas o públicas para regular sus diversas operaciones, requiere del establecimiento de objetivos claros, en ese sentido los objetivos del control interno en el desarrollo del ciclo de proyectos son:

- a) Velar por el cumplimiento de las normas legales, administrativas, y técnicas que regulan el ciclo de proyectos de infraestructura.
  
- b) Salvaguardar los recursos destinados al financiamiento de los proyectos de infraestructura contra irregularidades, pérdida, daño, abuso, desperdicio, fraude y errores.

- c) Contribuir a la obtención de información operativa y financiera útil, confiable y oportuna.
- d) Promover la transparencia de las operaciones y lograr la obtención de las metas y objetivos, mediante el cumplimiento de sus planes, programas y presupuestos planteados.
- e) Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de administración de recursos por parte de los municipios y la ejecución adecuada de los proyectos de infraestructura.
- f) Lograr obtener como resultado del ciclo de proyectos obras de infraestructura de calidad acorde a la misión de poseen los municipios.

#### 1.2.4. Partes fundamentales del Control Interno en el ciclo de proyectos.

En el marco de la definición del control interno se identifican aspectos fundamentales, que se requiere sean tratados específicamente, siendo los principales:

- a) Un plan de organización que genere un apropiado ambiente de control en el ciclo de proyectos de infraestructura,

a través de una segregación apropiada de funciones y responsabilidades.

b) Mecanismos de autorización y procedimientos de registro adecuados para proveer un control financiero razonable de los fondos que financian los proyectos de infraestructura.

c) Planes operativos y estratégicos del conglomerado de actividades que involucra al ciclo de proyectos.

d) Planes de contingencia que contribuyan a la protección de los recursos.

e) Adopción de prácticas sanas que deben seguirse en la ejecución de los deberes y funciones en el desarrollo del ciclo de proyectos por parte del municipio ejecutor.

f) Vigilancia de los proyectos de infraestructura, a través de un proceso de supervisión y evaluación.

#### 1.2.5. Clasificación del Control Interno.

Según el libro de Auditoría de Montgomery, DeFliese, Johnson, y Macleod, 9o Edición, el control interno se clasifica en:

- a) Control interno administrativo u operacional, es a través del cual la gerencia debe desarrollar políticas que promuevan la eficiencia en todas las actividades de la empresa, tales como compra, producción, distribución e investigación. También debe implantarlas a través de una apropiada selección, entrenamiento y compensación de personal, informándole de los medios para realizarlas y vigilando su ejecución a través de la supervisión y controles operativos. Se diferencia de los otros dos tipos de control interno debido a que su propósito principal es operativo, ejerciéndose por departamentos de operación, más bien que por lo financiero y contable.
- b) Control interno contable, es aquel que verifica la corrección y confiabilidad de los datos contables o más precisamente los diseñados para lograr un registro y resumen adecuado de las operaciones financieras autorizadas, se conocen como controles internos contables los implantados y mantenidos claramente por el departamento de contabilidad o finanzas. También es obvio que estos son de gran interés para el auditor independiente que debe opinar sobre los estados financieros obtenidos de los registros para cuya protección están diseñados.

c) Verificación interna, comprende los procedimientos contables o los controles físicos, estadísticos y de otra clase, diseñados para salvaguardar los activos, contra desfalcos y otras irregularidades similares, o contra otras pérdidas evitables. Algunas formas de verificación interna de carácter físico tales como cercas, rejas veladoras e inspección de la salida de material, o de personal, son normalmente responsabilidad de los departamentos operativos, donde el departamento de contabilidad es responsable de la instalación y mantenimiento de aquellos sistemas de verificación interna que puedan lograrse a través de los procedimientos contables o mediante una apropiada segregación de las labores contables.

#### 1.2.6. Aspectos Legales que regulan el Control Interno en las municipalidades.

##### 1.2.6.1. Normativa Gubernamental.

Las Normas Técnicas de Control Interno de la Corte de Cuentas de la República se constituyen en directrices básicas para la ejecución y funcionamiento de un proyecto de infraestructura, donde el conjunto de normas de control, constituyen las regulaciones establecidas a todas las

entidades y organismos del sector público en la República de El Salvador.

El Código Municipal, en su artículo 4, numeral 25, establece que las municipalidades deben planificar, ejecutar y dar mantenimiento a todo género de obras públicas necesarias, como también adoptar los controles mínimos que deben de observar al desarrollar obras de infraestructura.

Todas las entidades públicas deberán adoptar el sistema de contabilidad gubernamental conforme al artículo 2 de la Ley del Sistema de Administración Financiera del Estado, el cual establece el sistema de cuentas básicas para el control contable de las diferentes operaciones que realicen, esto con el fin de cumplir con los requerimientos establecidos por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, que es la institución a través de la cual se consolidan las operaciones de los diferentes entes, que finalmente sirven de base para formar los estados financieros del Estado.

1.2.6.2. Regulaciones sobre los financiamientos de proyectos.

La Ley y Reglamento del Fondo para el Desarrollo Económico y Social, comprenden los principios básicos que regulan la asignación de recursos para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios, por parte de las entidades que distribuyen el Fondo y monitorean el desarrollo de los proyectos de infraestructura del Programa de Desarrollo Local, al cual por Ley todos los municipios del país tienen derecho.

1.2.6.3. Vigilancia con relación a la ejecución de los proyectos.

Todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores sin excepción alguna, están sujetas a la fiscalización y control de la Corte de Cuentas de la República.

La Corte se pronunciará sobre la legalidad, eficiencia, economía, efectividad y transparencia de la gestión al examinar las actividades financieras, administrativas y operativas de las entidades y servidores sujetos a su jurisdicción.

Además, todos los municipios del país a través de lo establecido en el artículo 106 del Código Municipal, están obligados de acuerdo a su nivel de ingresos, a crear una unidad de auditoría interna, que se constituirá en la vigilante del cumplimiento de políticas y procedimientos adoptados para el logro de la buena gestión de sus operaciones y también efectuar la contratación de firmas privadas de auditoría para que opinen sobre la razonabilidad de las cifras de sus estados financieros.

#### 1.2.7. Aspectos críticos del ciclo de proyectos.

Los aspectos críticos del control interno del ciclo de proyectos, deben de establecerse desde el punto de vista administrativo y operativo, previa evaluación de la organización, segregación de funciones, desarrollo del personal, documentación, supervisión, fondos, nóminas, proveeduría, así como de aspectos técnicos, referidos a la contabilidad y auditoría interna.

#### 1.2.8. Implementación del control interno administrativo - contable para los proyectos de infraestructura.

La implantación del control interno, debe hacerse de manera sistemática, a través de la ejecución del proceso administrativo, a efecto de asegurar que los recursos a

emplearse para ese propósito, se manejen con eficiencia y que las medidas de control sean las más efectivas.

En el proceso administrativo, según George R. Terry, en su libro Principios de Administración, 3a Edición, 1980, se distinguen cuatro etapas fundamentales, las cuales son planeación, organización, ejecución y control, entendiéndose cada una de ellas de la manera siguiente:

#### 1. Planeación.

Es la fase donde las municipalidades fundamentarán la implantación del control interno en un plan operativo, el cual deberá contener:

- Propósito o misión
- Objetivos
- Políticas
- Estrategias
- Técnicas y
- Programas de desarrollo.

#### 2. Organización.

Para la implantación del control interno en los proyectos de infraestructura, se requiere del diseño de instrumentos técnicos, que hagan viable la adopción y cumplimiento de las medidas de control, como son los siguientes:

- a) Estructura organizativa. Consiste en la elaboración de un organigrama que defina plenamente las líneas de autoridad y responsabilidad asignada.
- b) Manual de Funciones. Es el documento que describe principalmente las actividades de asignación de personal y definición de las acciones competentes.
- c) Asignación del personal idóneo para cada puesto. Debe asignarse a personas competentes en cada puesto, para que desarrollen eficientemente las funciones que le correspondan.
- d) Definición de las relaciones de autoridad y responsabilidad entre los funcionarios. Determinación de una carta de organización de las líneas de autoridad y responsabilidad de cada puesto para el desarrollo coordinado de las operaciones.

### 3. Ejecución.

Esta etapa se refiere a la puesta en práctica del control interno y comprende las actividades siguientes:

a) Comunicación. Es el proceso mediante el cual tanto jefes como subalternos intercambian diversas informaciones con otras personas con las que tienen relación.

b) Motivación. La tarea primordial de la motivación dentro de una organización va encaminada a lograr que las personas contribuyan a la consecución de las metas, las personas generalmente buscan lo que conduce a alcanzar un fin determinado.

#### 4. Control.

La estructura de un control interno requiere del examen permanente y constructivo de manera que revele los defectos e irregularidades si las hay, e indicar las mejoras posibles.

Un control deficiente es el resultado del desorden en los registros y procedimientos, la falta de una inspección permanente o el establecimiento de normas inadecuadas de medición, y del descuido de la dirección para aplicar eficientemente la estructura de control diseñada.

El proceso de seguimiento del control se esquematiza de la siguiente manera:

- a) Revisión, el cual básicamente comprende el seguimiento de las políticas, procedimientos, y funciones adoptadas por las municipalidades para la adecuada gestión de sus operaciones.
  
- b) Valuación de factores, donde debe de entenderse la perspectiva económica, adecuación de la estructura de la organización, cumplimiento con las políticas y procedimientos, causas de las desviaciones y utilización apropiada de los recursos humanos.
  
- c) Análisis específico, que es el estudio de los elementos de control, búsqueda de problemas, y definición de soluciones.
  
- d) Preparación de formulas a utilizar en el proceso de control, donde deberá llevarse a cabo la utilización de formulas previamente definidas, necesarias para desarrollar en forma consistente la estructura de control, ya que permite agilizar las actividades y a la vez dejar constancia detallada y por escrito de cada operación.

e) Verificación de resultados, consiste en la revisión periódica de la operatividad del control interno, para detectar posibles desviaciones resultantes de la dinámica de la empresa, como también la corrección de dichas desviaciones y la modificación de la estructura de control.

La verificación de los resultados determina las desviaciones ocurridas en la ejecución del control interno.

## CAPITULO II

### METODOLOGÍA E INVESTIGACIÓN

#### 2.1. Metodología.

##### 2.1.1. Tipo de Estudio.

La metodología utilizada estuvo basada en el paradigma socio-crítico positivista, el cual analiza y explica la realidad y da respuesta a los problemas sucedidos, por medio del estudio de las transformaciones sociales utilizando la técnica cuantitativa, donde se establece que debe constatarse la realidad a través de la obtención de información estadística, utilizando para ello encuestas, entrevistas, y otros.

##### 2.1.2. Unidad de Análisis.

La investigación se dirigió básicamente a la unidad de ejecución de proyectos de cada uno de los municipios del departamento de San Salvador.

##### 2.1.3. Población y Muestra.

La población de estudio la han constituido los 19 municipios que conforman el departamento de San Salvador, la cual constituye también la muestra.

#### 2.1.4. Instrumentos de Recolección de Datos.

Los instrumentos de recolección de datos para la investigación son los siguientes: la entrevista y la encuesta.

Las entrevistas realizadas fueron llevadas a cabo con los funcionarios responsables de cada uno de los entes relacionados con el desarrollo y gestión de los proyectos de infraestructura ejecutados por las municipalidades, los cuales son el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y la Corporación de municipalidades de El Salvador (COMURES), por considerar que son ellos quienes tienen un mayor conocimiento sobre el tema.

En ese sentido, se obtuvo información respecto a la descripción de las fuentes de financiamiento con las cuales se ejecutan las obras de infraestructura, tipos de proyectos elegibles, modelos de ejecución; así como de priorización de necesidades y el nuevo papel de los municipios en el desarrollo económico, político y social del país, en el que pasan de ser simples intermediarios entre el gobierno central y las comunidades a ser principales responsables en el proceso de desarrollo local.

La encuesta fue estructurada de acuerdo a tres propósitos específicos, los cuales fueron:

- Evaluar el grado de idoneidad del personal, y desarrollo de programas de capacitación que realiza la municipalidad para la ejecución del ciclo de proyectos.
- Verificar el adecuado cumplimiento de disposiciones legales y técnicas aplicables al desarrollo de proyectos de infraestructura, por parte de las municipalidades.
- Comprobar la necesidad de contar con una guía de control interno que oriente a las unidades encargadas del desarrollo de obras, a seguir el proceso legal y técnico para la ejecución del ciclo de proyectos de infraestructura.

Para realizar la encuesta se desarrollaron 17 preguntas por medio de las cuales se logro soportar los propósitos fijados.

## **2.2. Investigación de Campo.**

### **2.2.1. Tabulación y análisis de los Datos.**

La información recibida a través de las entrevistas y encuestas se analizó tomando como base los propósitos para los cuales fueron elaboradas.

El cuestionario consta de preguntas abiertas y cerradas, las cuales nos permitieron obtener un mayor conocimiento respecto al tema en estudio. Las preguntas cerradas se tabularon contando con el número de los municipios que respondieron con un si o un no, así también la tabulación de las preguntas abiertas se efectuó tomando solamente las respuestas que en orden de frecuencia e importancia fueron contestadas. A continuación se desarrolla la tabulación de las preguntas:

Pregunta:

1. ¿Dentro de la municipalidad a quien se ha delegado la responsabilidad de ejecutar los proyectos?.

Objetivo:

Verificar el grado de organización que poseen las municipalidades en el área de proyectos.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
a) Departamento de proyectos	12	64%
b) Alcalde	5	26%
c) Consejo municipal	1	5%
d) Sindico	1	5%
Total	19	100%

Análisis:

Se pudo constatar que un 64% de las municipalidades, poseen una Unidad de Proyectos, esto significa que no todas están ejerciendo a cabalidad, funciones técnicas importantes, como son el control de la ejecución y terminación de cada uno de los proyectos de infraestructura.

Pregunta:

2. ¿Cuál es la profesión de la persona encargada de efectuar el control del proceso y documentación que se utiliza en la ejecución de proyectos?.

Objetivo:

Determinar la idoneidad del personal responsable del control en el ciclo de proyectos.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
a) Contador público	2	10%
b) Administrador	2	10%
c) Ingeniero	9	47%
d) Otros	6	33%
Total	19	100%

Análisis:

Solo un 47% de las municipalidades tiene como encargado de proyectos a un ingeniero civil, lo cual limita que en su totalidad, se ejecuten los proyectos conforme a requerimientos técnicos regulados por ley y manuales aplicables.

Pregunta:

3. ¿Qué tipo de capacitación ha recibido respecto a gestión y control de proyectos?.

Objetivo:

Establecer si las municipalidades han adoptado programas de capacitación continua para el personal encargado de la ejecución de proyectos.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
a) Elaboración y gestión de proyectos	2	10%
b) Diseño de Carpetas	1	5%
c) Ninguna	16	85%
Total	19	100%

Análisis:

En el 85% de las municipalidades no existe un proceso de capacitación continua en el área de gestión de proyectos, consecuentemente, las personas encargadas de la ejecución y control de obras civiles, desconocen requerimientos legales y técnicos, que de no ser cumplidos ponen en riesgo la aprobación, ejecución y terminación de una obra.

Pregunta:

4. ¿Qué leyes utiliza de referencia la municipalidad para la ejecución de proyectos de infraestructura?.

Objetivo:

Verificar si las municipalidades están aplicando aspectos legales que regulen la ejecución del ciclo de obras de infraestructura.

Resultado:

ALTERNATIVAS	SI		NO		TOTAL	
	F.A	F.R	F.A.	F.R	F.A	F.R.
a) Código municipal	9	47%	10	53%	19	100%
b) Ley Corte de Cuentas	4	21%	15	79%	19	100%
c) Ley FODES	5	26%	14	74%	19	100%
d) Normas técnicas de control interno	4	21%	15	79%	19	100%
b) Código de trabajo	1	5%	18	95%	19	100%
d) Otros	12	63%	8	37%	19	100%

Análisis:

Se determinó que el 79% de las municipalidades no utiliza la ley de la Corte de Cuentas, cuya observancia es de carácter obligatoria para el uso transparente de los recursos asignados, asimismo, solo un 26% utiliza la Ley del FODES, lo cual las expone a riesgos de incumplimiento legal en la administración de recursos económicos, pues en

esta ley se encuentran las disposiciones referentes a la transferencia y asignación de fondos para cada una de las municipalidades, cuyo financiamiento proviene del Presupuesto General de la Nación y de los organismos internacionales.

Pregunta:

5. ¿Se lleva contabilidad gubernamental de los proyectos de conformidad a los principios y normas establecidas en el manual de contabilidad gubernamental?.

Objetivo:

Determinar si existe aplicación de la contabilidad gubernamental en las etapas que sigue la ejecución de proyectos.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
SI	2	11%
NO	17	89%
Total	19	100%

Análisis:

No se tienen registros razonables y eficientes de los proyectos, debido a que un 89% de las municipalidades, aún no ha adoptado el sistema de contabilidad gubernamental, lo cual las limita a tener información razonable y oportuna para una efectiva toma de decisiones.

Pregunta:

6. ¿Las etapas que sigue la municipalidad en la ejecución de un proyecto son las que establece la ley?.

Objetivo:

Verificar si se siguen las etapas de ejecución del ciclo de los proyectos.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
SI	16	84%
NO	2	10%
No contesto	1	6%
Total	19	100%

Análisis:

No todas las municipalidades cumplen con el desarrollo de las etapas del ciclo de proyectos, excepto un 84%, incumpléndose requerimientos establecidos en las Normas

Técnicas de Control Interno, emitidas por la Corte de Cuentas de la República.

Pregunta:

7. Si la respuesta a la pregunta No 6 es afirmativa.  
¿Podría mencionar las etapas principales?.

Objetivo:

Determinar si el 84% de las municipalidades que contesto afirmativa la pregunta anterior, conocen las etapas del ciclo de proyectos.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
a) Preinversión, Inversión y Operación y mantenimiento	4	25%
b) Priorización de proyectos	4	25%
c) Supervisión	2	12%
d) Otros	6	38%
Total	16	100%

Análisis:

Solamente el 25% del 84% de las municipalidades que contestaron que si aplican las etapas del ciclo de proyectos en la ejecución de las obras, conoce realmente las etapas principales del ciclo de proyectos, lo cual

invalida parcialmente el análisis de la pregunta anterior, en ese sentido, las municipalidades están expuestas al riesgo de que las obras no se terminen apropiadamente y de que les suspendan en determinado momento, el financiamiento correspondiente.

Pregunta:

8. ¿ Que mecanismos utiliza para evaluar las etapas mencionadas en la respuesta anterior?.

Objetivo:

Determinar si las municipalidades emplean los mecanismos mínimos para evaluar los proyectos de infraestructura.

Resultado:

ALTERNATIVAS	SI		NO		TOTAL	
	F.A	F.R	F.A	F.R	F.A	F.R.
a) Constatación de ejecución presupuestaria	10	53%	9	47%	19	100%
b) Revisión de perfiles del proyecto	7	37%	12	63%	19	100%
c) Cumplimiento legal de contratación	9	47%	10	53%	19	100%
d) Otros	5	26%	14	74%	19	100%

Análisis:

Se determinó que un 53% de las municipalidades emplean controles de ejecución presupuestaria para evaluar la ejecución de proyectos de infraestructura, sin embargo, no ejercen una supervisión adecuada de los aspectos técnicos y legales, lo cual repercute en la calidad de las obras y en el nivel de satisfacción de las necesidades de la población.

Pregunta:

9. ¿Cuáles son los mecanismos de control que utiliza la municipalidad para verificar el cumplimiento de la carpeta técnica en la ejecución de una obra?.

Objetivo:

Determinar si las municipalidades ejecutan procedimientos de control para asegurarse del cumplimiento de las especificaciones contenidas en la carpeta técnica de cada obra.

Resultado:

ALTERNATIVAS	SI		NO		TOTAL	
	F.A	F.R	F.A	F.R	F.A	F.R.
a) Verificación de estándares de calidad	7	37%	12	63%	19	100%
b) Constatación de aspectos financieros	9	47%	10	53%	19	100%
c) Comprobación de aspectos técnicos	8	42%	11	58%	19	100%
d) Otros	7	21%	12	79%	19	100%

Análisis:

Únicamente un 47% de las municipalidades utilizan mecanismos de control de carácter financiero para verificar el cumplimiento de la carpeta técnica, y son muy pocas las que emplean procedimientos que les permita asegurarse de que las especificaciones técnicas descritas en los planos, correspondan al avance físico de las obras y poder efectuar los ajustes necesarios.

Pregunta:

10. ¿Qué tipo de control realiza la municipalidad para establecer si los desembolsos relacionados con el proyecto guardan relación con el avance de las obras?.

Objetivo:

Verificar si las municipalidades han establecido controles para garantizar que los pagos de las estimaciones estén acordes con el avance de las obras.

Resultado:

ALTERNATIVAS	SI		NO		TOTAL	
	F.A	F.R	F.A	F.R	F.A	F.R.
a) Control financiero	9	47%	10	53%	19	100%
b) Comparación de contratos con avance físico	8	42%	11	58%	19	100%
c) Revisión de bitácoras	7	37%	12	63%	19	100%
d) Otros.	5	26%	14	74%	19	100%

Análisis:

Un 47% de las municipalidades ejecutan controles financieros para asegurarse de manera general, que los desembolsos concuerdan con el avance físico de las obras y en porcentajes menores utilizan controles sobre el cumplimiento de contratos y de verificación de bitácoras, lo que no se considera aceptable, ya que se debe constatar también el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de la calidad del avance de la obra.

Pregunta:

11. ¿ Cuales son las causas que originan el atraso en la ejecución y liquidación de las obras de infraestructura?.

Objetivo:

Determinar cuales han sido los orígenes principales de los problemas que han originado el atraso en la ejecución y liquidación de las obras de infraestructura.

Resultado:

ALTERNATIVAS	SI		NO		TOTAL	
	F.A	F.R	F.A	F.R	F.A	F.R.
a) Ausencia de requerimientos técnicos	4	21%	15	79%	19	100%
b) Falta de recursos	9	47%	10	53%	19	100%
c) Retraso en suministro de materiales	3	16%	16	84%	19	100%
d) Factores naturales	6	32%	13	68%	19	100%

Análisis:

En el 47% la causa principal de atrasos de una obra es la ausencia de recursos económicos, aunado a que un 16% de las municipalidades manifestó otra de las causas son los retrasos en el suministro de materiales; todo esto tiene su origen básicamente, en la falta de cumplimiento del estudio

de prefactibilidad y de una utilización eficiente de los recursos, lo cual pone en alto riesgo la terminación de un proyecto.

Pregunta:

12. ¿ Han enfrentado algunas dificultades para llevar a cabo la evaluación de los proyectos?.

Objetivo:

Establecer si las municipalidades han enfrentado dificultades para evaluar los proyectos.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
a) Si	10	53%
b) No	9	47%
Total	19	100%

Análisis:

Un 53% tiene dificultades para evaluar los proyectos, lo cual representa un síntoma grave para lograr con éxito la construcción de las obras, ya que al no detectarse desviaciones importantes en el proceso, no pueden adoptarse medidas que permitan mejorar la productividad.

Pregunta:

13. ¿ Si su respuesta a la pregunta anterior es afirmativa podría mencionar tres de las más importantes?.

Objetivo:

Identificar cuales son las dificultades de mayor importancia que tienen las municipalidades, para poder evaluar los proyectos.

Resultado:

ALTERNATIVAS	SI		NO		TOTAL	
	F.A	F.R	F.A	F.R	F.A	F.R.
a) Falta de personal técnico	6	60%	4	40%	10	100%
b) No se cumple con avance de la obra	1	10%	9	90%	10	100%
c) Falta de recurso económico para contratar personal	3	30%	7	70%	10	100%

Análisis:

Como resultado se puede identificar que la principal dificultad para la adecuada valuación de los proyectos es la falta de personal técnico, según lo expresado por un 60% del 53% de las municipalidades que manifestaron tener

dificultades para ese propósito, esto significa que el proceso de reclutamiento y selección del personal, además de la falta de capacitación, esta afectando el seguimiento y control de las obras.

Pregunta:

14.¿A que atribuye el origen de las dificultades expuestas en la pregunta No 13?.

Objetivo:

Determinar cual es la causa principal que origina la dificultad para valorar los proyectos.

Resultado:

ALTERNATIVAS	SI		NO		TOTAL	
	F.A	F.R	F.A	F.R	F.A	F.R.
a) Inadecuada selección del personal	5	50%	5	50%	10	100%
b) Falta de capacidad del evaluador	4	40%	6	60%	10	100%
c) Inoportunidad en la evaluación	1	10%	9	90%	10	100%
d) Restricciones Legales	1	10%	9	90%	10	100%
e) Recursos económicos	1	10%	9	90%	10	100%

Análisis:

Como se puede observar en el cuadro anterior, la dificultad de evaluación se origina principalmente por dos causas, en el 50% por la ausencia de un proceso de reclutamiento y

selección de personal y un 40% a la falta de idoneidad del personal, las cuales forman un 90%, considerándolas de manera global, por estar íntimamente relacionadas, por lo que representan un riesgo importante en la ejecución y supervisión de las obras.

Pregunta:

15. ¿ Los procedimientos de control adoptados por la municipalidad responden a las necesidades de eficiencia en la ejecución de proyectos?.

Objetivo:

Determinar el grado de satisfacción de los municipios con respecto a los controles que poseen en la actualidad.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
a) Si	9	47%
b) No	10	53%
Total	19	100%

Análisis:

Como se puede observar en el cuadro anterior, del total de municipios, el 53% está insatisfecho con los controles que aplican en la actualidad, esto significa que existe

apertura para aceptar un sistema de control interno, que les brinde seguridad en la ejecución del ciclo de proyectos.

Pregunta:

16. ¿ Si contesto afirmativamente la pregunta anterior porque considera que son eficientes?.

Objetivo:

Determinar si realmente existe un criterio de fondo en el 47% de las municipalidades que en la pregunta No. 16, contestaron que tienen controles eficientes.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
a) Se siguen los lineamientos de control	2	11%
b) Han terminado la obra con resultados positivos	6	32%
c) La obra se ha realizado en el tiempo programado.	1	5%

Análisis:

La terminación de obras, señalada como un parámetro de eficiencia por un 32% de las municipalidades, que del 47%, con relación a la pregunta anterior expresaron tener

controles eficientes, no se considera como un indicador válido, ya que eso no necesariamente significa, que se estén cumpliendo con estándares de calidad y se haya hecho uso razonable de los fondos.

Pregunta:

17. ¿Considera que un documento que contenga una guía de control interno para la ejecución de proyectos de infraestructura física sería de utilidad para la municipalidad?.

Objetivo:

Determinar si existe apertura por parte de las municipalidades, en adoptar una guía de control interno sobre la ejecución de proyectos de infraestructura física.

Resultado:

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	
	Absoluta	Relativa
a) Si	19	100%
b) No	0	100%
Total	19	100%

Análisis:

Como se puede observar en el cuadro anterior, existe apertura por parte de las municipalidades en adoptar una

guía de control interno para la ejecución de proyectos de infraestructura física.

#### 2.2.2. Diagnostico de la investigación.

En la actualidad, las municipalidades están siendo apoyadas económicamente y de manera sustancial por el gobierno central y por países y organismos financieros internacionales, a fin de fortalecerles su gestión como agentes de desarrollo de sus propias comunidades.

En ese sentido, los municipios tienen ahora una mayor responsabilidad, al manejar fondos en cuantías importantes e incursionar en la construcción de obras de infraestructura física de gran complejidad, sin embargo, no poseen una estructura organizativa y un marco legal y técnico que les permita ejecutar sus programas de desarrollo local, con la oportunidad, eficiencia y eficacia con que lo esperan sus poblaciones objetivo.

Administrativamente, la falta de una Unidad encargada del seguimiento y control del ciclo de proyectos; de personal idóneo y de mecanismos de inducción y capacitación de personal técnico, constituye una limitante importante para el cumplimiento de requerimientos técnicos establecidos por los organismos financieros y de control, que no permiten

que las obras se ejecuten de acuerdo al tiempo previsto; al presupuesto asignado y a la calidad deseada.

Por consiguiente, y según los resultados de la investigación, las municipalidades incumplen también disposiciones legales aplicables a proyectos de infraestructura, al grado que en su mayoría desconocen las etapas que sigue el ciclo de proyectos, lo cual es preocupante, partiendo del hecho de que es a través de este proceso, que se conocen las condiciones básicas para la ejecución de una obra, situación que les afecta la ejecución normal de las actividades y se exponen a un riesgo alto de que algunas operaciones sean observadas, teniendo en cuenta que están sujetas a la fiscalización de la Corte de Cuentas de la República y en algunos casos a las auditorías de firmas privadas.

Consecuentemente, el control interno, de acuerdo al análisis de los datos obtenidos a través de la encuesta, presenta deficiencias importantes para evaluar con efectividad el ciclo de proyectos de infraestructura, por lo tanto, la mejoría que presentan algunos controles de tipo presupuestario y financiero, debido principalmente a las exigencias impuestas por organismos financieros y de control, no son suficientes, ya que no han adoptado un

sistema contable que les permita llevar un control efectivo y oportuno del avance de las obras.

En conclusión, el sistema de control interno de las municipalidades para la ejecución de proyectos de infraestructura, de acuerdo al análisis de la información obtenida a través de encuestas y entrevistas, adolece de elementos técnicos, financieros, administrativos, legales y contables, que les permita efectuar una evaluación eficiente en el desarrollo de obras de infraestructura física, para asegurarse de la calidad y oportunidad con que deben entregarlas a las comunidades beneficiarias.

**CAPITULO III**

**GUÍA DE CONTROL INTERNO PARA LOS PROYECTOS DE**

**INFRAESTRUCTURA FÍSICA EJECUTADOS POR LAS**

**MUNICIPALIDADES.**

**3.1. Consideraciones generales.**

3.1.1. Alcance de la guía.

La presente guía comprende, el proceso del ciclo de proyectos y los procedimientos de control administrativo - contables, que han sido diseñados tomando en cuenta los puntos críticos identificados en el trabajo de campo, así:

- Las municipalidades carecen de una estructura organizativa, que presente los niveles jerárquicos y funciones del personal que participa en el ciclo de proyectos, además poseen un deficiente proceso de selección del recurso humano y no desarrollan programas de capacitación.
- Falta de aplicación de disposiciones legales aplicables al ciclo de proyectos, de leyes básicas tomadas en cuenta en la investigación de campo; tales como: Ley AFI, Corte de Cuentas, Ley FODES, Normas Técnicas y otras disposiciones más específicas, que establecen los lineamientos

impositivos que deberá seguir la ejecución y terminación de las obras de infraestructura financiadas por el Estado y por organismos internacionales.

- Las municipalidades no aplican los principios de contabilidad ni la normativa contable/financiera emitida por el ministerio de Hacienda, limitándose únicamente a la aplicación del sistema de partida simple, a pesar de ser entidades que conforme al Art. 2 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, están obligadas a adoptar el sistema de contabilidad gubernamental.
- Los procedimientos de control no reflejan una visión con respecto a la productividad y calidad de las obras que entregan a las comunidades y a la salvaguarda de los recursos destinados a la inversión, sino únicamente buscan cumplir esencialmente objetivos de índole monetario, que les permita obtener financiamiento interno o de organismos externos.

Por todo lo anterior, es necesario que los municipios cuenten con una estructura básica a nivel funcional (ver cuadro No.1); que se ciñan a un proceso técnico de selección de personal y adopten un esquema básico del ciclo de proyectos, a fin de que hacer más viable la implementación de los lineamientos de control comprendidos en la presente guía (ver cuadro No.2).

### 3.1.2. Proceso de selección de personal.

La unidad de recursos humanos de la municipalidad deberá incorporar a la unidad de proyectos, el recurso humano necesario y capacitado para desempeñar las actividades del ciclo de proyectos por lo cuál, deberá ejecutar el proceso siguiente:

1. Reclutamiento, la municipalidad deberá hacer llegar a las personas que reúnan los requisitos mínimos del puesto, como son básicamente, ser profesionales en la construcción de obra civil y tener 5 años de experiencia en el ejercicio de su profesión.
2. Selección, efectuar una revisión minuciosa del curriculum, experiencia de los candidatos, perfil del puesto y las pruebas correspondientes para determinar si reúnen los requisitos.
3. Contratación, completar formalmente la relación laboral de la persona idónea para el puesto.
4. Inducción, familiarizar al nuevo elemento con el puesto, los objetivos de la unidad y la visión de la entidad.

5. Evaluación, realizar revisiones continuas de las capacidades y habilidades del personal a fin de actualizar los conocimientos, a través de programas apropiados de capacitación.
  
6. Capacitación, establecer actividades y diseñar programas de capacitación en áreas técnicas y de control a fin de mejorar las capacidades y habilidades que demanda la ejecución del ciclo de proyectos.

### **3.2. Propuesta de una guía de control Interno para los proyectos de infraestructura física ejecutados por las municipalidades.**

La presente guía, comprende los lineamientos de control tanto administrativos como contables, que deben de adoptarse en las diferentes etapas que comprende el ciclo de proyectos, como son la etapa preliminar o preinversión, etapa de inversión o ejecución, y la etapa de operación y mantenimiento, a fin de reducir el nivel de riesgo de que se produzcan errores o irregularidades, en la ejecución de obras de infraestructura.

#### **3.2.1. Etapa Preliminar o Preinversión.**

##### **OBJETIVO:**

Establecer el proceso de la etapa de preinversión y los procedimientos de control que conlleven a las municipalidades a desarrollar una adecuada gestión en las fases de planificación participativa, prefactibilidad, formulación de carpetas, evaluación y aprobación.

##### **ALCANCE:**

Describir la etapa de preinversión y los procedimientos de control administrativo - contable fundamentales, que tienen que ver desde la actividad de motivación al desarrollo de

proyectos, contratación del recurso humano responsable de la elaboración de perfiles, formuladores de las carpetas, cumplimiento con los requerimientos legales exigidos por el ente que financiara el proyecto y el control contable de la etapa.

1. Planificación Participativa.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	Identificación de las necesidades de sus comunidades, para lo cual deberán desarrollar los procedimientos siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitar a las comunidades para conocer sus necesidades, promocionar e informarles del o los programas que el Estado está impulsando para el desarrollo de los municipios.</li> <li>• Invitar a una asamblea comunitaria para la realización de un cabildo abierto, a través del cual expongan las demandas de necesidades existentes en cada uno de los municipios.</li> <li>• Levantar acta de todas las necesidades expuestas por los municipios.</li> </ul>	Gobierno Municipal
2.	Revisión y priorización de la demanda de necesidades de las comunidades, acorde a la elegibilidad de proyectos que el Estado está impulsando, en que deberán:	Gobierno Municipal

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
3.	<p>Creación de un comité de proyecto, el cual estará conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seleccionar y priorizar necesidades de las comunidades, ratificándolas en acuerdo de consejo municipal.</li> <li>• Verificar que las necesidades expuestas estén contempladas en los programas de desarrollo determinados por el Estado a los municipios.</li> <li>• Establecer asamblea para comunicar a las comunidades las razones que se tuvieron para elegir los proyectos seleccionados.</li> <li>• Seleccionar personas que representen o sean el contacto de cada necesidad de proyecto seleccionado por cada municipio.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciertos miembros de las comunidades, a los cuales se les ha priorizado sus proyectos.</li> <li>• Representante del concejo municipal.</li> <li>• Técnicos en proyectos, facilitadores y promotores, que de no ser seleccionados del personal existente en el municipio deberá contratarlos. En caso de ser contratados, deberán:</li> </ul>	Gobierno Municipal

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar el proceso de contratación dando cumplimiento a los requerimientos establecidos por el respectivo programa del ente que financiará el proyecto.</li> </ul> <p>Elaboración de un Plan de Acción, el cual estará compuesto por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las necesidades, problemas y potencialidades identificadas a nivel de cada una de las municipalidades.</li> <li>• Posibles soluciones a los problemas y necesidades identificadas.</li> <li>• Ideas de proyectos priorizados.</li> <li>• Ideas de posibles proyectos.</li> <li>• Acciones por parte del gobierno y las comunidades, para solucionar las necesidades y problemas.</li> <li>• Establecer los recursos que las comunidades y/o gobierno municipal están dispuestos a aportar para solucionar los problemas y necesidades.</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Comité De Proyectos</p>
5.	<p>Aprobación Plan de Acción, para lo cual el municipio deberá presentar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El plan de acción para su revisión y aprobación.</li> <li>• Certificación de actas de asamblea</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Ente financiero del proyecto</p>

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
6.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo municipal sobre los proyectos seleccionados que cumplan con los criterios de elegibilidad de los proyectos.</li> <li>• Solicitud de financiamiento aprobada.</li> </ul> <p>Elaboración de convenio de los financiamientos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deberán elaborar un convenio global que especifique los derechos y obligaciones contractuales entre el gobierno municipal y el ente financiero del proyecto.</li> <li>• Deberán elaborar un convenio en el cual se comprometan a compromisos de desarrollo de proyectos entre el gobierno municipal, la comunidad beneficiada y el ente financiero del proyecto.</li> <li>• Llevar a cabo la creación de la apertura de una cuenta de ahorros.</li> </ul>	Gobierno Municipal y ente financiero del proyecto.
7.	<p>Contabilización de los hechos económicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrar por el sistema de contabilidad gubernamental, cada proyecto.</li> </ul>	Departament o contable.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
8.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectuar registros contables utilizando el rubro de inversiones en proyectos y programas.</li> <li>• Reconocer contablemente la apertura de la cuenta de ahorros.</li> <li>• Crear archivos de documentos contables.</li> </ul> <p>En esta fase deberán iniciar un proceso de capacitación tanto Consejo Municipal, Promotores y Comité de Proyectos en contenidos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de desarrollo económico-social impulsado por El Estado hacia los municipios.</li> <li>• Gestión y Control de las Finanzas Públicas</li> <li>• Importancia de la planificación participativa.</li> <li>• Participación en el Proceso de Planificación Participativa.</li> </ul>	Gobierno Municipal
9.	<p>Obtención de resultados finales de la fase:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de los proyectos prioritarios para la comunidad.</li> <li>• Establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar con relación a la solución de las necesidades</li> <li>• Planteamiento de las posibles alternativas de solución.</li> </ul>	Gobierno Municipal.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación respectiva por parte del consejo de los proyectos a desarrollar.</li> </ul>	

## 2. Prefactibilidad.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	Completada la fase de Planificación participativa, deberá proceder a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar la contratación del recurso humano para la elaboración de perfiles.</li> <li>• Llevar a cabo la coordinación de los contactos con cada uno de los miembros del comité de proyectos.</li> </ul>	Gobierno municipal
2.	Elaboración de Perfiles de Proyectos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Observar el lugar donde se ejecutará el proyecto y proceder a elaborar el perfil del proyecto, el cual contendrá:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Datos básicos generales del proyecto.</li> <li>b) Características del Problema</li> <li>c) Descripción del proyecto.</li> </ul> </li> <li>• Verificar el campo de los perfiles de proyectos</li> <li>• Cotejar el perfil del proyecto con los planes de acción.</li> </ul>	Unidad de proyectos

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar los ajustes respectivos en caso de existir discrepancias, así como cotejarlo con la asignación del monto del proyecto.</li> </ul> <p>La prefactibilidad de un proyecto deberá, contener los atributos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos sociales y organizacionales</li> <li>• Descripción del problema</li> <li>• Aspectos Técnicos</li> <li>• Aspecto Económico - Financiero</li> <li>• Posibles alternativas de solución</li> <li>• Aspectos de Genero</li> <li>• Aspectos de Operación.</li> </ul>	Comité de Proyectos.
5.	<p>Contabilización de los hechos económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocer contablemente la apertura de cuenta corriente.</li> <li>• Registrar la transferencia de fondos para la prefactibilidad.</li> <li>• Registrar los gastos por cancelación de nominas de formuladores de perfiles.</li> <li>• Reconocer los gastos por compra de material para perfil.</li> <li>• Llevar libro auxiliar de bancos</li> <li>• Llevar libro de emisión de cheques</li> <li>• Crear archivos de los registros contables con su respectivo soporte.</li> </ul>	Departament o Contable

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
6.	<p>En esta fase deberán continuar el proceso de capacitación tanto Consejo Municipal, Promotores y Comité de Proyectos en contenidos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección y Contratación de Formuladores de proyectos.</li> <li>• Promoción y ejecución de proyectos.</li> <li>• Manejo de Recursos Financieros.</li> </ul>	Gobierno Municipal
7.	<p>Obtención de los resultados finales de la fase:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinado el tamaño del proyecto.</li> <li>• Establecido las alternativas técnicas.</li> <li>• Determinado la inversión de los proyectos.</li> <li>• Establecido costos estimados del proyecto.</li> </ul>	

### 3. Formulación de la Carpeta Técnica.

No.	PROCESOS / PROCEDIMEINTOS	RESPONSABLE
1.	<p>Desarrollada la fase anterior deberán proceder a la selección y contratación del formulador, el cual iniciará con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitar al lugar del proyecto</li> <li>• Ordenar el inicio del proyecto</li> <li>• Asegurar la participación de la comunidad en la formulación.</li> </ul>	Gobierno municipal
2.	<p>Conformación de la carpeta técnica que deberá contener lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos generales del proyecto</li> </ul>	Formuladores

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos específicos del proyecto</li> <li>Revisión y Aprobación de la carpeta técnica.</li> <li>• Revisar y aprobar la carpeta (Acuerdo municipal).</li> <li>• Revisar de manera preliminar la carpeta por parte del ente que financiará el proyecto.</li> </ul>	<p>Gobierno Municipal</p> <p>Ente financiero del proyecto.</p>
4.	<p>Tipificación de proyectos elegibles.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar, entre los proyectos sociales de infraestructura, los siguientes: saneamiento, educación, salud, vial, electrificación.</li> <li>• Considerar entre los proyectos financieros económicos los siguientes: los mercados, tiangues, canales, rastros, canales de riesgo comunitario.</li> </ul>	<p>Gobierno municipal</p>
5.	<p>Descripción final del Proyecto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El diseño y/o ingeniería del proyecto que permita determinar sus componentes y recalcular los costos con mayor precisión.</li> <li>• El plan de ejecución del proyecto y la organización necesaria para el efecto.</li> <li>• Presupuesto de costo del proyecto tanto de inversión como de operación.</li> </ul>	<p>Comité de proyectos</p>

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
6.	<p>Contabilización de los hechos económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de Conciliaciones Bancarias de cuentas de ahorro y corriente existente</li> <li>• Registrar la transferencia de fondos para la formulación de carpetas.</li> <li>• Registrar los gastos por cancelación de nominas de formuladores de carpetas Técnicas.</li> <li>• Reconocer los gastos por compra de material para formulación de la carpeta.</li> <li>• Acentar registro en libro auxiliar de bancos</li> <li>• Registrar en el libro de emisión de cheques, los cheques emitidos.</li> <li>• Crear archivos de los registros contables con su respectivo soporte.</li> </ul>	Departament o Contable
7.	<p>En esta fase deberán continuar el proceso de capacitación tanto Consejo Municipal, Promotores y Comité de Proyectos en contenidos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección y Contratación de Formuladores de Carpetas Técnicas.</li> <li>• Promoción y ejecución de proyectos.</li> <li>• Procedimientos y técnicas de administración de recursos.</li> <li>• Manejo de Recursos Financieros.</li> </ul>	Gobierno Municipal

4. Evaluación y aprobación.

No.	PROCESOS / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	<p>Previa elaboración de carpeta técnica se deberá proceder a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar si la carpeta técnica satisface las necesidades priorizadas.</li> <li>• Visitaran el lugar del proyecto.</li> <li>• Recoger información sobre aspectos legales, económicos, ambientales, etc.</li> <li>• Solicitar informe técnico del evaluador el cuál contendrá la opinión de factibilidad del proyecto.</li> </ul>	Gobierno municipal y ente financiero del proyecto
2.	<p>Aprobación del financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener ficha de aprobación de financiamiento.</li> <li>• Aperturar cuenta corriente por proyecto aprobado.</li> <li>• Solicitar primera transferencia de fondos para cubrir gastos de contratación y ejecución.</li> </ul>	Gobierno municipal
3.	<p>Convenio del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmar convenio de proyecto por parte de gobierno municipal, ente financiero y el comité de proyectos.</li> </ul>	Gobierno municipal

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
4.	<p>Controles contables.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrar por el sistema de contabilidad gubernamental, cada proyecto.</li> <li>• Registrar en cuentas de orden los proyectos.</li> <li>• Reconocer contablemente la apertura de la cuenta de ahorros.</li> <li>• Crear archivos de documentos contables.</li> </ul>	Unidad contable.
5.	<p>Obtención de resultados finales de preinversión para dar pase a la etapa de inversión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Firma de los convenios con el ente financiero del proyecto.</li> <li>• Diseño definitivo del plan de acción para el desarrollo del proyecto.</li> <li>• Constituir y capacitar al respectivo Comité de proyectos.</li> <li>• Aprobación de la Carpeta técnica y el financiamiento del proyecto</li> <li>• Realización de apertura de cuenta corriente.</li> <li>• La primera transferencia de fondos y tener contratado el realizador o encargado de la obra y de un respectivo supervisor.</li> </ul>	
6.	Utilización de formatos:	Gobierno municipal.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitud de financiamiento de idea de proyectos. (Ver anexo N°3, formato N° 1)</li> <li>• Acta de reunión de consolidación del Programa de acción de desarrollo local (PADL). (Ver Anexo N°3, formato N° 2)</li> <li>• Programa de inversiones y acciones del PADL. (Ver Anexo N° 3, formato N° 3)</li> <li>• Contenido básico del plan de acción para el desarrollo local. (Ver Anexo N° 3, formato N° 4)</li> <li>• Información general del proyecto. (Ver Anexo N° 3, formato N° 5)</li> <li>• Antecedentes del problema. (Ver Anexo N° 3, formato N° 6)</li> <li>• Ingeniería del proyecto. (Ver Anexo N°3, formato N° 7)</li> <li>• Encuesta de organización de la comunidad beneficiaria para administrar y cuidar el proyecto. (Ver Anexo N° 3, formato N° 8)</li> <li>• Certificación de acta de cabildo abierto. (Ver Anexo N°3, formato N° 9)</li> <li>• Auxiliar de bancos para el registro de las operaciones. (Ver Anexo N° 3, formato N° 10)</li> </ul>	

### 3.2.2. Etapa de Inversión o de Ejecución.

#### Objetivo

Establecer el proceso de la etapa de inversión del ciclo de proyectos y los procedimientos de control, orientados a mejorar la gestión y los controles internos de las municipalidades en las fases de visita previa, orden de inicio, construcción, liquidación, y recepción.

#### Alcance

Describir los procedimientos de control administrativo - contable desde las actividades de identificación del lugar del proyecto hasta la recepción final de la obra.

#### 1. Visita Previa en el lugar del proyecto.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	Contratar al realizador (constructor) o encargado de obra (administración directa) y al supervisor externo quién deberá rendir fianza de buena supervisión y no se le asignarán funciones de diseño y construcción.	Gobierno municipal
2.	Convocar a visita previa al supervisor externo, realizador y comité de proyectos en el lugar de la construcción, y desarrollar los siguientes procedimientos:	Gobierno municipal

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar el lugar donde se construirá la infraestructura.</li> <li>• Asegurar que todos los puntos de referencia se encuentren conforme la carpeta técnica.</li> <li>• Consignar en la bitácora todos los acuerdos o circunstancias importantes encontrados en esta visita</li> <li>• Verificar la fecha de inicio y terminación del proyecto</li> <li>• Preparar informe sobre dictamen técnico, a fin de iniciar o posponer la orden de inicio</li> <li>• Firmar la bitácora y dejarla en poder del realizador o encargado del proyecto.</li> </ul>	<p>Supervisor, realizador y comité de proyectos</p> <p>Supervisor</p> <p>Supervisor, realizador y comité de proyectos</p> <p>Supervisor, realizador y comité de proyectos</p> <p>Supervisor</p>

## 2. Orden de inicio.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1	Emisión y entrega de orden de inicio al realizador o encargado de proyectos y copia al supervisor.	Gobierno municipal
2	Efectuar el primer desembolso de capital de trabajo al realizador o encargado del proyecto	Gobierno municipal

3	Iniciar la construcción durante el plazo de 15 días posteriores a la entrega del anticipo	Realizador o encargado del proyecto
4	Recomendar todas las medidas y estudios de carácter técnico para asegurar la calidad de la obra.	Supervisor

### 3. Construcción del proyecto.

No.	PROCESOS / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1	Preparación y entrega al gobierno municipal, el cronograma de trabajo avalado por el supervisor	Realizador o encargado del proyecto
2	Solicitar al gobierno municipal, con el aval previo del supervisor externo, los desembolsos conforme el avance del trabajo, el cumplimiento de las respectivas especificaciones técnicas y tomando en consideración los mecanismos siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 33% primer desembolso en el momento de la aprobación del proyecto e iniciar su ejecución.</li> <li>• 33% segundo desembolso hasta haber efectuado la primera liquidación y según avance físico de la obra</li> <li>34% y último desembolso, después de efectuada la segunda liquidación y conforme al avance físico de la obra.</li> </ul>	Supervisor
3.	Supervisión de la obra, tomando en cuenta los siguientes procedimientos. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuidar que no se dañe ningún servicio</li> </ul>	Supervisor

que esté contiguo a la ejecución del proyecto.

- Inspeccionar que la obra se esté ejecutando conforme a la carpeta técnica y términos contractuales.
- Verificar la calidad y cantidad de materiales, así como la calificación de la mano de obra empleada por el constructor o encargado.
- Determinar la cantidad y calidad de la obra física construida y asegurarse de la disponibilidad del proyecto.
- Presentar informes periódicos al municipio y al comité de proyectos.
- Advertir y recomendar cualquier correctivo por alguna desviación detectada entre la obra física y las especificaciones técnicas.
- Recomendar la suspensión temporal o definitiva de un proyecto según la gravedad del caso.
- Avalar cambios en los montos y plazos de los contratos, a fin de que puedan ser autorizados por el gobierno municipal.
- Tomar todas las medidas necesarias, a fin de garantizar que la obra se realice conforme a los lineamientos técnicos y legales previstos.

Llevar una bitácora para registrar todos los acuerdos importantes durante el proceso de construcción de la obra.

#### 4. Liquidación final de gastos.

No.	PROCESOS / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	<p>Liquidación final de un proyecto, considerando lo siguiente:            Enviar al gobierno municipal, la estimación final para liquidar su contrato.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectuar liquidación del contrato del realizador y de la información financiera del proyecto.</li> <li>• Resguardar en la alcaldía, los contratos, facturas y demás comprobantes relacionados con el proyecto.</li> <li>• Facilitar el acceso a la documentación de proyectos al auditor interno y externo.</li> </ul>	<p>Realizador</p> <p>Gobierno municipal</p>

5. Recepción final de la Obra.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	<p>Recepción final de la obra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Firmar el acta de recepción final de la obra, consignando en bitácora la terminación satisfactoria de la obra.</li> <li>• Presentar un informe final con fotografías del avance y terminación de la obra y la liquidación correspondiente.</li> <li>• Avisar a la municipalidad con 15 días de anticipación de la terminación de la</li> </ul>	<p>Supervisor</p> <p>Supervisor</p> <p>Supervisor</p>

	<p>obra para efectos de coordinar la recepción final.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectuar un recorrido para asegurarse que la obra se haya ejecutado en un 100% y conforme a las especificaciones técnicas y contractuales.</li> <li>• Remitir al gobierno municipal un informe final y la solicitud de estimación para dar por terminado su contrato.</li> </ul>	<p>Constructor, comité de proyectos y municipalidad</p> <p>Supervisor</p>
2.	<p>Obtención de resultados finales de la etapa de inversión para dar pase a la etapa de operación y mantenimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos recibidos con acta de recepción firmada.</li> <li>• Organización comunitaria, comité de proyectos y gobiernos municipales fortalecidos en aspectos de operación y mantenimiento preventivo del proyecto.</li> <li>• Proyecto entregado a la comunidad beneficiaria.</li> <li>• Liquidación financiera y administrativa final del proyecto.</li> </ul>	<p>Gobierno municipal</p> <p>Capacitador</p>
3.	<p>Utilización de formatos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprobante de avance físico del proyecto. (Ver anexo N° 3, formato N° 11)</li> <li>• Informe de liquidación de fondos por proyecto. (Ver anexo N° 3, formato N° 12)</li> <li>• Acta de recepción de proyectos. (Ver anexo N° 3, formato N° 13)</li> </ul>	

### 3.2.3. Etapa de operación y Mantenimiento.

#### Objetivo

Establecer el proceso de la etapa de operación y mantenimiento del ciclo de proyectos y los procedimientos de control necesarios, para elevar el nivel de gestión y resultados positivos en el desarrollo de la fases de diagnostico, plan, seguimiento y liquidación.

#### Alcance

Describir el proceso de la etapa y los procedimientos de control administrativo - contable, desde la creación del fondo de mantenimiento hasta la entrega de la obra a la cuál se este efectuando el mantenimiento.

#### 1. Elaboración del diagnóstico de necesidades.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	Elaboración de un Informe de Necesidades de Mantenimiento, de una obra específica para ser entregado al gobierno municipal, el cuál deberá contener: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de Construcción</li> <li>• Especificaciones técnicas de mantenimiento</li> </ul>	Comité de proyectos
<b>No.</b>	<b>PROCESO / PROCEDIMIENTOS</b>	<b>RESPONSABLE</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación y nombre de la comunidad</li> </ul>	

	beneficiaria.	
2.	Formulación de un Presupuesto de ingresos y gastos que comprenderá.	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporte de cofinanciamiento de la comunidad, previa acta de compromiso.</li> <li>• Monto de materiales a utilizarse</li> <li>• Mano de obra, que puede ser de la comunidad cuando no sea un trabajo complejo y calificado.</li> </ul>	

2. Preparación y aprobación del plan de mantenimiento.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	Consignación de un acta de compromiso, especificando el aporte de cofinanciamiento.	Gobierno municipal
2.	Calendarización de depósitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre del proyecto</li> <li>• Fecha de remesa</li> <li>• Monto de la remesa</li> <li>• Responsable</li> </ul>	Unidad de proyectos
3.	Presentar al ente financiero del proyecto el informe de necesidades y requerimiento de mantenimiento, elaborado por el comité de proyectos.	Gobierno municipal
4.	Consolidación de un presupuesto anual de ingresos y gastos elaborado con base a los presupuestos presentados en la fase anterior.	Unidad Contable
No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE

5.	Clasificación de empresas calificadas de acuerdo a bienes y/o servicios necesarios, la cuál contendrá:	Gobierno municipal
6.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre, teléfono, dirección del proveedor</li> <li>• Precio propuesto por item.</li> </ul> Descripción de un cronograma de actividades a realizar para el transcurso de un año, tiempo para el cuál se desarrolla la etapa.	Gobierno municipal
7.	Aperturación de una cuenta corriente, para lo cuál deberán seguir lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se abrirá a nombre de "Mantenimiento Preventivo Proyecto _____, municipalidad de _____.</li> <li>• El beneficiario será en proporción a los aportes de cofinanciamiento.</li> <li>• Se utilizarán recursos por el uso de la infraestructura, en el caso de que estos generarán ingresos propios.</li> <li>• Si existiere remanente después de haberse efectuado la liquidación de gastos, este podrá ser utilizado automáticamente para financiar el mantenimiento del año siguiente.</li> <li>• Se utilizará el remanente de la etapa anterior.</li> <li>• Se llevará un registro contable cronológico de los cargos y transferencias hechas de acuerdo a los rubros y cuentas establecidos en el</li> </ul>	Gobierno municipal

sistema de contabilidad gubernamental, amparados por las respectivas liquidaciones autorizadas por ente financiero del proyecto y el gobierno municipal.

3. Seguimiento de las obras en mantenimiento.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	Revisión del cronograma y presupuesto con el fin de iniciar las actividades programadas.	Unidad de proyectos
2.	Proporcionar la ayuda técnica necesaria y los materiales si así se hubiese establecido.	Gobierno municipal
3.	Supervisión y monitoreo de las obras en mantenimiento para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medir el cumplimiento de los plazos establecidos en el cronograma</li> <li>• Elaborar un informe de avance de mantenimiento que contenga:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre del proyecto</li> <li>- Fecha de inicio de las labores</li> <li>- Avance físico del mantenimiento</li> <li>- Tiempo estimado de terminación</li> </ul> </li> </ul>	Comité de proyectos
4..	Realización de una comparación física del informe de avance de mantenimiento por parte de un técnico.	Unidad de proyectos

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
5..	Elaboración de un informe trimestral para ser presentado a la comunidad beneficiaria a través de cabildo abierto y dar a conocer sobre el estado de las obras y el uso de Los fondos.	Unidad Contable

4. Liquidación de obras en mantenimiento.

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
1.	<p>Elaborar liquidación de gastos que contendrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotizaciones escritas de los proveedores con el nombre, teléfono y dirección</li> <li>• Ordenes de compra o documento similar utilizado por la municipalidad</li> <li>• Contrato de cumplimiento con los proveedores y fianzas de fiel cumplimiento.</li> </ul> <p>Facturas y/o recibos que amparen los gastos de materiales y pago de mano de obra, cuando sean estos últimos se deberá anotar el nombre de la persona que recibió, número de cédula, NIT si lo posee y dirección.</p>	Unidad de proyectos

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de terminación de mantenimiento de obra elaborado por el técnico responsable con base a las constataciones físicas y a los informes presentados por los comités de proyectos.</li> </ul> <p>Efectuar el registro de las operaciones incurridas en el mantenimiento y trasladarlos a la cuenta de gastos para lo cuál también se atenderá lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Archivar toda la documentación correspondiente a las actividades a fin de que este disponible para efectos de fiscalización de la Corte de Cuentas o cualquier organismo interesado.</li> <li>• Utilizar los rubros y cuentas señalados en el manual de cuentas de la contabilidad gubernamental para las inversiones públicas.</li> <li>• Preparar un informe financiero del uso de los fondos durante la etapa para ser presentado al concejo municipal.</li> </ul>	Unidad contable
3.	<p>Entregar la obra en mantenimiento para lo cuál se realizará lo siguiente. Comprobación de mantenimiento de obra con resultados satisfactorios.</p>	

No.	PROCESO / PROCEDIMIENTOS	RESPONSABLE
4.	<p>Utilización de formatos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar la fecha de próxima reunión con el comité de proyectos a fin de iniciar el nuevo período de mantenimiento.</li> <li>• Elaborar y firmar el acta de entrega formal de la obra a la comunidad.</li> <li>• Presupuesto de mantenimiento. (Ver anexo N° 3, formato N° 14)</li> <li>• Cronograma de actividades. (Ver anexo N° 3, formato N° 15)</li> <li>• Entrega de obra en mantenimiento. (Ver anexo N° 3, formato N° 16)</li> </ul>	Gobierno Municipal

#### 3.2.4. Utilidad de la guía de control interno.

La adopción y aplicación de la guía de control interno descrita en la presente propuesta, contribuirá a que las municipalidades, aseguren el uso económico de los recursos y mejoren la gestión municipal respecto a la inversión en obras de infraestructura física.

Por otra parte, permitirá cumplir con las normas legales, contables, administrativas, para la generación de información operativa y financiera de manera oportuna, útil y confiable.

Por todo lo anterior, las municipalidades fortalecerán la transparencia en el desarrollo de proyectos y consecuentemente la credibilidad ante terceros en la administración de recursos para la ejecución de proyectos de beneficio social.

## CAPITULO IV

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1. Conclusiones

1. No todas las municipalidades cuentan con una unidad de control de proyectos, y en aquellas donde existe, no poseen una estructura que cumpla con aspectos mínimos de carácter organizacional, para asegurar una distribución adecuada de los recursos en el logro de objetivos comunes, ya que no están provistas del equipamiento necesario para realizar las labores operativas, además de no contar con un proceso sistemático de reclutamiento, selección, contratación, inducción, evaluación y capacitación del personal que garantice el mínimo de idoneidad para quienes participan en la ejecución del ciclo de proyectos de infraestructura.
2. No existe un proceso sistemático de capacitación en aspectos de gestión, administración y control de recursos financieros, así como en materia de participación ciudadana y control social, que este dirigido a miembros de los concejos municipales, servidores relacionados con la ejecución de obras de infraestructura, y las comunidades beneficiarias, que

esté orientado a fortalecer sus capacidades técnicas, operativas y de control, consecuentemente, muchas de las deficiencias detectadas a los municipios, según entrevista con funcionarios de entidades de gobierno, que asisten técnica y financieramente a las municipalidades, se ha debido a la falta de información y conocimiento que tienen sobre diversos temas relacionados con el ciclo de proyectos.

3. Las municipalidades no aplican la Ley de la Corte de Cuentas de la República, en lo pertinente a la contratación de servicios de construcción y no han adoptado medidas de protección de la inversión pública, contenidas en las Normas Técnicas de Control Interno, emitidas por ese organismo fiscalizador, también le han restado importancia a la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social, que se refiere a la asignación, distribución y utilización de los recursos destinados al ciclo de proyectos.
4. Las municipalidades no han adoptado el sistema de contabilidad gubernamental, para el control de las operaciones patrimoniales y de la ejecución presupuestaria, realizadas a lo largo del ciclo de proyectos, tal como lo establece la Ley Orgánica de

Administración Financiera del Estado, por consiguiente, el registro de sus operaciones no está acorde a las normas, principios contables y disposiciones legales aplicables, establecidas para el resto de las entidades y organismos del sector público, lo cual imposibilita que se conozca de manera integral, la situación económica y financiera del Estado y en particular, que los municipios cuenten con información oportuna, eficiente y veraz, para una efectiva toma de decisiones.

5. Se observó que los gobiernos municipales, no poseen un adecuado control presupuestario de la inversión en proyectos, que posibilite una ejecución ordenada y con sujeción a disponibilidades financieras, ya que únicamente se limitan a registrar en un libro de control de proyectos, la cantidad autorizada y los desembolsos incurridos, cuyos movimientos son trasladados al cierre de mes a un libro de caja, en el cual se registran los ingresos y egresos de diversa naturaleza, a efecto de presentar los saldos de las cuentas bancarias.
6. Las municipalidades no poseen un instrumento técnico que contenga procedimientos mínimos de control interno que

les permita guiar, regular, limitar y uniformar las acciones relativas al ciclo de proyectos, a fin de asegurar razonablemente el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo local, así como de la salvaguarda de los recursos, por otra parte, muchos de los técnicos de las unidades de proyectos desconocen las etapas básicas del proceso de una obra civil.

#### **4.2. Recomendaciones**

1. Las municipalidades deben de planificar y organizar la creación de unidades de control de proyectos, proveyéndoles del equipo adecuado para realizar su labor; adoptar mecanismos eficientes y efectivos para el desarrollo del proceso de selección de personal; proceder también, a la elaboración e implementación de un manual de funciones, que describa las atribuciones y niveles de responsabilidad del recurso humano asignado a las actividades del ciclo de proyectos, y establecer programas de capacitación en áreas específicas, que les permita mejorar la eficiencia administrativa y operativa en la ejecución de obras civiles.

2. Los concejos municipales deben solicitar capacitación a las organizaciones no gubernamentales (ONG's), organismos cooperantes y entidades estatales como el Fondo de Inversión para el Desarrollo Social (FISDL), Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y a la Corte de Cuentas de la República, para que conocidas las necesidades y limitaciones de los involucrados en la ejecución del ciclo de proyectos, se desarrollen programas de capacitación, que tengan como propósito mejorar la capacidad de gestión de los municipios y el nivel de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.
  
3. Las municipalidades deben establecer medidas de control interno, que les permita cumplir con leyes, reglamentos y demás normativa aplicable al ciclo de proyectos, entre otras, la Ley de la Corte de Cuentas de la República, la Ley del Fondo de Desarrollo Económico y Social y las Normas Técnicas de Control Interno, así como también con disposiciones contenidas en convenios internacionales garantizados por el Estado, cuando los recursos procedan de empréstitos internacionales, a efecto de que los procesos de licitación para la formulación de los

perfiles, carpetas técnicas y construcción y supervisión de obras, se realicen de manera honesta transparente.

4. Los gobiernos municipales deben adoptar el sistema de contabilidad gubernamental, adecuado al giro y naturaleza de sus actividades, establecido por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, dependencia del Ministerio de Hacienda, para registrar diaria y cronológicamente, las transacciones relacionadas con la ejecución del ciclo de proyectos, a fin de generar información financiera y presupuestaria, oportuna, útil y razonable, susceptible de ser consolidada por el Estado, para el proceso de toma de decisiones de los responsables de la gestión financiera.
  
5. Las municipalidades deben diseñar e implementar, mecanismos que permitan un control más efectivo de las asignaciones presupuestarias destinadas a la inversión, dentro del marco de un sistema de administración financiera, que comprenda la integración contable y presupuestaria de los hechos económicos, a fin de evaluar de manera inmediata, el avance en la ejecución de obras y prever de manera oportuna, cualquier desviación presupuestaria, que incremente el riesgo en la continuidad o finalización de una obra.

6. Los concejos municipales deben adoptar la guía propuesta en este documento, a fân de que tengan una mejor comprensión de las etapas y fases del ciclo de proyectos y de los procedimientos de control que deben aplicar, para alcanzar los resultados previstos en los planes de desarrollo local y que los recursos sean utilizados con transparencia, economía y eficiencia, y conforme a disposiciones legales y demás normativa aplicable.

**BIBLIOGRAFÍA.**

- AREVALO, JUAN RAMÓN. "Guía para Trabajos en el Area de Auditoría", El Salvador 1997.
  
- AVALOS FLORES, ALEJANDRO Y OTROS "La Auditoria Interna en las Instituciones Autónomas", UES, Facultad de Ciencias Económicas, 1995.
  
- CORDOVA MACIAS, RICARDO, "Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana" El Salvador, Imprenta Criterio, primera edición, septiembre de 1996.
  
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, Decreto No 38 del 20 de Diciembre de 1983.
  
- CÓDIGO MUNICIPAL, Decreto No 74 del 31 de Enero de 1986.
  
- CORPORACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. "Retos del Gobierno Municipal hacia el siglo XXI: Contribuir al desarrollo sostenible y al fortalecimiento democrático". Septiembre de 1997.

- CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA, Manual sobre rendición de cuentas municipales para servicio de los señores miembros y empleados de las municipalidades de la república del salvador, diciembre de 1988.
- CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA. "Manual del presupuesto para las municipalidades de la República", Septiembre de 1986.
- CONTRALOR GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. "Normas de auditoría gubernamental", revisión junio 1994.
- COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS ACADÉMICOS DE EL SALVADOR. "Normas de Contabilidad Financiera", Octubre de 1996.
- ESCOBAR MURCIA, CECILIA LISSETTE Y OTROS "Puntos de control interno y sistema contable para proyectos de inversión financiados por el presupuesto extraordinario", UES, Facultad de Ciencias Económicas, 1988.
- FUNDACIÓN DAMUCA. "Finanzas y Gestión Financiera Municipal en Centroamérica y República". Managua, Nicaragua, 1997.

- FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO LOCAL.  
Manual Operativo, Marzo 1999.
- INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS. "Normas Internacionales Contabilidad", 1996.
- JOVEL RIVERA, MARTA ISABEL Y OTROS "Auditoría Gubernamental a Proyectos, Aplicación a un Caso Concreto", UES, Facultad de Ciencias Económicas, 1996.
- LEY DE CREACIÓN DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS, Decreto Legislativo N° 74 del 8 de Septiembre de 1988.
- LEY DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, Decreto No.438 del 23 de agosto de 1995.
- NORMAS TÉCNICAS DE CONTROL INTERNO DE LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA, San Salvador, Enero de 2000.
- REGLAMENTO DE LA LEY DE CREACIÓN DEL FONDO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS, Decreto N° 35 del 28 de marzo de 1998.

- ROJAS SORIANO, RAÚL. "Guía para realizar investigaciones sociales", 8ª Edición, Editorial Dirección General de Publicaciones.1985.
  
- RAMÍRES FUENTES, ERIK ROMAN Y OTROS. "El Papel de la auditoría Interna en los Grupos Empresariales del SECTOR Comercio e Industria de El Salvador", UES, Facultad de Ciencias Económicas, 1988.
  
- SECRETARIA DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL. "Manual operativo de las Alcaldías para el programa municipalidades en acción", mayo de 1993.

## **ANEXOS .**

**Anexo N°1.**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
ESCUELA DE CONTADURIA PUBLICA  
ENCUESTA PARA LOS MUNICIPIOS DE SAN SALVADOR

Señor-----

Alcalde Municipal-----

Presente.

Atentamente nos dirigimos a usted para saludarlo y a la vez solicitarle su valiosa colaboración, en el sentido de que nos conteste la presente encuesta, con el propósito de obtener información relativa a los procedimientos de control que ha adoptado la municipalidad en la ejecución de proyectos de infraestructura, dentro del marco del programa de "Desarrollo Local".

Los resultados obtenidos a través de la encuesta, nos servirán únicamente para la preparación del trabajo de graduación denominado **"Guía de Control Interno para los Proyectos de Infraestructura Física Ejecutados por las Municipalidades"**.

Además de cumplirse con este requisito académico, consideramos que la implementación de esta Guía por parte

de las municipalidades, contribuirá a que consoliden y mejoren su gestión en el desarrollo de obras de infraestructura, lo cual redundará en beneficio de sus propias comunidades.

Por su colaboración al responder objetivamente a las preguntas formuladas en este cuestionario, le estaremos altamente agradecidos y aprovechamos la oportunidad para desearle éxitos en la gestión municipal.

Walter Ernesto Alarcón Tobar-----

Lisette Marlene Crespín Rivas-----

José Nelson Rodríguez Rodríguez-----

**CUESTIONARIO**

1. ¿Dentro de la municipalidad, a quién se ha delegado la responsabilidad de ejecutar los proyectos?

-----  
-----

2. ¿Cuál es la profesión de la persona encargada de efectuar el control del proceso y documentación que se utiliza en la ejecución de proyectos?

- a) Contador público ( )
- b) Administrador ( )
- c) Ingeniero ( )
- d) Otros ( ) Especifique -----

-----  
-----

3. ¿Que tipo de capacitación ha recibido respecto a gestión y control de proyectos?

-----  
-----  
-----

4. ¿Qué leyes utiliza de referencia la municipalidad para la ejecución de proyectos de infraestructura?

-----  
-----  
-----

5. ¿Se lleva contabilidad de los proyectos de conformidad a los principios y normas establecidas en el manual de contabilidad gubernamental?

SI ( ) NO ( )

6. ¿Las etapas que sigue la municipalidad en la ejecución de un proyecto son las que establece la ley?

SI ( ) NO ( )

7. ¿Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, ¿podría mencionar las etapas principales?

-----  
-----  
-----

6. ¿Qué mecanismos utiliza para evaluar las etapas mencionadas en la respuesta anterior?

- 
- a) Constatación de ejecución presupuestaria( )
  - b) Revisión de perfiles del proyecto ( )
  - c) Cumplimiento legal de contratación ( )
  - d) Otros ( )Especifique
- -----
- e) Ninguno ( )
- -----  
-----  
-----
-



11. ¿Cuáles son las causas más comunes que originan el atraso en la ejecución y liquidación de las obras de infraestructura?

- a) Ausencia de requerimientos técnicos ( )
- b) Falta de recursos ( )
- c) Otros ( ) especifique-

-----  
 -----  
 -----

12. ¿Han enfrentado algunas dificultades para llevar a cabo la valuación de proyectos?

- SI ( ) NO ( )

13. ¿Si su respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, podría mencionar 3 de las más importantes?

- a) -----  
-----
- b) -----  
-----
- c) -----  
-----

14. ¿ A que atribuye el origen de las dificultades expuestas en la pregunta No.13?

- a) Ausencia de controles ( )
- b) Falta de capacitación del evaluador( )
- c) Inoportunidad en la evaluación ( )

d) Restricciones legales ( )

e) Otros ( ) Especifique -

-----  
-----  
-----

15. ¿Los procedimientos de control adoptados por la municipalidad, responden a las necesidades de eficiencia en la ejecución de proyectos?

SI ( ) NO ( )

16. ¿Si contestó afirmativamente porque considera que son eficientes?

---

---

17. ¿Considera que un documento que contenga una guía de control interno sobre la ejecución de proyectos de infraestructura física sería de utilidad para la municipalidad?

SI ( ) NO ( )

En base a su experiencia en el desarrollo de obras de infraestructura que aspectos de control necesitan mejorarse.

-----  
-----  
-----

**Anexo N° 2.**

Detalle de alcaldías en las cuales se llevo a acabo la investigación de campo:

1. San Salvador
2. Delgado
3. Mejicanos
4. Soyapango
5. Cuscatancingo
6. San Marcos
7. Ilopango
8. Nejapa
9. Apopa
10. San Martín
11. Panchimalco
12. Aguilares
13. Tonacatepeque
14. Santo Tomas
15. Santiago Texacuango
16. El paisnal
17. Guazapa
18. Ayutuxtepeque
19. Rosario de Mora.