

PROGRAMA PILOTO DE APOYO A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS Y A LAS MUNICIPALIDADES

(TC-98-09-48-7)

RESUMEN EJECUTIVO

Beneficiario y Organismo ejecutor:	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FIDSL)										
Beneficiarios:	Microempresas, pequeñas y medianas empresas y municipalidades seleccionadas										
Objetivos:	El objetivo general del programa es promover la creación de vínculos entre el sector privado y el sector público a fin de garantizar la mejor prestación de servicios municipales. Los objetivos específicos del programa son: i) concientizar a los miembros del personal de municipalidades y microempresas sobre oportunidades de tercerizar los servicios municipales; ii) ofrecer capacitación para los funcionarios de las municipalidades en la identificación de servicios para contratar externamente y procedimientos adecuados de licitación, contratación, regulación y supervisión para contratar servicios de empresas más pequeñas; iii) ofrecer capacitación y asistencia técnica para permitir a estas firmas más pequeñas participar en este proceso, y iv) promover la difusión de las experiencias y las enseñanzas aprendidas.										
Financiamiento:	<table> <tr> <td>Modalidad: Donación</td><td></td></tr> <tr> <td>FOMIN (Facilidad I):</td><td>US\$ 627.000</td></tr> <tr> <td>FOMIN (Facilidad IIIA):</td><td>US\$ 773.000</td></tr> <tr> <td>Beneficiario:</td><td>US\$ 600.000</td></tr> <tr> <td>Total:</td><td>US\$ 2.000.000</td></tr> </table>	Modalidad: Donación		FOMIN (Facilidad I):	US\$ 627.000	FOMIN (Facilidad IIIA):	US\$ 773.000	Beneficiario:	US\$ 600.000	Total:	US\$ 2.000.000
Modalidad: Donación											
FOMIN (Facilidad I):	US\$ 627.000										
FOMIN (Facilidad IIIA):	US\$ 773.000										
Beneficiario:	US\$ 600.000										
Total:	US\$ 2.000.000										
Calendario de ejecución:	<table> <tr> <td>Período de ejecución:</td><td>42 meses</td></tr> <tr> <td>Período de desembolso:</td><td>48 meses</td></tr> </table>	Período de ejecución:	42 meses	Período de desembolso:	48 meses						
Período de ejecución:	42 meses										
Período de desembolso:	48 meses										
Condiciones contractuales:	Con anterioridad al primer desembolso, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FIDSL) presentará al Banco prueba satisfactoria de que ha seleccionado al coordinador del programa, de acuerdo con los términos y las condiciones acordadas										

anteriormente con el Banco. Previo al desembolso de los fondos para los componentes número 1 y 2, el FIDSL presentará al Banco prueba de que i) ha establecido el Fondo de Capacitación Municipal (FOCAM) y el Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica (FOCAT), de acuerdo con los términos y las condiciones acordados con anterioridad con el Banco (ver párrafos 3.5 – 3.12); ii) ha puesto en vigencia el manual operativo, el cual incluirá el marco operativo y los procedimientos de contratación para el FOCAM y el FOCAT que se aplicarán en la gestión de las actividades del programa, de acuerdo con los términos y las condiciones acordados con anterioridad con el Banco, y iii) ha dictado al menos cinco cursillos para difundir los modelos de contratación que se utilizarán en la tercerización de los servicios municipales y las experiencias satisfactorias en este ámbito (ver párrafo 3.20).

**Excepciones a
políticas del Banco:**

Ninguna

I. ELEGIBILIDAD DEL PAÍS Y EL PROYECTO

- 1.1 El 3 de diciembre de 1993, el Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) declaró que El Salvador reúne las condiciones necesarias. Este proyecto es apto para donaciones de la facilidad de cooperación técnica del FOMIN (I) y la facilidad de promoción de las pequeñas empresas (IIIA). La facilidad de cooperación técnica respalda la tercerización en la región de monopolios del sector público y los cambios a nivel legal, institucional y normativo necesarios para estimular la participación sostenida del sector privado. La facilidad de promoción de las empresas estimula la competencia y el acceso a mercados nuevos por parte de las microempresas.

II. ANTECEDENTES

A. El proceso reciente de descentralización

- 2.1 La República de El Salvador tiene una organización territorial que comprende 262 municipalidades distribuidas en 14 departamentos. Estas municipalidades son gobernadas localmente por un intendente y un consejo municipal elegidos por el voto directo. Tres cuartos de los ingresos municipales provienen de las transferencias del gasto público, canalizadas mediante el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES). Si bien hasta hace poco tiempo, las municipalidades recibirían una transferencia muy limitada de los fondos del presupuesto público, en 1998 este porcentaje se incrementó de 1% del presupuesto nacional a 6%, hasta alcanzar un total de US\$90 millones el año pasado. Se trata de un cambio beneficioso dado que la capacidad local para generar ingresos es limitada. En una encuesta reciente de diecisiete municipalidades¹, dos tercios generaban solo 10% o menos de los ingresos a partir de los impuestos locales.
- 2.2 El Código Municipal establece que una de las responsabilidades municipales es la prestación de los siguientes servicios: registro civil, mercados, matadero de reses, barrido y limpieza de calles y aceras, recolección y desecho de residuos, cementerios y servicios funerarios, servicios de policía, y alumbrado público. Las municipalidades son responsables exclusivamente de aplicar y recaudar contribuciones para estos servicios. No obstante, en muchas instancias, parece que las tarifas establecidas para las contribuciones no cubren el costo de los servicios. Un factor que contribuya a esto es que un porcentaje alto de las municipalidades

¹ Huáscar Eguino y Fabrice Henry, "Descentralización y Servicios Públicos Locales en El Salvador", documento interno del BID, 1999.

carece de sistemas financieros y contables que les permitan analizar el costo de la prestación de un servicio municipal².

- 2.3 En los últimos años, el FISDL ha sido la institución líder en el desarrollo local en El Salvador, apoyada más recientemente por el programa para desarrollo local (ES-0109) del Banco. Como parte de la estrategia actual del Gobierno, la función de liderazgo del FISDL en la descentralización se ha extendido hasta incluir el respaldo de la gestión municipal. En este ámbito, el FISDL se propone transferir la responsabilidad de los proyectos a las municipalidades, sin dejar de apoyar la contratación de bienes y servicios para ayudar a realizar los proyectos. Además del FISDL, diferentes organismos bilaterales trabajan para respaldar el desarrollo de las capacidades municipales, incluida GTZ y el *Research Triangle Institute* de Estados Unidos, los cuales trabajan en el ámbito del desarrollo de sistemas financieros municipales, entre otros.

B. Tercerización de los servicios municipales a empresas

- 2.4 En la actualidad, la prestación privada de servicios públicos en El Salvador es baja. No obstante, como resultado del incremento en financiamiento municipal, capacidad municipal limitada para realizar los proyectos y mayor interés en los beneficios de contratar al sector privado para proyectos públicos, existe una posibilidad sólida de crecimiento. Los intendentes expresaron interés en esta alternativa e hicieron referencia a la reducción de costos, la expansión de la cobertura y la mejora de la calidad de los servicios como beneficios probables. Una encuesta de 66 municipalidades identificó 10 servicios que los intendentes deseaban tercerizar al sector privado, con la recolección de residuos y el mantenimiento del alumbrado público entre los mencionados con mayor frecuencia³.
- 2.5 Desde el punto de vista de las empresas, participar en la prestación de servicios municipales representa un mercado nuevo importante para las compañías. Si bien la prestación de servicios municipales es un producto nuevo para muchas empresas, ya existen experiencia y conocimientos a nivel gerencial y de los trabajadores en la prestación de servicios. Las microempresas predominan en el sector de los servicios en El Salvador, según lo demuestra una encuesta de empresas pequeñas que identificó a 4.469 empresas pequeñas en el sector de los servicios, en comparación con 3.700 en el comercio y 2.240 en la industria⁴.

² De doce municipalidades encuestadas, como parte de un estudio contratado por el Banco para apoyar la preparación de este proyecto, solo dos habían fijado el costo para la prestación de los servicios. "Diagnóstico de las Capacidades de los Gobiernos Locales para Contratar la Provisión Privada de Servicios en El Salvador", Carlos Briones, Julio de 1999.

³ Víctor Antonio Orellana, "El Salvador, Políticas de Descentralización y Capacidades de Gestión Administrativa y Financiera de las Municipalidades". Octubre de 1997.

⁴ DIGESTYC (1997).

- 2.6 A pesar de un interés visible en la tercerización, las municipalidades no poseen funcionarios capacitados en condiciones de evaluar el costo de la prestación de servicios, formular pautas para la tercerización y preparar y supervisar contratos para los proveedores de servicios. Por parte de las empresas, las pequeñas y medianas empresas necesitan capacitación y asistencia técnica en la preparación de licitaciones y en la modernización de la prestación de los servicios.
- 2.7 La experiencia demuestra que puede ser beneficioso contratar externamente los servicios cuando se realiza con conocimiento de los costos, adaptación adecuada de las tarifas para los honorarios, y sistemas apropiados para la selección de los contratistas y mecanismos eficaces para la contratación, la regulación y la supervisión. Es necesario el apoyo para permitir una contratación municipal mayor de empresas para proyectos públicos. A fin de garantizar que un número grande de firmas tenga el mismo acceso al mercado de servicios municipales, son necesarias la capacitación y la asistencia técnica para ayudarlas a comprender los procedimientos de licitación y contratación, fijación de costos y administración de proyectos públicos, y aspectos técnicos de la prestación de servicios específicos. Existe también necesidad de capacitar a las municipalidades en métodos para trabajar con microempresas, en especial. Este es el objetivo del programa, el cual se orienta a profundizar los vínculos entre el sector privado y el sector público para la prestación de servicios municipales en El Salvador.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general del programa es promover la creación de vínculos entre el sector privado y el sector público, a fin de garantizar la mejor prestación de servicios municipales. Los objetivos específicos del programa son: i) concientizar a los miembros del personal de municipalidades y empresas sobre oportunidades de tercerizar los servicios municipales; ii) mediante la capacitación mejorar la capacidad del personal municipal para la identificación de servicios para contratar externamente y procedimientos adecuados de licitación, contratación, regulación y supervisión para contratar servicios de empresas más pequeñas; iii) mediante la capacitación y la asistencia técnica permitir que estas firmas participen en estos procesos, y iv) generar mayor interés y capacidad para participar en la tercerización municipal mediante la difusión de las experiencias pilotos y las enseñanzas aprendidas.

B. Descripción general del programa

- 3.2 La estrategia general es promover una serie de experiencias pilotos satisfactorias para la tercerización de los servicios municipales en el país. Solo participará un número limitado de municipalidades: aquéllas que demuestren la capacidad y el

interés en realizar experiencias exitosas. En lo que respecta a las empresas, podrán participar micro, pequeñas y medianas empresas locales de menos de 50 empleados⁵, en adelante denominadas “microempresas”. El respaldo que se prestará estará determinado por la *demanda* y los beneficiarios – municipalidades y microempresas – *compartirán* los gastos de la capacitación y la asistencia técnica. Este copago garantizará la relevancia de estos servicios según las necesidades.

- 3.3 Con respecto a las **municipalidades**, se prestará capacitación para el análisis financiero de los costos por área de servicio que se tercerizará, procedimientos de licitación y contratación para la prestación de servicios por parte de microempresas, y regulación y supervisión de los contratistas y de los servicios. En lo que hace a las **microempresas**, se prestarán capacitación y asistencia técnica para mejorar la capacidad de los recursos humanos, la preparación de las propuestas de licitación y los planes para financiamiento e inversión y la garantía de la calidad de los servicios prestados. Por otra parte, actividades informativas permitirán a las municipalidades conocer experiencias de tercerización y empresas exitosas a fin de comprender las oportunidades generadas por la contratación externa de los servicios municipales.

C. Componentes

- 3.4 El Programa incluirá tres componentes: i) un Fondo de Capacitación Municipal, ii) un Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica para microempresas, y iii) un componente de información que comprende un Registro de las Instituciones de Capacitación y Asistencia Técnica, y talleres informativos y promocionales.

1. Componente 1: El Fondo de Capacitación Municipal (FOCAM) (US\$354.000, FOMIN; US\$196.000, contrapartida local)

- 3.5 El **Fondo de Capacitación Municipal (FOCAM)** brindará apoyo a la capacitación del personal municipal en procesos para la contratación externa de los servicios municipales. Las municipalidades se considerarán aptas para el apoyo según la evaluación y la aprobación por un Comité Consultivo de una *propuesta para la tercerización de servicios*, presentada por una municipalidad de manera individual o por muchas municipalidades de manera colectiva. Las municipalidades se seleccionarán en un proceso competitivo y con criterios específicos para la selección. Los criterios incluirán i) sostenibilidad de la contratación externa; ii) capacidad para financiar localmente los servicios municipales y iii) el servicio que se terceriza es uno de los siguientes: recolección y desecho de residuos,

⁵ De acuerdo con “La Red de Programas de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas en El Salvador”, Carlos Briones, 1998, el término microempresa se utiliza en El Salvador para referirse a una empresa con menos de 10 empleados (algunos programas de créditos establecen 5 trabajadores como máximo) y las pequeñas empresas se definen de dos maneras alternativas: hasta 20 trabajadores y hasta 50 trabajadores. En este documento se emplea el concepto más extenso de hasta 50 trabajadores para las pequeñas empresas.

limpieza de calles y aceras, mantenimiento del alumbrado público, mantenimiento de espacios verdes, recaudación de contribuciones por servicios públicos e impuestos municipales⁶. Para ser elegibles, además, estas municipalidades también deberán cumplir las normas ambientales y de salud y seguridad de los trabajadores en vigencia. (Ver anexo 5a: Reglamento Operativo del Fondo de Capacitación Municipal – FOCAM).

- 3.6 El FOCAM estará determinado por la demanda, con un requisito de copago. Las municipalidades que reúnan los requisitos para el apoyo podrán recibir capacitación por un valor equivalente a US\$14.000 durante un período de hasta 18 meses después de la aprobación de un proyecto por el Comité Consultivo. Del valor total de la capacitación contratada, el FOCAM solo cubrirá el 90% del costo. Cada municipalidad no podrá presentar más de un proyecto para contratación externa para un tipo de servicio durante la vigencia del programa. Cada municipalidad tampoco podrá recibir apoyo para más de un proceso de contratación externa por vez. Dado que los seis meses iniciales del período de ejecución de 42 meses del programa propuesto se dedicarán a las tareas iniciales y a la difusión de información (ver párrafo 3.18), esto significa que el fondo realizará el desembolso en un período de 36 meses y cada municipalidad no podrá recibir más de US\$28.000 durante el programa.
- 3.7 Los temas de capacitación para los miembros del personal de las municipalidades incluirán: fijación detallada de costos para los gastos municipales por servicio que se podría tercerizar; formulación de pautas técnicas para la prestación de servicios por terceras partes; preparación de contratos con los prestadores de servicios municipales seleccionados, y mecanismos para la supervisión y la evaluación municipal.
- 3.8 El objetivo es apoyar a cuarenta procesos de tercerización de los servicios municipales durante la vigencia del programa.

2. Componente 2: El Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica (FOCAT) (US\$500.000, FOMIN; US\$100.000, contrapartida local)

- 3.9 El **Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica (FOCAT)** para las microempresas prestará capacitación y asistencia técnica a todas las firmas que participan en un proceso de contratación externa aprobado por el programa. El fondo comprenderá dos fases de acceso. La **primera** tendrá lugar una vez que se defina la lista de microempresas que participarán en el proceso de selección para la

⁶ En El Salvador existe experiencia en materia de contratación externa de la recaudación de haberes por concepto de servicios, por ejemplo de recolección de residuos en San Salvador, pero hasta ahora no se experimentó con el cobro de tributos municipales, aunque se ha manifestado interés en ella.

tercerización proyectada⁷. Cada una de estas compañías tendrá acceso a una cantidad límite de US\$250 para asistencia técnica a fin de preparar una propuesta técnica y financiera y el plan de actividades correspondiente. Los servicios para la asistencia técnica deberán realizarse completamente durante el período de tiempo planificado para la convocatoria a licitación o la invitación a presentar ofertas. (Ver anexo 5b: Reglamento Operativo del Componente del Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica – FOCAT).

- 3.10 En una **segunda** fase, las firmas que resulten seleccionadas como proveedoras de un servicio que se terceriza serán respaldadas por el FOCAT. Estas empresas recibirán una cantidad límite de US\$2.250 por firma, que se utilizará en los 12 meses siguientes a la fecha de la contratación externa. En ambas fases, el subsidio autorizado de los fondos no podrá, bajo ninguna circunstancia, exceder el 50% del valor total de los servicios de capacitación y asistencia técnica.
- 3.11 La asistencia técnica que pueden recibir las microempresas incluirá el apoyo para el proceso de preparación de planes de actividades, propuestas de licitación relacionadas y asistencia en la preparación de planes financieros y de inversión en relación con la prestación de estos servicios, incluida la identificación de mecanismos viables para la financiación. El tipo de capacitación que recibirían las empresas incluirá evaluación de conocimientos, perfeccionamiento, especialización y reeducación profesional para los empleados y los propietarios, de manera de mejorar la calidad de los servicios municipales que se prestan.
- 3.12 La meta es que las 600 firmas reciban apoyo del programa en la primera fase y que 200 reciban apoyo en la segunda fase.

3. Control y supervisión para el FOCAM y el FOCAT

- 3.13 Un control será la calificación de los proveedores de capacitación y asistencia técnica, un proceso que se basará en la presentación de documentos probatorios de la capacidad y la trayectoria con el propósito de calificar para ingresar al registro. Un sistema de auditoría contribuirá a garantizar que la información obtenida sea correcta.
- 3.14 Un segundo control incluye contratos pertinentes acordados entre microempresas o municipalidades y los proveedores de capacitación y asistencia técnica. Estos contratos necesitarán especificar claramente el producto de servicio a prestar (contenidos, horas, resultados esperados, personal participante, lugar de trabajo), con el propósito de facilitar la supervisión de la prestación del servicio. Por otra parte, el programa realiza desembolsos para cubrir el costo del servicio solamente

⁷ Esta lista incluirá todas las firmas que acceden a las condiciones de la licitación como resultado de una convocatoria a licitación para un servicio. Con el propósito de medir el interés real de participar en el proceso, se puede cobrar un monto para acceder a las especificaciones.

después de la prestación del servicio y contra la presentación de la declaración de satisfacción por parte del beneficiario del servicio y de datos que prueban el copago por parte del beneficiario.

4. Componente 3: Componente de información (US\$178.400, FOMIN; US\$39.000, contrapartida local)

- 3.15 El componente de información ofrecerá un **Registro de Instituciones de Capacitación y Asistencia Técnica (RICAT)**, y **actividades informativas, promocionales y de capacitación** sobre el proyecto y las oportunidades de tercerización.
- 3.16 A) El **Registro de Instituciones de Capacitación y Asistencia Técnica (RICAT)** incluirá un registro nacional de proveedores de servicios de capacitación para municipalidades, por una parte, y de proveedores de servicios de capacitación y asistencia técnica para microempresas, por otra parte. Estos dos registros se centralizarán en un sistema, con el propósito de uniformizar la gestión de información necesaria de cada institución. La base de datos del RICAT debe ser accesible a nivel local para cada municipalidad interesada en participar en el programa, y reunir las condiciones en este sentido. Los asesores técnicos municipales del FISDL, que de alguna manera se desempeñarán como promotores locales para el programa, pueden desempeñar una función en la promoción de la participación de instituciones locales calificadas⁸. La inclusión de los prestadores de capacitación y asistencia técnica en el registro se basará en la presentación de documentación que demuestre la capacidad y la trayectoria, incluidos la configuración legal, los años de experiencia y los servicios prestados. La información en el RICAT se sistematizará y actualizará mediante un sistema de información que realizará el seguimiento de las instituciones prestadoras de servicios y la asistencia técnica y la capacitación que ofrecen⁹.
- 3.17 Se asignaron fondos como parte del RICAT que permitirán a la unidad ejecutora contratar apoyo técnico para monitorear y realizar la auditoría sistemáticamente de la calidad de los servicios prestados mediante el programa de manera ininterrumpida. Otro mecanismo de retroinformación sobre los servicios prestados provendrá de las firmas y de las municipalidades que reciben capacitación y asistencia técnica que deben documentar la satisfacción con los servicios prestados.

⁸ Se identificó una lista preliminar de proveedores de servicios en evaluaciones realizadas en la preparación del proyecto del mercado de servicios municipales y del mercado de servicios de microempresas, “El Mercado de los Servicios de Capacitación Municipal en El Salvador” y “El Mercado de Servicios Empresariales No-Financieros para las Micro y Pequeñas Empresas en El Salvador”.

⁹ Ver anexo 5a – Reglamento Operativo del Fondo de Capacitación Municipal (FOCAM) y anexo 5b – Reglamento Operativo del Componente del Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica (FOCAT).

- 3.18 B) Por otra parte, **las siguientes actividades de capacitación, información y promoción** son parte del programa y serán esenciales para el éxito:
- 3.19 1) Se celebrarán **Talleres de capacitación para los asesores técnicos municipales** del FISDL para informales sobre el programa y su potencial y reforzar su capacidad para apoyar la ejecución del programa. Se asignarán fondos para las sesiones de capacitación que se celebrarán durante los primeros seis meses de la ejecución del programa antes del desembolso de los fondos del FOCAM y FOCAT, así como durante la ejecución del programa.
- 3.20 2) **Talleres para difundir los modelos de contratación que se utilizarán en la tercerización de los servicios municipales y experiencias satisfactorias.** En el lapso de los primeros seis meses de la ejecución del programa, y con anterioridad al desembolso de fondos para el FOCAM o el FOCAT, se celebrarán al menos cinco talleres nacionales, cuatro regionales y uno en la capital, dirigidos a intendentes y a otras autoridades de las municipalidades interesadas, funcionarios de los proveedores de capacitación y asistencia técnica y funcionarios de las microempresas. Estos talleres difundirán contratos modelo y procedimientos para la tercerización de servicios municipales y experiencias satisfactorias al respecto, y contratos modelo para la prestación de servicios de capacitación y asistencia técnica durante el programa.
- 3.21 La unidad ejecutora tendrá a su disposición fondos limitados para asistencia técnica a fin de crear modelos que se difundan en estos talleres, y se apliquen en adelante para apoyar procesos de tercerización. Estos incluirían documentos modelo para las convocatorias a licitación o invitaciones a participar en procesos de tercerización, así como contratos modelo para la contratación externa de servicios municipales y la contratación de servicios de capacitación y asistencia técnica por el programa. Estos modelos se basarán en documentos y contratos que se utilizaron satisfactoriamente a nivel local y regional. Otras informaciones y materiales que pueden crearse con este fondo, y posteriormente difundirse, son: i) folletos y guías sobre modelos y procedimientos para contratación y ii) modelos de normas municipales para garantizar una prestación mejor de los servicios tercerizados, iii) modelos de normas para seguridad y salud de los trabajadores para las empresas contratadas y iv) modelos para tarifas de servicios y mecanismos para la recaudación de las contribuciones por servicios.
- 3.22 Además, se celebrarán tres talleres al finalizar el primer, el segundo y el tercer año de la ejecución del programa para difundir los estudios de casos generados por el programa mismo. Todos los talleres describirán en detalle “las mejores prácticas” e incluirán aspectos como la identificación de los servicios adecuados para la contratación externa, el análisis de costos por servicio, los mecanismos de contratación, los procesos para la formulación de normas y pautas técnicas para la prestación de los servicios y los mecanismos de supervisión y control.

- 3.23 3) Finalmente, **se celebrarán talleres promocionales para microempresas** interesadas en participar en la prestación de servicios municipales tercerizados, con el propósito de garantizar que el número más alto posible de empresas participen y se beneficien con el proyecto. Estos talleres, que no tendrán costo alguno, ofrecerán información específica sobre la asistencia que puede ofrecer el programa a las empresas, así como información general sobre procedimientos de licitación y contratación.

IV. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

A. Organismo ejecutor

- 4.1 El organismo ejecutor del programa será el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Creado en 1990, como un programa especial de la Presidencia de la República para canalizar fondos de cooperación internacional para la inversión en infraestructura en el área social, el FISDL fue creado por ley en septiembre de 1996, como una institución pública autónoma, que incluye al programa Municipalidades en Acción (MEA) y la administración, conjuntamente con ISDEM, de recursos del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES).
- 4.2 El FISDL es administrado por un Consejo de Administración de cinco miembros: uno nominado por el Comité Social, otro nominado por los intendentes, uno en representación de las ONG en el área social, un delegado de la Presidencia y un presidente del Consejo nombrado por el Presidente de la República. El FISDL tiene un plantel de 248 personas, de los cuales 52 integran el equipo técnico de la Dirección General de Operaciones y trabajan como asesores técnicos municipales, cada uno con cinco municipalidades a su cargo. Esto garantiza el contacto regular y directo con los intendentes y el personal municipal y la prestación de apoyo técnico a las municipalidades.
- 4.3 Para la ejecución del programa, se establecerá una unidad ejecutora dentro del FISDL, la cual trabajará en coordinación con los asesores técnicos municipales del FISDL. Los funcionarios de la unidad ejecutora serán un coordinador del programa y un asesor técnico. El FISDL proveerá un sitio, apoyo administrativo y de secretaría, y el apoyo prestado por los asesores técnicos municipales. La evaluación técnica de las propuestas para la contratación externa de servicios estará a cargo del personal de la unidad ejecutora. Por otra parte, la unidad ejecutora tendrá a su cargo la supervisión de la contratación de asistencia técnica y la capacitación por las municipalidades y las empresas en el proyecto. Los asesores municipales contribuirán con la supervisión general de la capacitación prestada a los funcionarios de las municipalidades (para la asignación de responsabilidades en el proyecto ver anexo 8 – Matriz de Descentralización de Funciones por Actor y Sistema). Entre las medidas que respaldarán la ejecución del proyecto figuran la

difusión de modelos y procedimientos de contratación externa (para lo cual se asignó la suma de US\$99.400, véase el párrafo 3.20) y la capacitación permanente de los 52 asesores municipales del FISDL (para lo cual se asignó la suma de US\$70.000, véase el párrafo 3.19).

- 4.4 Los funcionarios de la unidad ejecutora convocarán a un Comité Consultivo, integrado por el coordinador del programa, un representante del Consejo de Administración del FISDL, un representante de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) y un representante de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Cada uno de estos miembros tendrá un voto en el comité. Solo en el caso de empate en la votación, el director ejecutivo del FISDL emitirá también un voto de desempate.
- 4.5 El Comité Consultivo será responsable de la aprobación final de las instituciones precalificadas por la unidad ejecutora para integrar el RICAT. Este comité también evaluará, de acuerdo con las propuestas que podría presentar la unidad ejecutora, ajustes probables, solamente para incrementos, en los porcentajes de copagos necesarios para la participación en el FOCAM y el FOCAT. Finalmente, el Comité Consultivo también estará a cargo de la aprobación final de los proyectos para la tercerización de los servicios municipales que serán parte del programa, los cuales se habrán sometido ya a la evaluación técnica de la unidad ejecutora. Los procedimientos operativos del programa serán congruentes con los del FISDL, modificados para satisfacer las necesidades específicas de esta operación.
- 4.6 La contratación de servicios de consultoría y la adquisición de bienes se realizarán de acuerdo con las políticas y los procedimientos del Banco.

B. Grado de preparación del proyecto

- 4.7 Se considera que el proyecto se encuentra en un estado avanzado de preparación por las siguientes razones: 1) se han preparado un marco operativo indicativo detallado, así como términos de referencia indicativos para los funcionarios técnicos y una firma de consultoría para apoyar el monitoreo y la evaluación del programa¹⁰; ii) la unidad ejecutora ha demostrado un nivel sólido de interés y compromiso en la realización del programa y iii) encuestas minuciosas de las municipalidades y de los mercados de servicios empresariales y de apoyo municipal indicaron un interés contundente por parte de las municipalidades, las microempresas y los prestadores de servicios de apoyo en un programa para la contratación externa de servicios municipales a microempresas.

¹⁰ Ver anexo 6 – Términos de Referencia indicativos para el Equipo Técnico de la Unidad Ejecutora y anexo 7 – Términos de Referencia indicativos para la Firma de Seguimiento y Evaluación.

C. Impacto ambiental y social

- 4.8 Este programa propuesto necesitará reforzar la capacidad de las municipalidades para resolver varios problemas ambientales de manera más eficaz, incluido el problema ambiental principal al que se enfrentan, el tratamiento de los residuos sólidos. En este ámbito, complementa dos proyectos aprobados recientemente, un préstamo para la descontaminación de zonas críticas (ES-0074) que incluye un componente para el tratamiento de residuos sólidos y cooperación técnica para el tratamiento de los residuos sólidos municipales (CT-9810062). Por otra parte, el programa también tendrá una repercusión positiva al respaldar la limpieza de las calles y aceras y el mantenimiento de los espacios verdes por parte de las municipalidades.
- 4.9 A fin de ser elegibles para el programa, las empresas y las municipalidades necesitarán cumplir las normas ambientales y de salud y seguridad de los trabajadores¹¹. Estas incluirán las normas ambientales y la regulación para el tratamiento de residuos sólidos que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales está introduciendo a nivel nacional en relación con el proyecto de descontaminación de zonas críticas.
- 4.10 El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) del Banco analizó esta operación en la reunión TRG-40/98, el 23 de octubre de 1998, y recomendó que se incluyeran como parte del programa medidas para fortalecer la capacidad en temas ambientales y de salud de los trabajadores, así como medidas de extensión para empresarias mujeres. El cumplimiento de estas recomendaciones, que se incluyeron como parte del programa, será parte del proceso de monitoreo y evaluación.

V. FINANCIAMIENTO Y COSTO

A. Presupuesto y empleo de recursos

- 5.1 El costo total del programa es US\$2.000.000. El FISDL aportará US\$600.000 (30%) y el FOMIN US\$1.400.000 (70%) en fondos no reembolsables de la Facilidad I. Además, las municipalidades y las microempresas que reciban ayuda por conducto del programa realizarán copagos por US\$55.000 y US\$600.000, respectivamente. Esta es una recuperación adicional de costos y no se incluye en la contribución del FISDL al proyecto. El programa tendrá una duración de 42 meses, de los cuales los primeros seis se dedicarán a las tareas iniciales, a la difusión de información y concientización sobre el programa (ver párrafo 3.18). Se establecerá un fondo rotativo de hasta 10% de la cantidad de la donación del FOMIN, al cual la unidad ejecutora puede solicitar el desembolso de los fondos.

¹¹ Ver anexo 5a – Reglamento Operativo del Fondo de Capacitación Municipal (FOCAM) y anexo 5b – Reglamento Operativo del Componente del Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica (FOCAT).

- 5.2 En el siguiente cuadro¹² se incluye el presupuesto resumido, clasificado de acuerdo con la fuente de financiamiento (en US\$).

Categorías	FOMIN	FISDL		Total
		En efectivo	En especie	
I. Componente de capacitación de la Municipalidad	354.0000	196.000		550.000
II. Asistencia técnica y componente de capacitación para las microempresas	500.000	100.000		600.000
III. Componente de información	178.400	4.000	35.000	217.400
IV. Apoyo técnico	201.600			201.600
V. Administración			265.000	265.000
VI. Servicios de consultoría para el monitoreo y la evaluación	90.000			90.000
VII. Auditoría	16.000			16.000
VIII. Contingencias	60.000			60.000
TOTAL	1.400.000	300.000	300.000	2.000.000

- 5.3 Los recursos de la contrapartida local se utilizarán para financiar parte del costo del sistema de información de referencia, gastos administrativos y parte del fondo para asistencia técnica. Los recursos del FOMIN financiarán los costos restantes de la operación de los tres componentes, la contratación de un servicio de consultoría para el monitoreo y la evaluación y contingencias.

B. Viabilidad

- 5.4 Desde el comienzo del programa, las empresas que tengan acceso a servicios de capacitación y asistencia técnica por conducto del programa cubrirán un mínimo de 50% de los costos de estos servicios. Por su parte, las municipalidades contribuirán 10% de sus propios recursos para el copago de los servicios de capacitación, los cuales hasta ahora habían recibido las municipalidades del sector público, en gran parte sin costo. Según los resultados de la evaluación del programa, estos niveles de subsidios pueden reducirse. Los elementos del programa que contribuirán a aumentar la sostenibilidad propia son: por parte de la demanda, información incrementada y conocimiento sobre la oferta existente de servicios municipales y empresariales no financieros y de prácticas contractuales para adquirirlos y, por parte de la oferta, adaptación mejorada de los servicios a las necesidades de las municipalidades y de las empresas que participan en la tercerización de los procesos.

¹² En el anexo 2 se incluye el presupuesto anual detallado para el proyecto.

- 5.5 En el caso de que exista la necesidad de continuar las actividades del programa más allá de su duración especificada actual, el FISDL puede continuar el programa mediante la capacidad demostrada de canalizar el presupuesto nacional y el financiamiento de los donantes. Actualmente, el FISDL tiene a su cargo el financiamiento de 30% de los recursos totales del programa, para el fondo destinado a la asistencia técnica y la capacitación dirigidas a microempresas y para el fondo de capacitación municipal, así como los costos de la ejecución y la administración del programa. En el curso del programa, el FISDL puede reponer los recursos de la contrapartida con recursos de otros donantes. Cada contribución nueva de recursos al programa necesitará ser aprobada por el Comité Consultivo.

VI. JUSTIFICACIÓN Y RIESGOS DEL PROGRAMA

A. Justificación

- 6.1 Se trata de una experiencia piloto que promoverá el desarrollo de un mercado para la tercerización a nivel municipal. Se reforzará la capacidad de las microempresas para prestar ciertos servicios municipales, contribuyendo a la prestación mejorada de los servicios municipales. El programa propuesto tendrá un efecto demostrativo y generará enseñanzas para la tercerización de los servicios municipales en una escala amplia en El Salvador. El programa aumentará el conocimiento de las municipalidades y de las microempresas sobre las oportunidades que se presentan con la tercerización exitosa de los servicios municipales, al permitirles aprender de los resultados de experiencias de tercerización realizadas mediante el programa, y tener acceso a información sobre experiencias similares en la región. Se ofrecerá capacitación y asistencia técnica para 40 iniciativas municipales y las 600 empresas estimadas que participarán en estas actividades.
- 6.2 El programa propuesto es congruente con la estrategia del Banco para respaldar a gobiernos locales capaces y mecanismos privados para el desarrollo económico local. Complementa el proyecto de desarrollo local del Banco (ES-0109) que tiene como uno de sus objetivos el aumento de la capacidad para la presupuestación y la planificación de proyectos de autoridades municipales y ofrece US\$2.000.000 en asistencia técnica en respaldo de esto. Por otra parte, el programa propuesto es un complemento esencial del proyecto recientemente aprobado para la descontaminación de áreas críticas (ES-0074). Este último proyecto ofrece US\$5.000.000 en asistencia técnica y US\$13,5 millones en fondos de inversión para el tratamiento municipal de los residuos sólidos. Los fondos de inversión pueden generar una demanda importante por parte de las municipalidades y de las microempresas para el apoyo que puede ofrecer este programa propuesto.

B. Riesgos

- 6.3 Los riesgos del programa se relacionan con probables reacciones negativas a la contratación externa de los servicios municipales por los usuarios de los servicios si el servicio tercerizado no produce una mejor relación costo-beneficio y la posibilidad que las microempresas para realizar los servicios municipales tercerizados con calidad y eficacia no sean suficientes. El primer riesgo puede solucionarse mediante el diseño apropiado y adecuado de los proyectos de tercerización, de manera de asegurar que resulten en una mejor relación costo-beneficio para el usuario. El segundo riesgo se mitiga mediante las medidas de promoción del proyecto para las microempresas, incluida la difusión de modelos y procedimientos para la contratación modelo y talleres de extensión dirigidos especialmente a las empresas, así como asistencia técnica y capacitación del FOCAT.

VII. MONITOREO Y EVALUACIÓN

- 7.1 Los instrumentos principales del monitoreo serán informes de progreso semestrales del organismo ejecutor, el FISDL. Los informes presentarán información sobre el grado en el cual se satisfacen los objetivos del programa, incluidos: la cantidad de participantes en cursos de capacitación y sesiones de asistencia técnica, con detalle de la municipalidad o la empresa participante; la cantidad de capacitación y asistencia técnica que prestan instituciones participantes en el programa, con detalle de las instituciones y del tipo de producto que se ofrece; la cantidad de cursos y de asistencia técnica prestada, y los recursos comprometidos y desembolsados. Por otra parte, se propone la contratación por parte del Banco de una firma para monitoreo continuo durante el transcurso y la evaluación del programa. El FISDL necesitará preparar los términos de referencia (el anexo 6 incluye un borrador indicativo) que deberán ser aprobados por el Banco.
- 7.2 Se incluyen dos evaluaciones durante la realización del programa: una evaluación intermedia, una vez que la tercera parte de los recursos del programa se desembolsen, y otra evaluación final, 40 meses después del comienzo durante la ejecución. Se contratará a una firma especializada para realizar estas evaluaciones. En la evaluación intermedia, se analizará el grado de cumplimiento de los indicadores del marco lógico del programa, y se incluirá una evaluación del funcionamiento del FOCAM y el FOCAT y la repercusión en el apoyo de experiencias satisfactorias de contratación externa. En la evaluación final, se realizará un análisis del impacto y de los resultados del programa, y se realizará una recomendación sobre si se debe finalizar o continuar el apoyo para la tercerización de los servicios a microempresas.

VIII. CONDICIONES CONTRACTUALES

- 8.1 Con anterioridad al primer desembolso, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FIDSL) presentará datos conclusivos al Banco que ha seleccionado al coordinador del programa, de acuerdo con los términos y las condiciones acordadas anteriormente con el Banco. Previo al desembolso de los fondos para los componentes número 1 y 2, el FIDSL presentará datos al Banco que i) ha establecido el Fondo de Capacitación Municipal (FOCAM) y el Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica (FOCAT), de acuerdo con los términos y las condiciones acordados con anterioridad con el Banco (ver párrafos 3.5 – 3.12); ii) ha puesto en vigencia el manual operativo, el cual incluirá el marco operativo y los procedimientos de contratación para el FOCAM y el FOCAT para el manejo de las actividades del programa, de acuerdo con los términos y las condiciones acordados con anterioridad con el Banco, y iii) ha celebrado al menos cinco talleres para difundir los modelos contractuales que se utilizarán en la contratación externa de los servicios municipales y las experiencias satisfactorias en este ámbito (ver párrafo 3.20).

MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
Contribuir a mejorar la eficiencia de servicios municipales promoviendo la subcontratación de dichos servicios hacia PYMES	Al final de 3 ½ años: Se realizan, con apoyo del proyecto, experiencias pilotos de tercerización de servicios en 40 municipios.	Estudios de caso elaborados para su difusión durante el programa.	Existe un número importante de servicios cuya prestación puede ser mejorada por –en costo, calidad y cobertura- vía la tercerización, y existen municipios y PYMES interesados en, y capaces de, participar del proceso.
Capacidad de PYMES para proveer servicios municipales aumentada y procedimientos correspondientes mejorados.	Al final de 3 ½ años: <ul style="list-style-type: none"> • 200 contrataciones municipales ejecutadas para la provisión de servicios municipales por PYMES; • En 80% de los municipios participantes costos por servicio tercerizado realizados; • En 80% de los municipios participantes la sostenibilidad de servicio por cobro de tarifas aumentada; • 80% de aceptación favorable por parte de clientes de servicios municipales tercerizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio de línea de base de municipios y empresas participantes en el proyecto; • Informes de monitoreo y evaluación; • Registro de proyectos presentados y aprobados; • Registros de beneficiarios del FOCAM y el FOCAT. 	La participación en procesos de tercerización requerirá –y, a su vez, será dinamizada por- la provisión de asistencia técnica y capacitación a municipios y PYMES.

	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
es	<ul style="list-style-type: none"> • Un Fondo de Capacitación Municipal (FOCAM); • Un Fondo de Capacitación y Asistencia Técnica (FOCAT) a PYMEs; • Un Registro de Instituciones proveedoras de Capacitación y Asistencia Técnica (RICAT). • Un servicio de información y difusión sobre oportunidades y experiencias de tercerización de servicios municipales. 	<p>Al final de 3 ½ años:</p> <ul style="list-style-type: none"> • FOCAM y FOCAT operativos; • RICAT constituido. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de estudios de caso y presentaciones de los talleres de sensibilización y difusión; • Registro de cupos de capacitación del FOCAM otorgados; • Registro de cupos de capacitación y asistencia técnica del FOCAT otorgados; • Número de instituciones registradas en el RICAT. 	<p>La difusión del programa, y sus oportunidades para proveedores de capacitación y asistencia técnica, a empresas y municipios, generará una oferta suficiente de instituciones y servicios registrados en el RICAT, para atender las demandas que emerjan de los procesos de tercerización ensayados en el marco del programa.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de tareas de sensibilización, incluyendo talleres nacionales sobre experiencias exitosas y capacitación a los Asesores Municipales; • Constitución del RICAT; • Aprobación de proyectos de tercerización y asignación de cupos de los Fondos; • Operación del FOCAM y el FOCAT; • Difusión de experiencias exitosas. 	<p>Al final de 3 ½ años:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 40 municipios participan del FOCAM; • 600 PYMEs participan del funcionamiento del FOCAT; • Al menos 5 talleres nacionales de diseminación de modelos de contratos y procedimientos de tercerización, y de sensibilización sobre experiencias ya existentes, locales y regionales, de tercerización; • Al menos 5 instancias de capacitación a los Asesores Municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Listado de participantes a los 5 talleres nacionales de sensibilización, las charlas informativas previas a cada proceso de tercerización, y los 3 talleres de difusión de experiencias; • Listado de participantes a charlas informativas previas por tercerización aprobada, y listado de Asesores participantes de la capacitación • Listado de municipios asistidos por el FOCAM; • Listado de PYMEs asistidas por el FOCAT. 	<p>Los beneficios de un proceso de adecuada tercerización de servicios municipales disiparán las dudas y resistencias que puedan oponer al mismo los funcionarios municipales preocupados por posible pérdida de empleo, y los usuarios de los servicios, preocupados por un aumento de tasas sin contrapartida en mejora de prestaciones.</p>

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPOSICIONES
	<ul style="list-style-type: none"> • Al menos 5 oferentes de capacitación municipal registrados en el FOCAM, y al menos 25 oferentes registrados en el FOCAT; 3 estudios de caso/modelos generados por el proyecto de provisión aumentada y ameliorada de servicios municipales por PYMEs; • Tres talleres nacionales de difusión de las experiencias exitosas de tercerización se realizan durante el programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro del RICAT. 	

PROYECTO DE RESOLUCION

EL SALVADOR. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN PROGRAMA PILOTO DE APOYO A LAS MUNICIPALIDADES Y PEQUEÑAS EMPRESAS

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, y a adoptar las medidas pertinentes para la ejecución del memorándum de donantes a que se refiere el documento MIF/AT- sobre un proyecto de cooperación técnica para un Programa Piloto de Apoyo a las Municipalidades y Pequeñas Empresas.
2. Destinar para fines de esta resolución hasta la suma de US\$1.400.000, o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los recursos del Fondo Multilateral de Inversiones. De esta suma, hasta el equivalente de US\$627.000 será con cargo a la Facilidad de Cooperación Técnica, y hasta el equivalente de US\$773.000 será con cargo a la Facilidad de Promoción de la Pequeña Empresa del Fondo Multilateral de Inversiones.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.