

PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL II

(ES-0120)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de El Salvador	
Organismo ejecutor:	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	
Monto y fuente:	BID: (CO)	US\$70,0 millones
	Aporte local:	US\$ 7,8 millones
	Total:	US\$77,8 millones
Plazos y condiciones financieras:	Plazo de amortización:	25 años
	Período de gracia:	5 años
	Período de desembolso:	5 años
	Tipo de interés:	Variable
	Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo
	Comisión de crédito:	0,75 anual sobre el saldo no desembolsado
	Moneda:	Facilidad Unimonetaria
Objetivos:	<p>El objetivo general del programa es mejorar las condiciones de vida de los pobres que viven en municipalidades y comunidades vulnerables mediante el uso de métodos descentralizados y de participación que promuevan las inversiones dentro del marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL). Los objetivos específicos son: i) incrementar el acceso de las comunidades pobres a los servicios básicos mediante el financiamiento de proyectos de infraestructura socioeconómica; ii) desarrollar la capacidad de los gobiernos municipales y de las asociaciones de las comunidades y las organizaciones no gubernamentales para participar en los procesos de desarrollo local sustentable, y iii) fortalecer la normativa del FISDL y la función de monitoreo del desarrollo local así como su capacidad de gestión institucional.</p>	
Descripción:	<p>Este programa respaldará las actividades de reconstrucción del gobierno tras los dos terremotos de enero y febrero de 2001 dentro del marco del proceso en curso de desarrollo local esbozado en la ENDL y ejecutado por el FISDL por medio del Programa de Desarrollo Local (PDL). Se basa en las enseñanzas recogidas de</p>	

las operaciones actuales del BID, que reafirman que el desarrollo local sustentable depende del desarrollo de capacidad de los agentes locales, especialmente los gobiernos municipales, en un proceso de aprendizaje práctico.

El programa propuesto tiene tres componentes: i) Inversiones en proyectos socioeconómicos prioritarios; ii) Desarrollo de capacidad de agentes locales, y iii) Desarrollo de la función y capacidad de gestión de políticas del FISDL.

Componente 1. Inversiones en infraestructura socioeconómica (US\$56.416.000)

De conformidad con la prioridad fijada por el gobierno de prestar asistencia a las zonas afectadas por los terremotos, se asignará el 80% (US\$45,1 millones) de los recursos de inversión a la reconstrucción de la infraestructura socioeconómica básica. Estos recursos se focalizarán hacia alrededor de 152 municipios damnificados por los sismos, identificados por su nivel de pobreza y proporción de viviendas e infraestructura de salud y educación destruidas.

La asignación de recursos a estos municipios se hará por medio de dos mecanismos. Se consignará *ex ante* una suma global a cada municipio utilizando una escala móvil basada en el porcentaje de viviendas destruidas y de los destrozos en la infraestructura de salud y educación. La base de la escala será de US\$50.000 y se fijará un tope de US\$150.000.

El segundo mecanismo será el de licitación pública utilizado por el FISDL. El municipio podrá acceder a estos fondos adicionales cuando haya comprometido totalmente sus recursos consignados. El FISDL definirá grupos de municipios similares que competirán en igualdad de condiciones.

El 20% restante de los recursos financieros disponibles para inversión (US\$11,3 millones) se asignará a 86 municipios pobres (quintiles 1 y 2) usando el mecanismo de licitación pública. Estos municipios no fueron afectados por los terremotos, pero han quedado históricamente marginados de los procesos de desarrollo nacional y tienen capacidad limitada para generar recursos adicionales. EL FISDL definirá grupos de municipios similares que competirán en pie de igualdad.

El resto, unos 24 municipios que no tendrán acceso a los recursos de inversión incluye los menos pobres (quintiles 3, 4 y 5) que no fueron afectados por los terremotos o bien declararon menos del 10% de destrucción de sus existencias habitacionales. Tendrán acceso a recursos para capacitación y asistencia técnica para incrementar su capacidad financiera, administrativa y gerencial.

Todos los municipios tendrán que satisfacer criterios básicos de elegibilidad para acceder a los recursos de inversión, entre ellos: i) contar con un plan de desarrollo municipal elaborado sobre la base de un proceso de PPL; ii) prueba de que la municipalidad ha presentado los informes trimestrales sobre el uso de los recursos del FODES a la entidad correspondiente y iii) prueba de que la municipalidad está usando sus recursos propios para financiar proyectos prioritarios identificados en los planes de desarrollo municipales, usando la planificación con participación local (PPL) en el ámbito municipal.

En el marco del programa, el FISDL continuará su política de responder a las exigencias y preferencias de la comunidad. Con base en la PPL se identificaron tres categorías amplias de inversiones que reúnen los requisitos: proyectos sociales, proyectos de infraestructura económica y proyectos comunitarios prioritarios. El FISDL continuará respetando su lista de proyectos no elegibles, los cuales serán monitoreados durante la ejecución del programa. Los gobiernos municipales tendrán que contratar todos los proyectos para adquirir experiencia en la materia.

Asimismo, el programa financiará la reposición de edificios municipales que las autoridades competentes hayan declarado inhabitables o que hayan sido destruidos por los terremotos con base en los siguientes criterios: i) la inversión se considera prioritaria en la PPL; ii) la autoridad municipal aportará fondos de contrapartida de por lo menos el 50% del costo total del proyecto, y iii) la contribución máxima del FISDL será de US\$100.000.

Si bien la mayoría de las inversiones estará bajo la administración de gobiernos municipales, se tomarán los recaudos para que asociaciones comunitarias y ONG compitan en las licitaciones y ejecuten proyectos de inversión.

Componente 2. Desarrollo de capacidad de los agentes locales (US\$7.050.000)

Este componente financiará la asistencia técnica y la capacitación en estas esferas:

Formulación, supervisión y viabilidad de proyectos (US\$1 millón). Por medio del programa se financiará la formulación de proyectos de acuerdo con lineamientos técnicos dictados por el FISDL. También se brindará asistencia para la preparación de planes de viabilidad que abarquen operaciones y mantenimiento de proyectos y consideraciones ambientales, así como cobro de tarifas cuando sea aplicable. Por medio del programa se reforzará la capacidad de las autoridades municipales para supervisar la ejecución de proyectos de infraestructura.

Auditoría social (US\$500.000). Mediante el programa también se financiará actividades llamadas a fortalecer la capacidad de las organizaciones comunitarias para encargarse de la supervisión del diseño, ejecución y operación de proyectos.

Planificación municipal con participación (US\$2,2 millones). Mediante el programa se financiará a los gobiernos municipales con objeto de que: i) pongan en práctica la planificación con participación local (PPL) que dé por resultado planes de desarrollo municipales; ii) formen capacidad municipal a fin de institucionalizar los procesos de PPL; y iii) examine los planes de desarrollo municipales existentes. Este plan estará a disposición de las 262 municipalidades.

La PPL se pondrá en práctica conforme a los criterios convenidos, a fin de asegurar la equidad y la igualdad de tratamiento para ambos sexos, la transparencia y su institucionalización en el ámbito de los municipios. También incorporará criterios adicionales relacionados con la gestión de riesgo y la planificación del uso de la tierra. Por medio de este componente, también se financiará ejercicios de PPL entre dos o tres municipios asociados en micro-regiones.

Fortalecimiento municipal (US\$3.350.000)

- a. **Administración financiera municipal.** Este subcomponente financiará la asistencia técnica y la capacitación para incrementar la generación de ingresos y la capacidad de administración financiera con el objetivo de establecer capacidad crediticia. Además, el programa respaldará la instalación de sistemas de administración financiera integrada a nivel municipal de conformidad con las normas nacionales, incluida la adquisición de equipo y programas.

El subcomponente beneficiará a alrededor de 20 municipios que aportarán por lo menos el 10% del costo del programa. Los municipios firmarán con el FISDL un acuerdo en el que especificarán las actividades y puntos de referencia del programa.

- b. **Capacidad de gestión municipal.** El programa fortalecerá la capacidad municipal para gestionar y administrar el ciclo descentralizado de proyectos, incluidas la adquisición y la contratación de bienes y servicios así como la preparación y puesta en práctica de planes de sustentabilidad de proyectos. Además, este programa desarrollará capacidad gerencial en esferas tales como desarrollo de recursos humanos, sistemas de información municipal y coordinación interinstitucional a

nivel local. El FISDL administrará la tercerización del suministro de asistencia técnica y el acceso dependerá de la presentación de un plan de asistencia técnica por un gobierno municipal.

Componente 3. Desarrollo de políticas y capacidad de gestión del FISDL (US\$1,5 millón)

Este componente respaldará al FISDL con el objeto de fortalecer: i) su capacidad de desarrollo de políticas y ejecución vinculada con su función como entidad principal en la ejecución de la ENDL y ii) su capacidad técnica y administrativa.

El programa respaldará: i) la elaboración y ejecución de instrumentos, planes de acción y monitoreo del desarrollo de capacidad en relación con la administración financiera municipal; ii) la elaboración y monitoreo de la focalización en la pobreza dentro de la PPL y iii) el desarrollo y la introducción de herramientas de gestión de riesgos y planificación del uso del suelo en la PPL.

Además, el componente aportará fondos para capacitar asesores municipales del FISDL de acuerdo con sus nuevos términos de referencia. Esto incluirá PPL, administración financiera municipal, equidad e igualdad en materia de género, evaluación de las repercusiones ambientales, licitación y contratación en relación con la tercerización, monitoreo y evaluación de la capacidad municipal, ejecución de proyectos y planes de sostenibilidad y auditorías sociales.

Por otra parte, el componente incrementará la capacidad del FISDL para monitorear y evaluar las repercusiones de: i) las inversiones en infraestructura socioeconómica en las condiciones de vida de los pobres; ii) la asistencia técnica y la capacitación en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales y comunidades, y iii) el desempeño del FISDL como entidad principal para la ENDL y para la ejecución del PDL. Esto incluirá la definición de los datos e indicadores de referencia.

Asimismo, el componente respaldará al FISDL en la puesta en práctica de las recomendaciones de la evaluación de la organización y los métodos financiada por el Banco, incluidas: i) la revisión de la estrategia de recursos humanos, ii) la revisión de los procedimientos internos, los sistemas y manuales, y iii) la capacitación de personal a nivel gerencial.

El programa respaldará la actualización de la lista de proveedores de bienes y servicios que cumplen los requisitos así como los procedimientos para la precalificación. El componente respaldará el desarrollo y la ejecución de una estrategia de mercadotecnia social que informará al público en general cuáles son sus

derechos y responsabilidades dentro del proceso de desarrollo local. Además, el componente respaldará el fortalecimiento del marco institucional y de las relaciones operativas entre el FISDL y el ISDEM.

Otros costos del programa (US\$270.000)

El programa financiará también: i) servicios de consultoría para evaluar y notificar los avances para los exámenes anuales del programa; ii) auditorías externas anuales, y iii) una evaluación de mediados de período.

La estrategia del Banco en el país y en el sector:

La estrategia del Banco en El Salvador respalda programas que: i) promuevan el crecimiento económico e incrementen la competitividad; ii) reduzcan la pobreza y desarrollen capital humano, y iii) sustenten la modernización del Estado y mejoren la gobernabilidad. Esta estrategia reconoce la importancia de fortalecer la participación de la ciudadanía, la creación de asociaciones solidarias entre el gobierno y la sociedad civil y la creación de un amplio consenso político en torno a programas clave de desarrollo. Las esferas prioritarias son el respaldo a la estrategia de desarrollo local del gobierno y las mejoras en la administración pública local y en los mecanismos de participación de la ciudadanía.

Revisión ambiental y social:

Ambientales. El programa financiará proyectos de infraestructura socioeconómica a pequeña escala cuyas repercusiones ambientales, se espera, serán mínimas. El FISDL incorporó consideraciones ambientales en sus políticas y programas y desarrollará capacidad de evaluación de repercusiones ambientales en los municipios. El programa apoyará la elaboración y ejecución de planes de sustentabilidad, que incluirán consideraciones ambientales. También respaldará la incorporación de la planificación del uso del suelo y la gestión de riesgos en la PPL y proporcionará asistencia técnica a los municipios para facilitar la ejecución.

Repercusiones sociales. El programa financiará proyectos de infraestructura socioeconómica que beneficiará a los pobres. Tiene por objeto incrementar la participación y la capacidad de los agentes locales en el proceso de desarrollo local. La PPL mejorará el nivel de respuesta a las prioridades de las poblaciones pobres, incluidas las más afectadas por los recientes terremotos. Uno de los principios básicos del programa es fomentar la participación equitativa de hombres y mujeres en la definición de necesidades y prioridades de desarrollo local en todas las fases del ciclo de proyectos y en las actividades de capacitación locales.

Beneficios:

El programa permitirá a los municipios interactuar con sus comunidades al tomar decisiones sobre inversiones. Esto asegurará

un uso más eficiente de los recursos públicos. El programa respaldará las actividades de reconstrucción tras los terremotos dentro del marco de su proceso en curso de desarrollo local. Los municipios pobres no damnificados por los terremotos también se beneficiarán con recursos para inversión y desarrollo de capacidad.

Como resultado de la aplicación del componente de desarrollo de capacidad del programa, los municipios serán más competentes en sus funciones básicas. El programa financiará la asistencia técnica y la capacitación para incrementar la capacidad de los municipios más grandes en materia de recaudación de ingresos fiscales y administración financiera con el objeto de que mejoren su capacidad crediticia y se fortalezcan las funciones de gestión en todos los municipios. El uso de indicadores de desempeño para medir cambios en la capacidad municipal durante el programa permitirá al FISDL evaluar qué tipos de intervenciones técnicas son más eficaces para ajustar los paquetes de asistencia.

Riesgos

Los riesgos vinculados con el componente de desarrollo de capacidad tienen que ver con la disposición de los municipios a participar, dado que la participación es voluntaria, y con los esfuerzos de promoción del FISDL para alentarlos. El éxito del componente de fortalecimiento financiero se verá afectado por el marco fiscal municipal. El éxito del programa también depende de que se disponga de un grupo de prestadores de servicios y de que se asegure el equilibrio entre el gran incremento de la demanda como resultado del programa y la oferta de proveedores precalificados adecuados.

Cláusulas contractuales especiales:

Condiciones especiales antes del primer desembolso: pruebas que se ha celebrado un acuerdo entre el prestatario y el FISDL con respecto a la transferencia de fondos y la implementación del programa. (párrafo 3.1)

La introducción del reglamento operativo del programa de conformidad con los términos acordados con el Banco (párrafo 3.7).

Otras condiciones: El contrato de préstamo incluirá otras condiciones estándar vinculadas, entre otras cosas, al monitoreo y la evaluación, auditorías, mantenimiento, adquisiciones y contratación de servicios.

Focalización a grupos de bajos ingresos y clasificación del sector social:

Esta operación califica como un proyecto de mejoramiento de la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704) (párrafos 4.21 a 4.23). También esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) (véase el párrafo 4.20). El prestatario utilizará el 10% del financiamiento adicional.

Excepciones a políticas del Banco:

Ninguna.

Adquisición de bienes y servicios:

Todas las adquisiciones en el marco del programa se efectuarán de conformidad con las normas del Banco. Será necesario convocar a una licitación pública internacional para las obras cuyo monto exceda de US\$1 millón, servicios de consultoría por más de US\$200.000 y bienes y servicios relacionados por más de US\$250.000. El tamaño mínimo de obras que será financiado en el marco del programa será de US\$30.000. Todas las obras serán contratadas.

Las obras de construcción, la adquisición de bienes y servicios relacionados y los servicios de consultoría cuyos valores sean inferiores a los que exigiría una licitación pública internacional se realizarán de conformidad con la Ley Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público, siempre y cuando no contravenga los principios sobre adquisiciones del Banco.

I. ANTECEDENTES

A. Contexto socioeconómico

- 1.1 Desde que concluyó el conflicto armado en 1992, El Salvador ha establecido una sólida base para su desarrollo económico y social. La exitosa transición a la paz y a la democracia ha afianzado un período de firme crecimiento económico que registró un promedio de 4,6% anual, una baja inflación (2,5% anual en los últimos tres años) y un mayor nivel de gasto en educación y salud. En consecuencia, en el último decenio, el número de pobres bajó de 60% a 41%, el analfabetismo se redujo de 30% a 17% y la mortalidad infantil se redujo de 54 a 35 por 1.000.
- 1.2 No obstante, en enero y febrero de 2001 dos fuertes terremotos provocaron extensos daños a la infraestructura socioeconómica del país por un valor de aproximadamente US\$1.700 millones. Estos desastres afectaron directamente a 1,5 millones de personas, o el 25% de la población nacional¹. Se destruyeron más de 189.000 casas en 165 municipios con una gran concentración en 7 de los 14 departamentos². En muchos casos, en estas viviendas las personas también generaban sus ingresos familiares. Se estima que aproximadamente 41.000 pequeñas y microempresas se han visto afectadas de esa manera. La situación se complica por el daño provocado a la infraestructura socioeconómica. Por ejemplo, quedaron destruidas el 12% de las escuelas del país y se dañó otro 22%, en tanto que sufrieron daños 38 unidades de salud, o 12% de las que existen en el país.
- 1.3 Se ha estimado que los terremotos incrementaron los niveles nacionales de pobreza en 2,4%, y se calcula que 125.000 personas pobres han pasado a una situación de extrema pobreza a la vez que se crearon 20.000 nuevos pobres³. No obstante, se registraron significativas variaciones a nivel de departamentos. Por ejemplo, en Usulután, La Paz y Cuscatlán, los niveles de pobreza se elevaron en promedio 7%, en tanto que en San Vicente aumentaron 13%, pasando de 65% a 78%. Como resultado, el perfil de pobreza del país se modificó significativamente dado que San Vicente pasó de ocupar el tercer lugar a convertirse en el departamento más pobre de todos, Usulután pasó del quinto al tercer lugar y La Paz del séptimo al quinto en cuanto a nivel de pobreza.

¹ Estas cifras están tomadas de “Unidos por El Salvador”, el plan de recuperación del gobierno presentado ante la reunión del Grupo Consultivo en Madrid en marzo de 2001.

² Datos recopilados por los gobiernos locales y procesados por el FISDL.

³ FUSADES, “Efectos de los terremotos en la pobreza”, copia impresa, marzo de 2001.

B. Estrategia del gobierno para la reducción de la pobreza y el desarrollo local

- 1.4 El gobierno actual que asumió el poder en 1999 estableció su programa nacional de desarrollo en la Nueva Alianza, que identifica cuatro alianzas⁴ que definen esferas estratégicas de acción y asociación solidaria a fin de lograr los objetivos de crecimiento económico sostenido, reducción de la pobreza y gobierno efectivo y participativo. Dentro del marco de la Nueva Alianza, se asignó al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) la responsabilidad del desarrollo y el fortalecimiento de los municipios, la promoción de la participación ciudadana en el desarrollo local, la transferencia de recursos para programas de inversión local y para facilitar la integración de los gobiernos municipales en el proceso nacional de desarrollo.
- 1.5 Como primer paso, el FISDL coordinó la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) con el respaldo de un Grupo Consultivo integrado por representantes de los sectores público y privado⁵. La ENDL es una parte estratégica de la política de descentralización del gobierno con respecto a la prestación de servicios a nivel local. El objetivo general de la ENDL es promover un proceso integrado de desarrollo local respaldado por instituciones privadas y públicas que abordan el tema de la pobreza y de la desigualdad espacial por medio de la descentralización, la participación ciudadana y el desarrollo de capacidad local. Para lograr este objetivo, la ENDL identifica cuatro esferas de operación: i) reorganización del marco institucional de entidades públicas; ii) fortalecimiento del financiamiento para el desarrollo local; iii) mayores inversiones en infraestructura socioeconómica local y iv) introducción de gestión ambiental y planificación del uso del suelo. Además, la ENDL identifica acciones programáticas en cada esfera así como las funciones de los diferentes agentes — gobierno municipal, asociaciones de la comunidad, organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades del gobierno— en el desarrollo local. El Presidente de El Salvador manifestó su respaldo a la ENDL en diciembre de 1999, asignándole al FISDL la responsabilidad general como entidad gubernamental principal para coordinar y facilitar la implementación de la política de desarrollo local.
- 1.6 El FISDL definió un Programa de Desarrollo Local (PDL) como su principal instrumento para cumplir con sus responsabilidades de promover el desarrollo local dentro del marco de la ENDL. Los objetivos del PDL son fortalecer la capacidad de

⁴ Las cuatro alianzas son: Alianza por el Futuro, Alianza Solidaria, Alianza por el Trabajo y Alianza para la Estabilidad Económica y Gobierno Efectivo.

⁵ El Grupo Consultivo está integrado por la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), la red de ONG, que comprende seis ONG que trabajan en temas de desarrollo local y la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Secretaría Técnica de la Presidencia, el Comisionado Presidencial para la Inversión Pública y el Ministerio de Hacienda. También han respaldado al grupo el BID, el PNUD, la USAID, el GTZ y el RTI.

los agentes del desarrollo local, especialmente los gobiernos municipales y las comunidades, llevar a cabo los procesos de planificación participativa, gestionar un ciclo de proyectos descentralizado y asegurar la sustentabilidad de los proyectos. Para lograr estos objetivos, el FISDL financia actividades que: i) mejoran la pericia técnica, financiera y gerencial de los gobiernos municipales; ii) promueven la participación ciudadana en los asuntos públicos locales; iii) incrementan la movilización de recursos para el desarrollo local y iv) mejoran la sustentabilidad y el impacto de las inversiones locales.

- 1.7 Además, el FISDL inició un proceso para desarrollar su capacidad de elaborar la política pública sobre el desarrollo local aprovechando la experiencia adquirida en cuestiones operativas vinculadas con el PDL, como la planificación participativa y local o municipal y la gestión de proyectos descentralizada.
- 1.8 Un instrumento clave para financiar el desarrollo local es el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES), creado en 1988 para transferir anualmente recursos financieros a los municipios. En 1997, el monto transferido aumentó de 2% a 6% del presupuesto nacional, lo que equivale a aproximadamente US\$80 millones anuales. Los recursos del FODES se asignan a cada municipio según una fórmula que tiene en cuenta el tamaño de la población, la extensión geográfica del municipio, la pobreza y la equidad. Estos recursos pueden ser utilizados para inversiones (80%) y gastos ordinarios (20%).

C. Estrategia de reconstrucción tras los terremotos

- 1.9 En el documento “Unidos por El Salvador”, presentado por el Gobierno de El Salvador al Grupo Consultivo en su reunión de marzo de 2001, se esboza un plan de recuperación de los daños provocados por los dos sismos. El plan identifica una fase de reconstrucción que abarca el período que va de abril de 2001 a 2005. Las actividades principales son la reconstrucción de la infraestructura social, que incluye escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable y saneamiento, rehabilitación de caminos vecinales y fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gobiernos locales y de los mecanismos de auditoría participativos. El plan también destaca la necesidad de desarrollar la capacidad nacional y local en gestión de riesgos vinculados a desastres naturales.
- 1.10 El plan asigna prioridad a los municipios más afectados por los terremotos y establece que la descentralización es fundamental para asegurar la participación de los gobiernos municipales y de la sociedad civil en el proceso de reconstrucción. Se identificarán los proyectos municipales de reconstrucción sobre la base de un proceso consultivo entre los agentes locales y se pondrán en práctica utilizando los mecanismos descentralizados que ha elaborado el FISDL en el marco del PDL, lo que confirma la validez de la estrategia de desarrollo local para las actividades de reconstrucción.

- 1.11 Los compromisos contraídos en la reunión del Grupo Consultivo, celebrada en Madrid el 7 de marzo de 2001, incluyeron a US\$1.376 millones, de los cuales US\$399 millones corresponden a donaciones de fuentes bilaterales y multilaterales, US\$267 millones para la reformulación de préstamos existentes y US\$710 millones para nuevos préstamos. La respuesta del Banco ante los dos terremotos incluyó i) la aprobación de dos operaciones de cooperación técnica para asistencia humanitaria por valor de US\$50.000 cada una; ii) la aprobación de dos préstamos con cargo al Mecanismo de Reconstrucción de Emergencia por valor de US\$20 millones cada una; iii) la reformulación y reorientación de siete préstamos existentes por valor de US\$107,3 millones; y iv) la aprobación de un tramo de financiamiento de US\$70 millones del préstamo de modernización del sector público en apoyo del programa de reconstrucción. El gobierno creó un comité coordinador con el objeto de promover la complementariedad de las actividades de reconstrucción. El FISDL es responsable de coordinar esos esfuerzos, que serán implementados a nivel local por medio de un modelo descentralizado de ejecución utilizando los gobiernos municipales y las comunidades. A nivel local, la elaboración y la revisión de planes de desarrollo municipal durante el curso de los próximos seis meses ayudará a asegurar que se identifiquen las necesidades prioritarias. Estos planes fomentarán la coordinación interinstitucional entre las entidades nacionales e internacionales y facilitará la búsqueda de financiamiento por parte de las autoridades municipales.

D. El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)

- 1.12 **Antecedentes.** En 1990 se creó el Fondo de Inversión Social (FIS) como fondo compensatorio para financiar inversiones en infraestructura social, económica y productiva a pequeña escala, utilizando un modelo centralizado de intervención. En 1996 se reestructuró formándose el FISDL, entidad permanente con el mandato de promover el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, el sector privado y las instituciones del gobierno central. En esa época, el BID dejó de financiar los costos ordinarios y el gobierno introdujo y condiciones para los empleados de la administración pública a fin de establecer la sustentabilidad del FISDL. El gobierno continúa financiando los costos ordinarios de la institución.
- 1.13 **Respaldo del Banco.** Entre 1990 y 1997, el Banco financió tres operaciones con el FIS por US\$128 millones. Los principales tipos de proyectos fueron escuelas (50%), saneamiento (12%), proyectos ambientales (12%), agua potable (8%) y electricidad (4%). En 1997, el Banco aprobó una operación por US\$34 millones que tenía por objeto respaldar dos componentes de inversión. El primer componente era para financiar proyectos en trámite previamente identificados bajo la manera de trabajo centralizada del FIS. El segundo componente era respaldar la descentralización del ciclo de proyectos para los gobiernos municipales y promover la planificación participativa municipal como medio de identificar proyectos prioritarios en una muestra de 30 municipios. El préstamo también financió costos vinculados con la transformación institucional del FISDL a su nueva función resultante de la implementación de un modelo descentralizado de desarrollo local,

el PDL. El préstamo fue declarado elegible en noviembre de 1998 y a la fecha se ha desembolsado el 62%. El desembolso final está previsto para agosto de 2002.

- 1.14 A principios de 1998 se modificó el contexto de la ejecución del programa cuando se incrementaron las transferencias del FODES del 2% al 6% (aproximadamente US\$80 millones anuales) y el gobierno decidió descentralizar la responsabilidad a los gobiernos municipales para asignar prioridades a los proyectos que quedaban en trámite en el FISDL. El Banco aceptó la solicitud del gobierno de tabular los recursos del programa como parte de las transferencias del FODES para 1998 y 1999 en el entendido de que estos recursos se utilizarían conforme a los procedimientos establecidos en el marco del PDL. Como resultado, se asignaron todos los recursos de inversión del programa a respaldar la introducción del PDL en los 262 municipios y no como programa experimental en 30 municipios solamente. El efecto sobre el FISDL fue precipitar su reorganización para poder respaldar la ejecución del ciclo descentralizado de proyectos a escala nacional y responder a un incremento de la demanda municipal de asistencia técnica y capacitación. En 2001, el FISDL programó la ejecución de US\$54 millones en el marco del PDL.
- 1.15 Junto con la ejecución del modelo de PDL, el FISDL continuó ofreciendo sus servicios como órgano ejecutor de infraestructura ("FIS Industrial") para los ministerios principales, especialmente los Ministerios de Educación y Salud. Actualmente el FISDL tiene un contrato con el Ministerio de Educación para ejecutar el proyecto de infraestructura escolar financiado por el BID. Se proyecta que en 2001 el FISDL administrará US\$24 millones en la modalidad de órgano ejecutor. Además, el FISDL ha sido el órgano ejecutor del programa de vivienda de emergencia del gobierno, ejecutando aproximadamente US\$60 millones en estrecha coordinación con los gobiernos municipales.
- 1.16 **Enseñanzas recogidas del PDL (1999 a 2001).** El programa en curso ha demostrado que los gobiernos locales y sus comunidades son agentes clave en la política de descentralización del gobierno. El plan de recuperación tras los terremotos del gobierno reconfirma la función central de los agentes locales en el proceso de reconstrucción en el corto y mediano plazo e indica que el PDL es un mecanismo clave para facilitar la reconstrucción dentro de un marco descentralizado.
- 1.17 Las tres lecciones operativas principales que se recogieron de la experiencia del PDL son: i) que la PPL es una vía válida de fomentar la interacción entre los gobiernos municipales y sus comunidades, pero que aún no se ha realizado su pleno potencial; ii) que los gobiernos municipales han demostrado capacidad de gestionar un gran volumen de proyectos de inversión a pequeña escala utilizando el ciclo descentralizado de proyectos de PDL, pero que aún no han desarrollado la capacidad para una plena tercerización con contratistas externos⁶, y iii) que el

⁶ "El Programa de Desarrollo Local. Las Primeras Experiencias", Alejandro Bellegarrigue, Stephen Grun y Corina Mejía. Noviembre de 2000.

mejoramiento de la capacidad de gestión de inversiones debe complementarse con el fortalecimiento de otras funciones básicas para asegurar las sustentabilidad.

- 1.18 Con respaldo del Banco, el FISDL financió más de 30 ejercicios de PPL en los que participaron gobiernos municipales, comunidades locales y el sector privado. Estos son adicionales a los esfuerzos en curso de otras entidades —organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, órganos públicos como el ISDEM, organismos bilaterales y organismos de la ONU— que han introducido PPL en aproximadamente 200 municipios en los últimos cuatro años. Si bien la participación del FISDL en la promoción de la PPL es más reciente en comparación con otras entidades, esto le ha permitido de todas maneras desempeñar una función significativa para facilitar un acuerdo muy necesario con el Grupo Consultivo sobre las normas nacionales que se aplicarán a la PPL⁷. La experiencia en establecer acuerdos sobre los criterios básicos de PPL ha demostrado la validez de este proceso interactivo. Esto permitirá un proceso de revisión continua de estos criterios así como la introducción de otros nuevos, como la gestión de riesgos y la planificación del uso del suelo vinculadas con la vulnerabilidad creciente de las comunidades pobres damnificadas por los terremotos.
- 1.19 Los planes de desarrollo municipal resultantes de la PPL mejoraron la asignación de los escasos recursos a proyectos prioritarios y se consideran las bases para fortalecer la coordinación entre las diferentes entidades que operan a nivel municipal. No obstante, para asegurar la sustentabilidad de la PPL y realizar su pleno potencial como mecanismo para incluir a grupos marginados en la toma de decisiones de política pública, se requiere llevar a cabo una serie de acciones, que incluyen las siguientes: i) mejorar la capacidad de las comunidades y los municipios para emprender auditorías sociales vinculadas con la ejecución de los planes municipales y las inversiones para proyectos resultantes; ii) fortalecer la participación de la mujer en toda la PPL y en las inversiones para proyectos resultantes; iii) focalizarse en las comunidades pobres dentro de los municipios, y iv) periódicamente revisar los planes de inversión municipales.
- 1.20 La descentralización del ciclo de proyectos a los gobiernos municipales dio como resultado la ejecución de más de 2.500 proyectos, de los cuales 782 fueron financiados con recursos del BID, entre enero de 1999 y mayo de 2001. Del número total de proyectos, 55% corresponden a mejoras viales, 25% a instalaciones eléctricas y 12% a educación. Esta distribución de tipos de proyectos difiere notablemente de los que caracterizaban las operaciones previas del FIS —50% correspondía a educación; 12% a saneamiento, 12% a proyectos ambientales. Este

⁷ Los criterios básicos se definieron bajo la premisa de que cada una deberá contribuir a la sustentabilidad y la institucionalización del proceso de PPL para identificar las exigencias y obligaciones de la comunidad, fomentar la ciudadanía y respaldar la democratización de la vida pública local en el corto, mediano y largo plazo con el objetivo general de crear condiciones que den lugar a mejoras en la calidad de vida de la población. Los criterios básicos son: sustentabilidad, equidad en materia de género, inclusión de sectores marginados, visión estratégica, responsabilidad comunitaria, alcance territorial y sectorial, transparencia, facilitación de alianzas estratégicas, continuidad.

cambio de la clase de proyectos es el resultado del uso de una lista negativa de proyectos junto con un proceso de abajo hacia arriba de identificación y asignación de prioridades a los proyectos.

- 1.21 El tamaño de los proyectos es, en promedio, US\$21.000; el 56% cuesta menos de US\$20.000 y el 7% más de US\$50.000. El gran número de pequeños proyectos significa que casi el 80% de los proyectos se ha ejecutado con administración directa de las autoridades municipales. Los auditores externos llegaron a la conclusión de que la calidad de los proyectos completados hasta la fecha es aceptable, pero identifican esferas en las que podrían mejorarse la supervisión municipal de la ejecución de los proyectos, el mantenimiento de los proyectos y el mantenimiento de registros.
- 1.22 En los últimos dos años, sólo 98 municipios han tenido experiencias repetidas con tercerización. Con el respaldo del Banco, el FISDL inició un proceso para incrementar la experiencia municipal de administración de la contratación de terceros para la ejecución de proyectos. La tercerización se introdujo junto con la asignación de recursos por medio de una licitación pública nacional. Este mecanismo comprende un monto predeterminado de recursos disponibles, criterios de elegibilidad predefinidos⁸ y reglas y procedimientos de adjudicación divulgados a todos los gobiernos municipales por los medios de comunicación y los asesores municipales del FISDL. Sólo los municipios que cumplen con los criterios de elegibilidad pueden competir. Los fondos son adjudicados sobre la base de i) la clase de proyecto y ii) la proporción de financiamiento en efectivo de contrapartida en relación con el costo estimado del proyecto.
- 1.23 A la fecha hubo dos adjudicaciones de fondos por medio del mecanismo de licitación pública, que dio como resultado la participación de 87 municipios y la consignación de US\$8 millones para financiar 39 proyectos de mejoramiento vial, agua, educación y electricidad. Las autoridades municipales perciben al mecanismo como una manera transparente y no discrecional de asignar recursos financieros que han resultado en compromisos en efectivo superiores al promedio previsto de financiamiento municipal de contrapartida por proyecto con un incremento de 24% en la primera ronda a 40% en la segunda. Más de 70% de los municipios participantes son pobres (quintiles 1 y 2) y existe una creciente tendencia a la presentación de proyectos por grupos de municipios organizados en microregiones.
- 1.24 Un análisis inicial del proceso indica que están entrando al proceso de licitación municipios de toda clase y dimensión, pero esto lleva a preguntarse si los municipios más pequeños y más pobres estarán en condiciones de competir con los más grandes y prósperos. Esta preocupación señala la necesidad de ajustar procedimientos para asegurar la equidad, a fin de que los municipios con características similares, como tamaño de la población, capacidad de gestión,

⁸ Una PPL que cumpla con los nueve criterios básicos y la liquidación de fondos del FODES para 1998 y 1999.

niveles de ingreso y de pobreza, compitan en pie de igualdad. El mismo análisis también indica la necesidad de revisar los procedimientos relacionados con los estudios de prefactibilidad y factibilidad de los proyectos a fin de incluir aspectos relacionados con las auditorías sociales, el mantenimiento de proyectos y la sustentabilidad. Por medio de una evaluación financiada por el Banco se están analizando estas cuestiones con más profundidad a efectos de identificar y recomendar las modificaciones necesarias en los procedimientos de operación.

- 1.25 **Capacidad institucional del FISDL.** El FISDL ha reestructurado con el respaldo del Banco su organización y estructura a fin de responder a su función como entidad principal del desarrollo local y la descentralización del ciclo de proyectos. Dos de los cambios fundamentales son la creación de: i) el puesto de asesor municipal y ii) la Gerencia de Investigación y Desarrollo (GID).
- 1.26 El FISDL tiene 52 asesores municipales que son los puntos principales de interfase con los 262 gobiernos municipales, clientes principales del FISDL en el proceso de desarrollo local. Inicialmente, los asesores asistían con la introducción del ciclo descentralizado de proyectos con sus manuales correspondientes y, subsiguientemente, ayudaron a poner en práctica los diferentes procedimientos relacionados con el ciclo de los proyectos, como la administración, la formulación, la contratación, la ejecución y la liquidación.
- 1.27 Aunque se ha establecido una relación nueva y directa entre los asesores municipales y las autoridades municipales, lo que permite conocer mejor la situación del municipio, se requiere capacitación adicional para que los asesores municipales estén en mejores condiciones de proporcionar una respuesta más eficaz a las necesidades de desarrollo de capacidad de los municipios. Las áreas fundamentales que han de cubrirse son: sustentabilidad de los proyectos, auditorías sociales, monitoreo y evaluación de las repercusiones de los proyectos así como la promoción de los servicios de capacitación y asistencia técnica a los municipios en el marco del PDL.
- 1.28 El establecimiento de la GID inició el proceso de adquisición de la combinación de nuevas aptitudes necesarias para desarrollar capacidad institucional en las esferas de descentralización, PPL y desarrollo de capacidad de agentes locales a fin de sustentar la función del FISDL en el desarrollo local tal como se define en la Nueva Alianza. Estos significativos resultados han sido la preparación de la ENDL, la definición de los criterios básicos que constituyen la PPL, y el desarrollo de una estrategia de asistencia técnica y capacitación para desarrollar capacidades locales.
- 1.29 Tres esferas identificadas por el FISDL que requieren inmediata atención son: a) finanzas municipales; b) seguimiento y evaluación y c) organización y métodos. En cuanto a las finanzas municipales, el FISDL identificó la necesidad de mejorar su capacidad de administración financiera, generación de ingresos y cuestiones municipales en general. Dentro del monitoreo y la evaluación, se requiere un fortalecimiento crucial en torno al impacto de la capacitación y la asistencia técnica

sobre la capacidad de los agentes locales en esferas tales como auditorías sociales, gestión y sustentabilidad de proyectos, equidad e igualdad en materia de sexos así como la PPL. Además, el FISDL reconoce la necesidad de monitorear su capacidad de ejecutar el PDL y fomentar el desarrollo de políticas dentro del marco de la ENDL, y evaluar las repercusiones de los proyectos de infraestructura socioeconómica.

- 1.30 Un análisis de organización y métodos ha revisado los sistemas y procedimientos internos del FISDL en materia de finanzas, administración, operaciones y administración de personal. Se ha formulado una serie de recomendaciones relativas a estos aspectos con objeto de asegurar que el FISDL esté en mejor situación de desempeñar su doble papel como entidad principal del desarrollo local y órgano ejecutor de los Ministerios de Salud y Educación.
- 1.31 **Sustentabilidad de los proyectos.** Hay tres grupos principales de agentes responsables de los proyectos financiados al amparo del PDL. Son las entidades del sector público como la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), y los Ministerios de Salud y Educación (20%), entidades del sector privado como las empresas de distribución de electricidad (25%) y gobiernos municipales (55%). En el caso de las autoridades municipales, los principales tipos de proyectos son los caminos vecinales⁹ y mejoramientos de calles en centros urbanos.
- 1.32 Si bien algunos alcaldes han establecido planes de mantenimiento y otros han introducido tarifas y cargos por mejoras estipulados por el Código Municipal, no en todos los municipios se toman estas medidas. Para asegurar la sustentabilidad de todos los tipos de proyectos, el FISDL está definiendo paquetes de asistencia técnica y capacitación para ayudar a diseñar e implementar planes de sustentabilidad que cubran no sólo consideraciones ambientales sino también costos de operación y mantenimiento. Estos se incluirán en los documentos de proyectos presentados para su financiamiento por los gobiernos municipales. Con respecto a los proyectos que no caen claramente dentro de la responsabilidad de una u otra entidad pública o privada, el desafío es establecer un mecanismo que identifique a la entidad responsable de las operaciones y el mantenimiento de los proyectos.

E. Gobiernos municipales de El Salvador

- 1.33 El Salvador está dividido en 262 municipios regulados por la Constitución de 1993 y el Código Municipal de 1986. Este último establece las normas judiciales que definen las competencias, funciones y organización que gobiernan a cada municipio. El Código identifica 28 competencias que incluyen: i) elaboración,

⁹ Los caminos vecinales no están pavimentados y su reparación y mantenimiento es responsabilidad de los gobiernos municipales. Los caminos rurales, que pueden estar pavimentados o no, desembocan en la red de arterias principales. Su reparación y mantenimiento es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas (MOP). El programa de caminos rurales del Banco (ES-0129) respalda a la red bajo la responsabilidad del MOP.

aprobación e implementación de planes de desarrollo rural y urbano (art. 4.1); ii) promoción de la participación ciudadana en la solución de problemas locales (art. 4.8); iii) protección de los recursos naturales (art. 4.10), y iv) planificación, implementación y mantenimiento de los proyectos municipales (art. 4.25). El Código también estipula que los municipios formarán asociaciones con otros municipios para llevar a cabo proyectos y prestar servicios que sean de interés común (art. 11).

- 1.34 Los gobiernos municipales fueron elegidos por primera vez en 1985. Los alcaldes y los concejales ocupan sus cargos durante tres años y pueden ser reelectos. Las elecciones municipales más recientes tuvieron lugar en 2000. Los alcaldes están organizados en la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), que se ha convertido en una contrapartida clave del FISDL en la definición e implementación del PDL.
- 1.35 Todos los gobiernos municipales han demostrado la capacidad de administrar responsabilidades básicas del ciclo de los proyectos, que incluye la recepción, el uso y la declaración de recursos financieros y la ejecución de proyectos mediante administración directa. No obstante, su capacidad para emprender tareas más variadas y complejas como la tercerización y la sustentabilidad de los proyectos, así como otras funciones municipales básicas, dependen de la capacidad técnica instalada definida en términos de la presencia de personal técnico, la existencia de sistemas y procedimientos técnicos, administrativos y financieros, y su aplicación.
- 1.36 El reto que se enfrenta es diseñar y ejecutar un paquete de asistencia técnica y capacitación que pueda adaptarse a las necesidades de los municipios individuales y que mejore la calidad de la gestión municipal y de la administración financiera a la vez que fortalezca la capacidad de gestión de proyectos. El resultado de un estudio de tipología municipal, actualmente en curso, constituirá la base para desarrollar un marco que asista al FISDL en la identificación de los requisitos de capacitación y asistencia técnica de cada municipio.
- 1.37 La sustentabilidad del progreso en el desarrollo de capacidad técnica municipal y en los procesos de desarrollo local dependerá de que se fortalezcan las finanzas municipales. Actualmente, el ingreso de los municipios procede de dos fuentes principales. La primera es el ingreso en forma de impuestos municipales, tarifas y otros cargos especiales por mejoras (por ejemplo, mejoras de calles urbanas) y la segunda son transferencias del gobierno central a través del FODES. Se estima que el ingreso por impuestos municipales representa menos del 1% del PIB y que el FODES constituye, en promedio, el 90% del ingreso de los municipios. En consecuencia, la mayoría de los municipios dependen de las transferencias del gobierno central para financiar los proyectos de inversión y los costos administrativos ordinarios.
- 1.38 Entre las limitaciones más importantes a una mayor generación de ingresos municipales cabe mencionar: i) falta de personal capacitado; ii) sistemas

administrativos y de control financiero débiles; iii) falta de impuestos a la propiedad y su subutilización de los instrumentos fiscales disponibles, y iv) falta de viabilidad financiera de muchos servicios y obras municipales. La solución de este conjunto de problemas exigirá no solamente cambios en el cambio jurídico sino también asistencia técnica y capacitación especializadas.

- 1.39 Conforme a la ENDL, los gobiernos municipales están a cargo de la promoción del desarrollo de relaciones interinstitucionales con otros participantes en el desarrollo local. Si bien es limitada la experiencia de gobiernos municipales que trabajen eficazmente con ONG y asociaciones comunitarias, la existencia de vínculos más estrechos de esta clase es un aspecto clave de los procesos sostenidos de desarrollo local y de los esfuerzos de reparación de los daños causados por los terremotos.

F. Coordinación con otros programas

- 1.40 La operación ha sido diseñada con el objeto de que respalde el programa de desarrollo local del FISDL que fue comentado y acordado en un taller sobre marco lógico en septiembre de 2000, al que asistieron representantes del BID, el Banco Mundial, el KfW, el BCIE, la ASDI, el GTZ y PNUD. Este marco también se está usando para la preparación de programas relacionados con los terremotos como en el caso de la donación del KfW por US\$10 millones y la donación de la ASDI por US\$2 millones. Las actividades de preparación fueron financiadas dentro del marco del acuerdo de cooperación entre la ASDI y el BID para el desarrollo de América Central.
- 1.41 El programa propuesto complementa otros programas financiados por el Banco, específicamente el proyecto de rehabilitación de caminos rurales (ES-0129) y el programa de vivienda (ES-0087). El programa también prepara a los municipios para acceder a fondos de crédito disponibles en el marco de otros programas como el programa de infraestructura municipal del BCIE (PROMUNI).

G. Estrategia del Banco

- 1.42 La estrategia del Banco en El Salvador sustenta programas que: i) promuevan el crecimiento económico e incrementen la competitividad; ii) reduzcan la pobreza y desarrollen capital humano y iii) respalden la modernización del Estado y mejoren la gobernabilidad. Esta estrategia reconoce la importancia de fortalecer la participación ciudadana, la creación de alianzas solidarias entre el gobierno y la sociedad civil así como la creación de un amplio consenso político en torno a programas clave de desarrollo. Una esfera prioritaria es el respaldo a la estrategia de desarrollo local del gobierno y las mejoras en la gestión pública local y los mecanismos de participación ciudadana.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del programa es mejorar las condiciones de vida de los pobres que residen en municipalidades y comunidades vulnerables, recurriendo a métodos descentralizados y de participación que promuevan las inversiones dentro del marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Los objetivos específicos son: i) incrementar el acceso de las comunidades pobres, especialmente las afectadas por los terremotos de enero y febrero de 2001, a los servicios básicos mediante el financiamiento de proyectos de infraestructura socioeconómica; ii) mayor capacidad de los gobiernos municipales y de las asociaciones de las comunidades y organizaciones no gubernamentales para participar en los procesos de desarrollo local sustentable, y iii) fortalecer la normativa del FISDL y la función de monitoreo del desarrollo local así como su capacidad de gestión institucional.

B. Alcance del programa

- 2.2 Este programa respaldará las actividades de reconstrucción del gobierno tras los dos terremotos de enero y febrero de 2001 dentro del marco del proceso en curso de desarrollo local esbozado en la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y ejecutado por el FISDL por medio del Programa de Desarrollo Local (PDL). Se basa en las enseñanzas recogidas de las operaciones actuales del BID, que reafirman que el desarrollo local sustentable depende del desarrollo de capacidad de los agentes locales, especialmente los gobiernos municipales, en un proceso de aprender haciendo. El programa también reitera la necesidad de integrar cuestiones de género en el PDL y la elaboración de la política de desarrollo local.
- 2.3 El programa continuará respaldando el PDL prestando la mayor atención en tres temas principales: i) fortalecimiento de la interacción entre los gobiernos locales y las comunidades en torno a la identificación, ejecución y operación de proyectos de infraestructura socioeconómica; ii) mayor capacidad de las autoridades municipales para gestionar los procesos de desarrollo local en esferas tales como la tercerización, las finanzas municipales, la planificación participativa, la focalización en la pobreza, cuestiones de género y gestión de riesgos, iii) incorporación del concepto de sustentabilidad del proyecto en el diseño del mismo.
- 2.4 El programa canalizará recursos para inversiones en infraestructura socioeconómica como medio de fomentar prácticas óptimas. Para ello, el acceso a los recursos de inversión dependerá de que los municipios satisfagan los criterios de elegibilidad vinculados con: i) su compromiso a un proceso participativo de desarrollo local medido en función de la aplicación continua de la PPL; ii) su capacidad de dar cuenta de los fondos del FODES y iii) su compromiso de asignar fondos municipales a proyectos de inversión identificados en los planes de desarrollo municipal. El programa pondrá a disposición recursos para asistencia técnica y

capacitación a nivel local, no solo para facilitar el cumplimiento de estos criterios sino también para ayudar a los municipios a incrementar su base de ingresos fiscales y mejorar su gestión financiera a efectos de establecer su capacidad crediticia.

- 2.5 El programa está diseñado para operar en los 262 municipios con respecto al desarrollo de capacidades locales. Los recursos de inversión se concentrarán en alrededor de 152 municipios más damnificados por los terremotos con el objeto de respaldar los esfuerzos del gobierno para responder a las necesidades de reconstrucción de infraestructura y estimular actividades económicas locales con una inyección de fondos adicionales. También habrá recursos de inversión disponibles para municipalidades pobres y marginales que no hayan sido afectadas por los terremotos. Además, los recursos para la introducción de sistemas financieros integrados se centrarán en 20 municipios que tengan el mayor potencial de acceder a fondos de crédito en el mediano plazo.

C. Componentes del programa

- 2.6 El programa propuesto tiene tres componentes: i) inversiones en proyectos socioeconómicos prioritarios; ii) desarrollo de capacidad de agentes locales, y iii) desarrollo de la función y capacidad de gestión de políticas del FISDL.

1. Componente 1. Inversiones en infraestructura socioeconómica (US\$56.416.000)

- 2.7 De conformidad con la prioridad fijada por el gobierno de prestar asistencia a las zonas afectadas por los terremotos, se asignará el 80% (US\$45,1 millones) de los recursos de inversión a la construcción, reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura socioeconómica básica. Estos recursos se focalizarán hacia unos 152 municipios más damnificados por los sismos, identificados por su nivel de pobreza y proporción de viviendas destruidas, y por los daños sufridos por la infraestructura escolar y de salud.
- 2.8 La asignación de recursos a estos municipios se hará por medio de dos mecanismos. Se consignará ex ante una suma global a cada municipio utilizando una escala móvil basada en el porcentaje de viviendas destruidas en el municipio y la extensión de los daños sufridos por la infraestructura escolar y de salud. La base de la escala será de US\$50.000 y se fijará un tope de US\$150.000. Estos recursos financieros se emplearán para respaldar las actividades identificadas en la PPL y esos municipios dispondrán de un plazo de hasta 12 meses para comprometer esos fondos. Los recursos que no se comprometan serán redistribuidos de acuerdo con el mecanismo competitivo que se describe a continuación.
- 2.9 El FISDL iniciará el segundo mecanismo para asignar recursos financieros a estos 152 municipios, aproximadamente, basándose en el mecanismo de licitación pública utilizado por el FISDL en el marco del programa actual. El municipio podrá acceder a fondos adicionales por esta vía una vez que haya comprometido sus

recursos consignados. Para ello, el FISDL definirá grupos de municipios con características similares que competirán por diferentes tramos de fondos.

- 2.10 El 20% restante de los recursos financieros disponibles para inversión (US\$11,3 millones) se asignará a alrededor de 86 municipios pobres (quintiles 1 y 2) usando el mecanismo de licitación pública. Estos municipios no fueron afectados por los terremotos, pero han quedado históricamente marginados de los procesos de desarrollo nacional y tienen capacidad limitada para generar recursos adicionales. El FISDL definirá grupos de municipios con características similares que competirán por diferentes tramos de fondos.
- 2.11 El resto, aproximadamente 24 municipios que no tendrán acceso a los recursos de inversión, incluye los menos pobres (quintiles 3, 4 y 5) que no fueron afectados por los terremotos o bien declararon menos del 10% de destrucción de sus existencias habitacionales. Tendrán acceso a recursos para capacitación y asistencia técnica para incrementar su capacidad financiera, administrativa y gerencial.
- 2.12 **Criterios de elegibilidad.** Todos los municipios, hayan o no padecido los efectos de los terremotos, tendrán que satisfacer cuatro criterios básicos de elegibilidad para acceder a todos los recursos disponibles para inversión: i) contar con un plan de desarrollo municipal elaborado sobre la base de un proceso de PPL que cumpla con todos los criterios básicos; ii) prueba de que el municipio ha presentado su informe trimestral sobre el uso de los recursos del FODES a la entidad competente; iii) la certificación de un auditor titulado indicando que se ha hecho uso de los recursos del FODES para inversión en proyectos y se presentaron las cuentas durante el período de 12 meses previo a la presentación al FISDL de una solicitud de financiamiento dentro del marco de este programa y iv) prueba de que el municipio está usando sus propios recursos para la financiación de proyectos prioritarios identificados en los planes de desarrollo locales elaborados de conformidad con la PPL.
- 2.13 **Proyectos elegibles.** En el marco del programa, el FISDL continuará su política de responder a las exigencias y preferencias de la comunidad. Se han identificado tres amplias categorías de inversiones elegibles con base en las PPL.
 - a. Proyectos sociales como reparación de escuelas y adquisición de equipo de educación básica, reparaciones de centros de salud, agua y saneamiento básico.
 - b. Proyectos de infraestructura económica como electricidad, muros de retención, canales de drenaje, reforestación y caminos vecinales y otros bajo responsabilidad municipal. Por medio del programa también se financiará mercados de acuerdo con los criterios de viabilidad económica que se convenga con el Banco.
 - c. Proyectos comunitarios prioritarios como instalaciones recreativas para jóvenes, salones y guarderías para niños de padres que trabajan.

- 2.14 El FISDL continuará respetando su lista de proyectos no elegibles: vivienda, salarios municipales y equipo municipal (fuera de lo estipulado para el sistema de administración financiera municipal, crédito para producción agropecuaria y adquisición de animales, vehículos, actividades y edificios para grupos religiosos y partidos políticos, fiestas patronales, adquisición de tierras y terrenos e infraestructura y actividades vinculadas con juegos de lotería y de azar y autopistas.
- 2.15 El equipo del proyecto evaluará la utilidad de las listas de proyectos elegibles y no elegibles durante la ejecución del proyecto.
- 2.16 Todos los proyectos financiados en el marco de este programa exigirán la formulación de documentos de proyectos (carpetas técnicas) de acuerdo con las directrices técnicas del programa establecidas por el FISDL. Incluyen, dependiendo del tipo de proyecto, un análisis de prefactibilidad, un análisis de factibilidad técnica, ambiental y económica y un plan de sustentabilidad que abarca operaciones y mantenimiento de proyectos y consideraciones ambientales así como cargos de tarifas cuando correspondan. El documento del proyecto también indicará la contribución en efectivo a los costos del proyecto a partir de los ingresos municipales.
- 2.17 Todos los proyectos serán contratados para que los gobiernos municipales adquieran experiencia en esta materia.
- 2.18 El programa financiará la reposición de edificios municipales que hayan sido declarados inhabitables por las autoridades municipales o que hayan sido destruidos por los terremotos según los siguientes criterios: i) la inversión ha sido calificada como prioritaria en la PPL; ii) la autoridad municipal aportará en efectivo una contrapartida mínima del 50% del costo total del proyecto, y iii) la contribución máxima del FISDL será de US\$100.000.
- 2.19 Si bien la mayoría de las inversiones serán administradas por gobiernos municipales, se tomarán recaudos para que asociaciones comunitarias y ONG compitan en el mecanismo de licitación y ejecuten proyectos de inversión. Se exigirá a los agentes de desarrollo locales prueba de posesión de personería jurídica. Antes de la participación de asociaciones comunitarias y ONG en este componente, el FISDL someterá a la aprobación del Banco los plazos y condiciones de esa participación, incluidos los criterios de elegibilidad, que formarán parte del reglamento operativo del programa.

2. Componente 2. Desarrollo de capacidad de los agentes locales (US\$7.050.000)

- 2.20 Se brindará a las comunidades y sus asociaciones asistencia técnica y capacitación a fin de reforzar su participación en los procesos locales de desarrollo. Este componente también proporcionará recursos financieros para capacitación y asistencia técnica de funcionarios municipales electos y empleados municipales a

fin de fortalecer su capacidad en dos esferas: i) administración financiera municipal y ii) capacidad de gestión municipal.

- 2.21 **Formulación, supervisión y sustentabilidad de los proyectos (US\$1 millón).** El paquete de actividades que será financiado incluye asistencia a los municipios para la formulación de proyectos según las directrices técnicas establecidas por el FISDL. Incluyen normas técnicas establecidas por la dependencia respectiva y los análisis de factibilidad teniendo en cuenta su tamaño y complejidad. Además, se proporcionará asistencia para el desarrollo de planes de sustentabilidad que abarcan operaciones y mantenimiento de proyectos, consideraciones ambientales así como cargos de tarifas cuando corresponda. Por otra parte, el programa proporcionará asistencia para incrementar la capacidad de las autoridades municipales para revisar y evaluar la calidad de la formulación de los proyectos, y fortalecer la capacidad de las autoridades municipales para supervisar la ejecución de proyectos de infraestructura.
- 2.22 **Auditorías sociales (US\$500.000).** El programa financiará, además, asistencia técnica y actividades de capacitación a fin de fortalecer la capacidad de las autoridades municipales para fomentar y facilitar las auditorías sociales. Además, se pondrán a disposición recursos encaminados a fortalecer la capacidad de las organizaciones comunitarias para emprender una combinación de tareas que incluyen: monitoreo del diseño, ejecución, operación y mantenimiento del proyecto y el uso de los fondos. Este componente también incluirá el respaldo a intercambios de experiencia entre autoridades municipales, grupos comunitarios organizados y sus representantes a fin de fomentar las prácticas óptimas en esta esfera. También habrá recursos disponibles para comunicación cívica relacionada con los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos.
- 2.23 **Planificación participativa local (US\$2,2 millones).** El paquete de actividades que serán financiadas incluye la asistencia a los gobiernos municipales para que: i) emprendan la planificación participativa local (PPL) que dé como resultado la elaboración de planes de desarrollo municipal en aquellos municipios donde no se cuente con ellos; ii) revise los planes actuales de desarrollo municipal, y iii) fortalezca la capacidad municipal para asegurar la aplicación continua de la PPL. Estas actividades se llevarán a cabo dentro del marco establecido por los criterios básicos identificados por el FISDL con el apoyo del Grupo Consultivo. Incluyen la representatividad, la equidad social y en materia de género, entre otros. La PPL también introducirá criterios adicionales vinculados a la gestión de riesgos y a la planificación del uso del suelo.
- 2.24 El paquete de PPL estará abierto a todos los 262 municipios. La PPL se llevará a cabo a nivel municipal y en coordinación con los gobiernos municipales, y se recibirá respaldo técnico y financiero del FISDL, cuando se solicite. La PPL incluirá procedimientos para asegurar la participación de la mujer y otros grupos excluidos en la identificación y asignación de prioridades de los proyectos. Además, la PPL asegurará la participación de agentes locales organizados, entre

ellos las ONG, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado así como representantes de dependencias del gobierno central. La PPL dará como resultado una definición de responsabilidades, compromisos y contribuciones de autoridades municipales, comunidades y otros agentes locales y centrales.

- 2.25 En los municipios que no cuenten con planes de desarrollo municipal, los ejercicios de PPL tendrán, típicamente, dos etapas que podrán contar con la asistencia de facilitadores externos financiados en el marco del programa. En una primera etapa, se organizarán talleres a nivel comunitario para identificar problemas, necesidades y soluciones posibles. Entre los participantes asistirán miembros de la comunidad y representantes de sus organizaciones y se pondrá atención especial a asegurar la participación igualitaria de hombres y mujeres y grupos marginados, así como una focalización en la pobreza. Este proceso dará como resultado un análisis de los problemas comunitarios, la asignación de prioridades de las necesidades locales y la creación de comisiones de monitoreo. En una segunda etapa, se organizarán talleres a nivel municipal con representantes de las comisiones de monitoreo, dependencias del gobierno central, ONG y autoridades municipales. El resultado de esta etapa será un plan de desarrollo municipal que incluye la consolidación de proyectos prioritarios identificados a nivel comunitario y municipal que serán financiados con ingresos locales, el FODES, el PDL y otras fuentes.
- 2.26 El programa también respaldará la revisión de los planes actuales de desarrollo municipal para asegurar que cumplan con los criterios básicos acordados, la inclusión de criterios vinculados con la gestión de riesgos y la planificación del uso del suelo y una actualización de proyectos prioritarios. Estas actividades podrán contar con la ayuda de facilitadores externos financiados con recursos del programa a solicitud de las autoridades municipales.
- 2.27 A fin de asegurar la aplicación constante de la PDL, por medio del programa se financiará, entre otras actividades, la capacitación de comisiones de fomento locales (CODEL y CDL) participantes en el proceso de la PDL, capacitación del personal municipal y representantes locales y el intercambio de experiencias entre autoridades municipales y organizaciones de la comunidad.
- 2.28 Este componente también financiará ejercicios de planificación participativa entre dos o más municipios en microregiones con base en líneas divisorias de aguas u otros criterios.
- 2.29 **Fortalecimiento municipal (US\$3.350.000).** En materia de **administración financiera municipal**, el programa financiará actividades de asistencia técnica y capacitación para incrementar la capacidad municipal en las esferas de recaudación de ingresos fiscales y administración financiera con el objetivo de que adquieran una mayor capacidad de crédito. El programa desarrollará instrumentos para analizar el potencial de generación de ingresos municipales y respaldará la ejecución de planes de acción diseñados para realizar este potencial. Además, el programa respaldará la instalación de sistemas de administración financiera

integrada a nivel municipal de conformidad con normas nacionales, y financiará la adquisición de equipo y programas. El paquete se ejecutará en alrededor de 20 municipios en el curso del programa. Los municipios participantes efectuarán un aporte en efectivo del por lo menos 10% del costo del programa.

- 2.30 Para poder participar en el programa de fortalecimiento financiero, cada municipio convendrá ex ante en un plan de asistencia técnica trienal que será esbozado en un acuerdo que abarca aspectos vinculados con: i) aportaciones de contrapartida en efectivo; ii) compromisos de recursos humanos de contrapartida y iii) definición de puntos de referencia que se utilizarán para monitorear el desempeño municipal con respecto a la solidez financiera municipal, la introducción y el mantenimiento de un sistema de indicadores financieros y la divulgación anual de sus estados financieros a nivel local.
- 2.31 **Capacidad de gestión municipal.** El paquete de actividades que será financiado atenderá el fortalecimiento de la capacidad municipal en las siguientes esferas: i) incorporación de la perspectiva de género en áreas tales como identificación, planificación y ejecución.; ii) focalización de recursos hacia la pobreza; iii) capacitación en auditoría financiera; iv) adquisición y contratación de bienes y servicios relacionados con la formulación y evaluación de proyectos, así como su ejecución y supervisión; v) gestión de riesgos; vi) finanzas y administración municipales y vii) mejora de los servicios. Se pondrá a disposición recursos para proporcionar asistencia jurídica a los municipios que deseen crear y/o fortalecer asociaciones en las microregiones así como fomentar intercambios entre municipios para divulgar las lecciones recogidas y las buenas prácticas. Este paquete también apoyará actividades destinadas a mejorar la capacidad gerencial de las autoridades municipales en esferas tales como desarrollo de recursos humanos, sistemas de información municipal y coordinación interinstitucional a nivel local.
- 2.32 Este paquete de asistencia técnica estará a disposición de todos los 262 municipios a solicitud y el acceso a los recursos exigirá la presentación de un plan de asistencia técnica, que aborde las necesidades específicas del municipio, elaborado con la asistencia de los asesores municipales. Además, el plan identificará la contribución municipal mínima de 10% al costo de las actividades propuestas de capacitación y asistencia técnica.

3. Componente 3. Desarrollo de políticas y capacidad de gestión del FISDL (US\$1,5 millón)

- 2.33 Este componente proporcionará recursos financieros al FISDL con el objeto de fortalecer: i) su desarrollo de políticas y capacidad de ejecución en relación con su función como entidad principal en la ejecución de la ENDL, ii) su capacidad técnica y administrativa para ejecutar el PDL.
- 2.34 Se contratarán consultores de corto y largo plazo para fortalecer la capacidad del FISDL en el desarrollo de políticas y en cuestiones operativas en las siguientes

esferas: i) elaboración y ejecución de instrumentos, planes de acción y monitoreo del desarrollo de capacidad en relación con la administración financiera municipal; ii) elaboración y monitoreo del uso de la focalización hacia la pobreza a nivel municipal dentro del marco de la PPL, iii) desarrollo e introducción de herramientas de gestión de riesgos y planificación del uso del suelo en la PPL.

- 2.35 Además, este componente aportará fondos para capacitar asesores municipales del FISDL en forma continua a fin de satisfacer la demanda de conformidad con sus términos de referencia revisados. Incluirán PPL, administración financiera municipal, cuestiones de género, licitaciones y contratación relacionada con la tercerización, el monitoreo y la evaluación de la capacidad municipal, la ejecución de proyectos y la puesta en práctica de planes de sustentabilidad, resolución de conflictos y auditorías sociales.
- 2.36 El componente también incrementará la capacidad del FISDL para monitorear y evaluar las repercusiones de los tres componentes del programa: i) inversiones en infraestructura socioeconómica para mejorar las condiciones de vida de los pobres; ii) asistencia técnica y capacitación en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos municipales y las comunidades en las esferas de la aplicación de la PPL, administración financiera municipal, capacidad de gestión municipal y auditorías sociales, y iii) desempeño del FISDL como entidad principal para la ENDL y la ejecución del PDL. Este ejercicio incluirá la definición de datos e indicadores de referencia. El desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación proporcionará los insumos necesarios para fortalecer el sistema de información gerencial que permita al FISDL tomar decisiones informadas en forma continua sobre el desarrollo y la dirección del PDL.
- 2.37 Además, el componente respaldará al FISDL para poner en práctica las recomendaciones de una evaluación de organización y métodos financiada por el Banco. Las áreas principales son, entre otras: i) revisión de la estrategia de recursos humanos incluyendo políticas de personal, equidad en materia de género, contratación, desarrollo profesional y estructuras salariales; ii) revisión de los procedimientos internos, sistemas y manuales; iii) capacitación de personal gerencial en aptitudes y técnicas gerenciales, y iv) desarrollo del sistema de comunicaciones internas del FISDL.
- 2.38 El programa respaldará la actualización de la lista de proveedores elegibles de bienes y servicios así como los procedimientos para precalificar a los proveedores y notificarlos a las autoridades municipales. Este ejercicio también asegurará que las autoridades municipales puedan incluir proveedores locales de servicios en estas listas. Por otra parte, el programa respaldará la actualización de costos unitarios para proyectos prototipo.
- 2.39 El componente respaldará el desarrollo y la ejecución de una estrategia de mercadotecnia social que informará al público en general sobre sus derechos y responsabilidades dentro del proceso de desarrollo local. Además, el componente

ayudará a fortalecer el marco institucional y las relaciones operativas entre el FISDL y el ISDEM para asegurar la complementariedad de sus acciones en la implementación de la ENDL.

D. Otros costos del programa (US\$270.000)

- 2.40 El programa financiará también: i) servicios de consultoría para evaluar y notificar los avances para los exámenes anuales del programa; ii) auditorías externas anuales, iii) una evaluación a mediados de período y una evaluación final.

E. Dimensionamiento del componente de inversión y desarrollo de capacidad

- 2.41 El tamaño del componente de inversión del programa se basa en la demanda efectiva de las comunidades y la capacidad de ejecución del FISDL y de los gobiernos municipales. La experiencia recogida con la PPL ha demostrado que es un instrumento eficaz para identificar y organizar la demanda en conjunción con las comunidades mismas. En 23 ejercicios de PPL respaldados por el FISDL se identificaron proyectos prioritarios por un monto de US\$39 millones, de los cuales aproximadamente el 20% fue financiado con recursos disponibles en el marco del FODES y del FISDL. Los daños causados por los terremotos probablemente han incrementado el nivel de demanda efectiva, lo que resultó en una mayor insuficiencia de recursos.
- 2.42 La capacidad de ejecución del programa se basa en la capacidad probada del FISDL para desembolsar un promedio de US\$45 millones por año en el período 1999-2001. Los recursos para inversión disponibles en el marco de este programa financiarán proyectos de más de US\$30.000 para desarrollar la capacidad de los gobiernos municipales en la administración de la tercerización. Si bien esto podría resultar en un ritmo más lento de desembolsos en el corto plazo, no se prevé que sea una tendencia a largo plazo dada la capacidad de los gobiernos municipales para aprender a gestionar los procedimientos de los ciclos de los proyectos con relativa rapidez, el respaldo que será proporcionado por los asesores municipales y la capacidad de los contratistas privados de actuar en forma expedita.

F. Costo y financiamiento

- 2.43 El costo total del programa se estima en US\$77.831.438 de los cuales el BID financiará US\$70.000.000 y cubrirá hasta el 90% del costo total del programa dado que esta operación está focalizada geográficamente, y una gran proporción de los recursos de inversión y asistencia técnica han sido consignados para usarse en municipios pobres. El financiamiento del Banco también cubrirá los intereses durante la ejecución de los proyectos.
- 2.44 El gobierno central aportará fondos de contrapartida por el equivalente de US\$7.831.438, como respaldo al desarrollo institucional y costos financieros del FISDL en relación con el préstamo. Los fondos de contrapartida podrían incluir

también contribuciones en efectivo de los gobiernos municipales para sufragar el costo de los proyectos de inversión.

Miles de US\$				
Componentes	BID	Local	Total	%
Inversiones en proyectos socioeconómicos	50.747	5.669	56.416	72,5
Proyectos de infraestructura socioeconómica	50.747	5.669	56.416	
Fortalecimiento de los agentes locales	6.900	150	7.050	9,1
Formulación, incluidas sustentabilidad y supervisión	1.000		1.000	
Planificación participativa municipal	2.200		2.200	
Capacidad financiera y administrativa municipal	2.400	100	2.500	
Auditorías sociales	500		500	
Sistema de administración financiera municipal	600		600	
Equipo y bienes	200	50	250	
Desarrollo de políticas y capacidad de gestión del FISDL	600	900	1.500	1,9
Asistencia técnica	600	527	1.127	
Capacitación		238	238	
Equipo y bienes		136	136	
Subtotal	58.247	6.719	64.967	83,5
Otros costos del programa	270		270	0,3
Evaluación a mediados de período	70		70	
Auditorías externas	200		200	
Costos financieros	11.483	1.113	12.595	16,2
Intereses	10.783		10.783	
FIV	700		700	
Comisión de crédito		1.113	1.113	
Total	70.000	7.831	77.831	100,0
Porcentaje	90%	10%	100%	

Los totales de los componentes afectados por el redondeo

2.45 Los plazos y las condiciones del préstamo serán los siguientes:

Fuente de financiamiento	Capital Ordinario (CO)
Moneda	Facilidad Unimonetaria
Plazos:	
Período de amortización	25 años
Período de gracia	5 años
Período de compromiso	4 años
Período de desembolso	5 años
Tasa de interés	Variables
Supervisión	1%
Comisión de crédito	0,75 anual sobre el saldo no desembolsado

III. ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

A. Prestatario y órganos ejecutores

- 3.1 El prestatario será el Gobierno de El Salvador. El órgano ejecutor será el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). **Una condición previa al primer desembolso es contar con pruebas de que existe un acuerdo para la transferencia de fondos y la ejecución del programa entre el prestatario y el FISDL.** Este acuerdo deberá estipular las condiciones bajo las cuales se transferirán los recursos del préstamo y de contrapartida al FISDL así como las obligaciones que asume el FISDL con respecto a la ejecución del programa tal como fue convenido con el Banco.

B. Marco institucional

1. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)

- 3.2 El FISDL será responsable ante el Banco de la ejecución del programa y coordinará todas las actividades vinculadas con su ejecución por medio de sus departamentos operativos, financieros y administrativos. La Comisión Técnica del FISDL, integrada por jefes de departamento y encabezada por el director ejecutivo, supervisará la ejecución del programa y presentará informes al Presidente. Esta Comisión se reunirá mensualmente para asegurar: i) el monitoreo y la evaluación de los objetivos del programa; ii) el cumplimiento con la reglamentación operativa del programa; iii) el uso eficiente de los recursos; iv) la preparación y remisión puntuales de los informes de situación, incluidos los informes financieros al BID; v) el mantenimiento de cuentas comerciales específicas y separadas en el Banco para la gestión de los fondos del programa, y vi) la divulgación de las actividades del programa a otros participantes e interesados.

2. Otros órganos participantes

- 3.3 Participarán en la ejecución de la operación propuesta los gobiernos municipales, asociaciones comunitarias, ONG y otros prestadores de servicios especializados (firmas privadas y consultores individuales). Las relaciones entre el FISDL y los órganos participantes, y entre los diferentes órganos, serán establecidas por contratos y acuerdos respectivos.

C. Coordinación interinstitucional

- 3.4 La situación posterior al terremoto destaca la importancia de fortalecer la coordinación entre los agentes en el desarrollo local. El Grupo Consultivo del FISDL se ha convertido en un foro clave donde una amplia gama de agentes discuten políticas y programas de desarrollo local y es probable que continúe desempeñando esta función en el futuro previsible.

- 3.5 El FISDL tiene acuerdos de coordinación con los principales ministerios y otras dependencias, entre ellas los Ministerios de Educación, Salud y Recursos Naturales, la ANDA y distribuidores locales de energía eléctrica con respecto a la puesta en práctica de normas técnicas para la ejecución y el mantenimiento de los programas. El alcance y el contenido de estos acuerdos serán revisados para asegurar que correspondan a las exigencias de la realidad posterior a los terremotos.

D. Ejecución del programa

- 3.6 El programa será ejecutado en un período de cuatro años, con cinco años para desembolsar los recursos. El FISDL transferirá los recursos del programa a los gobiernos locales con carácter no reembolsable.
- 3.7 La ejecución del programa se efectuará de conformidad con el reglamento operativo de éste y con las guías y los manuales técnicos que convengan el BID y el FISDL , incluyendo: i) el mecanismo de transferencia de fondos a los municipios, los procedimientos para administrar las cuentas bancarias y la revisión de cuentas del uso de los fondos así como los procedimientos para el depósito y la utilización de la aportación de contrapartida en efectivo para sufragar los costos de los proyectos; ii) los procedimientos de licitación y adquisiciones de bienes y servicios afines adquiridos, la construcción de obras civiles, la contratación de proveedores de servicio y los criterios de elegibilidad de los proveedores de bienes y servicios; iii) los criterios básicos para las actividades de PPL; iv) los criterios de elegibilidad para acceder a los recursos de inversión, asistencia técnica y capacitación; v) las reglas y los procedimientos que se aplicarán en el mecanismo de licitación pública, incluido el mecanismo para asegurar la focalización en los municipios y comunidades más pobres y vulnerables, de acuerdo con los criterios del Banco en la materia; vi) el contenido de la carpeta técnica del proyecto en términos de factibilidad técnica, económica, jurídica, institucional, financiera y ambiental y los planes de sustentabilidad por tipo de proyecto, dependiendo de la índole de éste; vii) el formato del contenido de los planes de sustentabilidad requeridos para cada proyecto; viii) el sistema de monitoreo y evaluación para la medición del impacto de las inversiones en infraestructura, el desarrollo de capacidad de agentes locales; ix) las reglas y los procedimientos que se aplicarán para distribuir los fondos consignados a los municipios damnificados por los terremotos; x) las normas y procedimientos que se aplicarán para la participación de las asociaciones comunitarias y las ONG en la ejecución de proyectos de infraestructura económica y social; y xi) el modelo del contrato entre el FISDL y los municipios participantes para la ejecución de las diferentes actividades. La actualización del reglamento operativo incluirá una perspectiva de género. **Una condición para el primer desembolso será la ejecución por parte del FISDL del reglamento operativo de conformidad con los términos acordados con el Banco.**

1. Componente 1. Inversiones en infraestructura socioeconómica

- 3.8 Las autoridades y empleados municipales:** i) dirigirán los procesos de planificación participativa que resultarán en la formulación de planes de desarrollo municipal; ii) gestionarán la adquisición de formuladores de proyectos, evaluadores, contratistas de proyectos y supervisores, así como la contratación de consultores y de bienes y servicios; iii) mantendrán cuentas bancarias separadas para proyectos de inversiones y proyectos de asistencia técnica financiados por el programa; iv) mantendrán sistemas financieros y contables separados para los fondos procedentes de diferentes fuentes; v) mantendrán archivos adecuados con toda la documentación relacionada con cada proyecto de infraestructura y con cada servicio de asistencia técnica y capacitación; vi) presentarán al FISDL la liquidación de los fondos del proyecto de manera puntual para cada proyecto de inversión y cada servicio de asistencia técnica y capacitación; vii) proporcionarán fondos de contrapartida en efectivo para los proyectos de inversión; viii) evaluarán los proyectos en todas las etapas desde el punto de vista técnico, financiero, económico y ambiental y ix) presentarán al FISDL la carpeta técnica de cada proyecto con su respectivo plan de sustentabilidad.
- 3.9 Las asociaciones comunitarias y ONG** que se ciñan estrictamente a los requisitos de elegibilidad también participarán en la ejecución de inversiones en infraestructura económica y social.
- 3.10 Los grupos comunitarios y sus representantes:** i) participarán en procesos de planificación participativa, mantenimiento y auditorías sociales de las obras, y ii) participarán en comisiones locales para la ejecución de planes de desarrollo local y la ejecución, el monitoreo y el mantenimiento de las obras.
- 3.11 Las ONG, los consultores individuales, las dependencias públicas y las empresas privadas** proporcionarán asistencia técnica y capacitación especializadas a los gobiernos municipales, a las comunidades y al FISDL.
- 3.12 El FISDL:** i) mantendrá y proporcionará a los gobiernos municipales listas de contratistas y proveedores de servicios autorizados; ii) delegarán la gestión del ciclo de proyectos a los gobiernos municipales; iii) mantendrán y pondrán a disposición de los gobiernos municipales y contratistas una base de datos completa y actualizada sobre costos unitarios para la construcción y el mantenimiento de los proyectos de inversión prototipo; iv) verificarán el cumplimiento de todos los criterios de elegibilidad; v) verificarán que los gobiernos municipales hayan emprendido la evaluación técnica, financiera, económica y ambiental de los proyectos de inversión, y que cada proyecto de inversión incluya un plan adecuado de sustentabilidad; vi) monitorearán el ciclo de proyectos delegados, incluyendo el avance de la ejecución de los proyectos, el uso adecuado de fondos y el cumplimiento de los aportes de contrapartida y de los compromisos de sustentabilidad; vii) desembolsarán fondos del programa directamente a las cuentas bancarias administradas por los gobiernos locales y asegurarán el uso adecuado de

los fondos, y viii) verificarán que los gobiernos municipales mantengan sistemas adecuados de archivo que incluyan la documentación original de todas las transacciones.

2. Componente 2. Desarrollo de capacidad de los agentes locales

- 3.13 **Las autoridades y empleados municipales** i) recibirán asistencia técnica y capacitación en: a) procesos de planificación participativa, incluida la focalización en la pobreza, el género, la gestión de riesgos y la planificación del uso del suelo, y b) gestión descentralizada del ciclo de proyectos que incluye estudios de factibilidad, planes de sustentabilidad y supervisión, y auditorías sociales; ii) identificarán y pondrán en conocimiento del FISDL las necesidades de capacitación y asistencia en las esferas de administración financiera y capacidad de gestión, de acuerdo con los procedimientos estipulados en el reglamento operativo del programa; iii) gestionarán la adquisición de asistencia técnica, capacitación y equipo para fortalecer su administración financiera y su capacidad de auditoría interna; y iv) gestionarán la adquisición de asistencia técnica y capacitación para fortalecer su capacidad administrativa en relación con la incorporación de una perspectiva de género, adquisición y contratación de bienes y servicios, gestión de riesgos, focalización de los recursos en la pobreza, desarrollo de recursos humanos y sistemas de información municipal.
- 3.14 **Los grupos comunitarios y sus representantes** recibirán asistencia técnica y capacitación en procesos de planificación participativa, incluida la aplicación de una perspectiva de género, mantenimiento y auditoría social de proyectos.
- 3.15 **Las ONG, los consultores individuales, las entidades públicas y las empresas privadas** proporcionarán asistencia técnica y capacitación en esferas tales como: i) focalización de los recursos en la lucha contra la pobreza; ii) equidad e igualdad en materia de género y promoción de la participación de la mujer en el desarrollo local; iii) gestión ambiental y de riesgos, y planificación del uso del suelo, y iv) capacitación en sistemas de administración financiera municipal y en el fortalecimiento financiero municipal.
- 3.16 **El FISDL** i) mantendrá y pondrá a disposición de los gobiernos municipales un registro actualizado de consultores y contratistas precalificados; ii) mantendrá y pondrá a disposición de los gobiernos municipales una base de datos actualizada de los costos de los servicios de consultoría; iii) instruirá a los consultores y contratistas precalificados sobre los procedimientos y las normas del PDL; y iv) desembolsará los fondos del programa directamente a las cuentas bancarias administrados por los gobiernos locales y asegurará el uso adecuado de los fondos.

3. Componente 3. Desarrollo de políticas y capacidad de gestión del FISDL

- 3.17 Este componente será ejecutado por el FISDL, quien será responsable de contratar asistencia y técnica y capacitación para fortalecer la capacidad de sus asesores

municipales en esferas tales como la PPL, la equidad en materia de género, los planes de sustentabilidad, la licitación, contratación y adquisiciones para la tercerización, la focalización en la pobreza, las auditorías sociales y la gestión del ciclo descentralizado de proyectos. El FISDL además revisará los manuales y los procedimientos relacionados con la contratación de personal, el desarrollo profesional y la estructura salarial.

- 3.18 El FISDL contratará también asistencia técnica para: i) fortalecer su sistema de información gerencial y el monitoreo y la evaluación de las repercusiones; ii) revisará sus sistemas de información y comunicación con los gobiernos municipales y otros agentes locales; iii) desarrollará posiciones de política en cuanto a pobreza y desarrollo local, planificación del uso del suelo y gestión de riesgos; y iv) desarrollará un sistema para monitorear y evaluar la implementación de los planes de sustentabilidad. Adquirirá equipo y programas, desarrollará y llevará a cabo una estrategia de capacitación para el personal técnico y gerencial, y también contratará evaluaciones anuales y auditorías externas anuales.

E. Adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría

- 3.19 Todas las adquisiciones en el marco del programa se efectuarán de conformidad con las reglas del Banco. Se exige una licitación pública internacional para la construcción de obras por un valor superior a US\$1 millón, servicios de consultorías por un valor superior a US\$200.000 y bienes y servicios relacionados por encima de US\$250.000. Todas las obras serán contratadas.
- 3.20 La construcción de obras, adquisición de bienes y servicios afines y de servicios de consultoría cuyo valor sea inferior a los que exige una licitación pública internacional acatarán lo que dispone la Ley Nacional de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público, siempre y cuando no contravenga los principios básicos de adquisiciones del Banco.
- 3.21 El Banco evaluará ex post las licitaciones públicas u otras formas de adquisición de obras por valor de menos de US\$1 millón, bienes y servicios afines por menos de US\$250.000 y servicios de consultoría por menos de US\$200.000, salvo en el caso de las tres primeras licitaciones, que se evaluarán ex ante.

F. Desembolsos

- 3.22 **Fondo rotatorio.** Se establecerá un fondo rotatorio para el programa y se recomienda que equivalga al 10% del préstamo del Banco disponible.
- 3.23 El FISDL presentará solicitudes de desembolso al Banco para reponer el fondo rotatorio siguiendo procedimientos establecidos.
- 3.24 **Mecanismos de transferencias.** El producto del préstamo y los fondos de contrapartida del gobierno se pagarán directamente a una cuenta bancaria especial operada por el FISDL. Las transferencias del gobierno al FISDL se efectuarán de

acuerdo con los términos y condiciones estipulados en el acuerdo de transferencia de recursos que será presentado como condición previa del primer desembolso. A su vez, el FISDL efectuará transferencias a cuentas corrientes designadas para cada proyecto de inversión y de asistencia técnica que serán administradas por los gobiernos municipales y otras entidades participantes. Los aspectos jurídicos y operativos vinculados con las transferencias y su liquidación quedarán formalizados en acuerdos celebrados entre el FISDL y las autoridades municipales participantes, y figurarán en detalle en el reglamento operativo del programa.

- 3.25 El mecanismo de transferencias de recursos será el siguiente. Sobre la base de una verificación satisfactoria por parte del FISDL de la documentación del proyecto presentada por cada gobierno municipal conforme a las normas y los procedimientos establecidos del PDL, el FISDL efectuará el primer desembolso por el equivalente al 33% del costo total del proyecto que será financiado por el FISDL. Se efectuará una segunda transferencia de fondos a la cuenta del proyecto cuando el gobierno municipal liquide satisfactoriamente los gastos efectuados con los fondos que ya ha recibido. Las transferencias subsiguientes observarán el mismo mecanismo. La liquidación final de los gastos será efectuada por los municipios al FISDL en un plazo que no excederá de tres meses después de la última transferencia. Cada gobierno municipal depositará sus fondos de contrapartida en efectivo en la misma cuenta designada conforme a un plan acordado de gastos y desembolsos. El mecanismo y los procedimientos que regirán las transferencias a las asociaciones comunitarias y a las ONG se acordarán con el Banco y se estipularán en el reglamento operativo del programa.
- 3.26 Dada la índole de las operaciones y el volumen de transacciones previsto para la adquisición de bienes y la contratación de servicios, el FISDL y los gobiernos municipales y asociaciones comunitarias y ONG mantendrán en archivo los originales y las copias de toda la documentación necesaria para verificar el uso de los fondos del programa. Esta documentación será debidamente identificada y se pondrá a disposición de funcionarios autorizados del BID y de los auditores externos para su verificación.
- 3.27 La Representación del BID en El Salvador llevará a cabo inspecciones periódicas, técnicas y financieras ex post de la documentación de apoyo del desembolso de conformidad con el procedimiento del Banco, incluyendo los legajos de los proyectos y los recibos vinculados a una muestra aleatoria del 10% de los proyectos de inversión y asistencia técnica. Esto será una manera de verificar que el FISDL, los gobiernos municipales y otros agentes participantes mantengan documentos que sustenten las solicitudes de desembolsos en sus respectivos expedientes y que los fondos se utilizaron como se estipula en el contrato de préstamos. En caso de discrepancias con respecto a los procedimientos estipulados, se examinará una muestra más amplia y se notificará al FISDL los montos que serán deducidos de las solicitudes de desembolsos futuras.

3.28 El calendario de desembolsos será el siguiente:

Calendario de desembolsos

Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
19%	21%	25%	25%	10%	100%

G. Contabilidad y auditorías externas

- 3.29 El FISDL, los gobiernos municipales y las asociaciones comunitarias y ONG participantes establecerán y mantendrán registros contables adecuados, de conformidad con las prácticas contables aceptadas, y establecerán mecanismos de control interno independientes que garanticen el cumplimiento de las regulaciones operativas.
- 3.30 Una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco se ocupará de: i) la auditoría operacional y financiera semestral del programa, ii) la auditoría anual del programa y la entidad (FISDL). Estas auditorías se efectuarán bajo términos de referencia previamente acordados con el Banco. Los costos de la auditoría serán financiados con los fondos de préstamo del Banco.
- 3.31 Los informes de auditoría serán remitidos por el FISDL al Banco de la siguiente manera: i) dentro de los sesenta (60) días después del cierre de cada semestre para las auditorías semestrales, ii) dentro de los ciento veinte (120) días después del cierre del ejercicio para las auditorías anuales.

H. Informe inicial

- 3.32 El informe inicial presentado por el FISDL al Banco incluirá planes de acción anuales para cada uno de los componentes. Este informe inicial también indicará de qué manera el FISDL notificará el monitoreo y la evaluación de las repercusiones de las actividades del programa así como el avance en la introducción de la perspectiva de género en el programa.

I. Monitoreo, evaluación y notificación

- 3.33 **Monitoreo y evaluación.** El monitoreo de la ejecución del programa y la evaluación de sus repercusiones es responsabilidad del FISDL, que establecerá puntos de referencia para monitorear la implementación y medir el avance del programa y sus repercusiones.
- 3.34 **Exámenes anuales.** Los exámenes anuales consistirán en informes externos y reuniones entre el FISDL y la Representación del BID en El Salvador. El FISDL contratará un examen externo del programa en relación con los planes de acción anuales que comenzará a más tardar nueve meses después de que el préstamo se haya declarado elegible. Los informes externos, junto con los informes de situación

y el proceso anual de examen, formarán la base para definir el plan de acción para el segundo año. Este examen anual se efectuará a más tardar once meses después de que el préstamo se haya declarado elegible. El plan de acción para el segundo año será presentado a más tardar un mes después de la conclusión del examen anual. Este proceso se repetirá en el tercer año de la ejecución del programa.

- 3.35 **Evaluaciones a mediados de período y final.** Se efectuarán evaluaciones a mediados de período a más tardar 24 meses después de iniciada la ejecución del programa con la participación del equipo de proyecto de la Sede y de la Representación, el FISDL y otros agentes que intervienen en el programa. El FISDL contratará servicios de consultoría, cuyos términos de referencia serán acordados con el Banco, para realizar esta evaluación. La evaluación externa, junto con los informes de situación y el proceso de evaluación a mediados de período constituirán la base para definir el plan de acción para el tercer año, que incluirá cualesquier modificaciones o revisiones necesarias al programa. Además se llevará a cabo una evaluación final para medir el impacto del programa. Esta evaluación tendrá lugar después de la ejecución del programa y antes del último desembolso.
- 3.36 **Informes internos.** El FISDL presentará seis informes mensuales, cuyo formato, alcance y contenido serán acordados con el equipo de proyecto del Banco. Estos informes de situación serán presentados a más tardar un mes después del cierre de cada semestre de ejecución del programa.
- 3.37 **Supervisión del Banco.** La Representación del BID en El Salvador será responsable de la supervisión de la ejecución del programa con el respaldo de la Sede, cuando sea necesario.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Justificación técnica

- 4.1 El programa propuesto se apoya en el avance logrado hasta la fecha por el FISDL en los últimos tres años en que se desarrolló el PDL como mecanismo para fomentar la PPL y la gestión descentralizada del ciclo de proyectos, a fin de facilitar el desarrollo local sustentable dentro del marco de la ENDL. El plan gubernamental de recuperación tras los daños provocados por los recientes terremotos que han afectado la vida cotidiana de 1,25 millones de personas, lo que incrementó los niveles de pobreza en 10 de los 14 departamentos del país, reconoció la validez de estos mecanismos del PDL para asegurar la participación de los gobiernos municipales y la sociedad civil en las actividades de reconstrucción.
- 4.2 Esta situación presenta una serie de retos vinculados con i) la consolidación del modelo descentralizado de desarrollo local cuando el país comienza a reconstituir su trama socioeconómica en esos municipios vulnerables y pobres afectados por los sismos; ii) el mejoramiento del nivel de vida en otros municipios pobres y marginados que no fueron afectados por los sismos; y iii) la obtención de mayores niveles de ingreso y el mejoramiento de la capacidad crediticia en los municipios más grandes y más ricos. El esfuerzo de reconstrucción exigirá no solamente inversiones en infraestructura socioeconómica sino también un mayor fortalecimiento de la capacidad del gobierno local y las comunidades para participar en los procesos de reconstrucción y desarrollo local.
- 4.3 El programa tiene por objeto asistir al gobierno a confrontar esos desafíos consolidando una serie de acciones que ya se han iniciado en el PDL en dos ámbitos amplios relacionados entre sí: i) desarrollo de paquetes de asistencia técnica y capacitación que serán contratados por el FISDL a entidades privadas y públicas y ii) focalización de los recursos de inversión en los municipios pobres.
- 4.4 El programa respaldará el diseño y la implementación de una serie de paquetes de asistencia técnica y capacitación que tienen por objeto mejorar y fortalecer la capacidad local en relación con sus necesidades y demandas. Entre los resultados de este proceso figuran: i) el diseño y la implementación de planes de sustentabilidad para proyectos de inversión a fin de asegurar la factibilidad global de la operación y el mantenimiento del proyecto, ii) el diseño y la implementación de instrumentos para asistir a los municipios a realizar su potencial de ingresos y mejorar la eficiencia mediante la implementación de sistemas de administración financiera conforme a normas nacionales, iii) la institucionalización del ejercicio de PPL a nivel municipal basándose en la aplicación continua de criterios básicos a escala nacional, mayor interacción entre los gobiernos municipales y otros agentes locales, participación de todos los sectores de las comunidades locales en la definición, implementación y monitoreo de planes de desarrollo municipal, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y asignaciones presupuestarias mediante el

suministro de mayores recursos de contrapartida, iv) la introducción de la gestión de riesgos, la planificación del uso del suelo y el mejoramiento de la focalización de los recursos hacia los sectores más pobres de la población municipal en el ejercicio de la PPL, v) el desarrollo de aptitudes y experiencia adicionales en relación con la gestión de la tercerización, la ejecución y la contratación de asistencia técnica y capacitación y vi) el fortalecimiento de grupos comunitarios para que emprendan auditorías sociales del diseño, la implementación y la operación del proyecto que también mejoren la calidad de las obras.

B. Viabilidad institucional

- 4.5 La viabilidad institucional de la operación se apoya en la experiencia del FISDL y en su equipo gerencial, que ha definido y puesto en práctica un proceso de reorganización y reestructuración institucional en los últimos tres años de conformidad con su función tal como se define en la ENDL. El apoyo que presta el gobierno al papel del FISDL como entidad principal que se ocupa de coordinar y facilitar la implementación de la ENDL así como el uso de la metodología de PDL desarrollada por el FISDL para la reconstrucción tras los terremotos tal como figura en el plan de recuperación del gobierno, asegura la viabilidad institucional. El gobierno seguirá asignando prioridad al desarrollo de la capacidad del FISDL para fomentar y facilitar el desarrollo local sustentable y la implementación del PDL como mecanismo que asegura el fortalecimiento de la capacidad local para absorber los procesos y procedimientos descentralizados por las entidades públicas.
- 4.6 El programa abarcará la contratación de consultores para fortalecer la pericia institucional en materia de administración financiera municipal e ingresos municipales así también como el suministro de recursos para ampliar el alcance del sistema de información gerencial a efectos de iniciar el proceso de establecer un sistema de información para el desarrollo local.
- 4.7 El programa también reconoce que el valor del FISDL reside en la calidad de su personal y que los asesores municipales son un recurso crucial. Estos asesores constituyen la interfase entre el FISDL y su principal cliente, los alcaldes, las autoridades municipales y los empleados municipales. No sólo son estos asesores fundamentales para fomentar los servicios que presta el FISDL sino que también son la principal fuente de información sobre las repercusiones del programa de desarrollo local del FISDL. Por consiguiente, la operación aporta al FISDL los recursos para invertir en un programa de capacitación continua que tiene por objeto realizar la plena contribución de los asesores municipales para hacer frente a los retos del desarrollo que plantea la operación al FISDL y a los gobiernos municipales.
- 4.8 La viabilidad institucional del programa también descansa en la capacidad de los municipios para aprovechar sus experiencias tal como lo demostró su capacidad, en los últimos tres años, para recibir, asignar y notificar los recursos recibidos en el marco del FODES y del PDL.

- 4.9 La elaboración de la ENDL con el respaldo del Grupo Consultivo indica la contribución positiva derivada de la interacción entre las instituciones públicas y privadas con respecto al desarrollo de la política pública. La escala y la complejidad del esfuerzo de reconstrucción subraya la necesidad de continuar el desarrollo de este y otros mecanismos de interacción a nivel nacional y local para poder desarrollar la capacidad local y asegurar la inversión eficiente de los escasos recursos. El programa continuará apoyando la coordinación entre los agentes nacionales involucrados en el desarrollo local, como lo demuestra la participación de la COMURES, el ISDEM y la red de ONG en la definición del marco lógico de este programa. Por otra parte, el programa apoyará la colaboración interinstitucional a nivel local en torno a la elaboración y puesta en práctica de planes de desarrollo municipal.

C. Viabilidad financiera

- 4.10 La viabilidad financiera del programa surge del financiamiento por parte del gobierno de todos los gastos ordinarios de la institución. El Banco no financiará ninguno de los costos ordinarios del FISDL con respecto a la operación del PDL ni los costos institucionales ordinarios relacionados. Para ello, el programa mejorará la capacidad del FISDL por medio de la contratación de consultorías de corto y largo plazo y el respaldo de amplios programas de capacitación especialmente para el personal gerencial y los asesores municipales.
- 4.11 La viabilidad financiera de los proyectos de inversión se apoyará en el desarrollo de planes de sustentabilidad que serán preparados por los gobiernos municipales en la etapa de formulación y remitidos al FISDL con cada solicitud de financiamiento para un proyecto. El programa pondrá a disposición de todos los gobiernos municipales paquetes de asistencia técnica y capacitación que cubrirán los aspectos técnicos, económicos, financieros y ambientales vinculados con la preparación y la implementación de estos planes.
- 4.12 La viabilidad financiera de los proyectos de inversión se fortalece aún más gracias a los compromisos de los gobiernos municipales de proporcionar fondos de contrapartida en efectivo por un mínimo del 10% de cada proyecto de infraestructura. Además, aumentará también la viabilidad financiera de cada ejercicio de PPL no sólo gracias al paquete de asistencia y capacitación que se ofrece a todos los gobiernos municipales sino también al compromiso de los municipios participantes para programar y utilizar sus propios ingresos, además de la contribución de contrapartida en efectivo a los proyectos de infraestructura, con el objeto de financiar los proyectos identificados en los planes de desarrollo municipal que resulten de cada ejercicio de PPL.

D. Viabilidad ambiental

- 4.13 El FISDL ha incorporado cuestiones ambientales en sus políticas y programas, y mediante la presentación de planes de sustentabilidad para cada proyecto de

infraestructura desarrollará la capacidad de evaluación de repercusiones ambientales en los municipios. Se pondrá a disposición de los municipios recursos financieros para ayudarles a elaborar los planes de sustentabilidad respectivos, que incluyan consideraciones ambientales. El programa respaldará la revisión de las normas ambientales relacionadas con el proyecto y su implementación por parte de los gobiernos municipales para asegurar la factibilidad ambiental de las inversiones contempladas en el programa.

- 4.14 Por otra parte, el programa respaldará la incorporación de la planificación del uso del suelo y de la gestión de riesgos en la PPL y proporcionará asistencia técnica a los municipios para facilitar la implementación. Al desarrollar capacidad en planificación del uso del suelo y gestión de riesgos, el programa ayudará a los municipios a desarrollar su capacidad para identificar las medidas de protección ambientales que sean necesarias para contrarrestar las repercusiones ecológicas del proyecto.

E. Beneficios

- 4.15 El programa permitirá a los municipios trabajar junto con sus comunidades para tomar decisiones sobre inversiones en materia de infraestructura socioeconómica. El programa respaldará los esfuerzos de reconstrucción tras los terremotos dentro del marco del proceso de desarrollo local en curso al proporcionar recursos para inversión en infraestructura socioeconómica, así como el desarrollo de capacidad. Los municipios pobres no afectados por los sismos también se beneficiarán de los recursos para inversión y del desarrollo de capacidad. Los municipios con mayor potencial se beneficiarán de los paquetes de asistencia técnica y capacitación que les permitirán incrementar su base de ingresos y acceder al crédito en el mediano plazo.
- 4.16 Como resultado del componente de desarrollo de capacidad del programa, los municipios serán más competentes en algunas de sus funciones básicas más importantes. La sistematización del proceso de desarrollo de capacidad mediante la formulación de directrices y paquetes dará como resultado un sistema más eficiente en el cual se usen menos recursos para preparar y suministrar la capacitación y la asistencia técnica y se destinen mayores recursos a las actividades de fortalecimiento en sí. Al fortalecer la situación financiera de los municipios más solventes, el componente de finanzas municipales permitirá al FISDL en el futuro focalizar mejor los recursos disponibles hacia los municipios más pobres. El uso de indicadores del desempeño para pedir cambios en la capacidad municipal durante el programa significa que el FISDL y los proveedores de asistencia técnica podrán entender mejor qué tipos de intervenciones técnicas son más eficaces, y de esta forma podrán ajustar los paquetes de asistencia en el futuro.

F. Riesgos

- 4.17 Los riesgos vinculados con el componente de desarrollo de capacidad tienen que ver con la disposición de los municipios para participar, dado que la participación es de carácter voluntario, y de la magnitud de la respuesta en cuanto a la capacidad del programa para alentar su participación que nos permita medir sus repercusiones.
- 4.18 El éxito del componente del fortalecimiento de administración financiera se verá afectado por el marco fiscal municipal. La aplicación de impuestos a la propiedad local que recientemente ha sido tema de considerable debate político, se ha pospuesto por lo menos hasta el próximo año debido al terremoto. El fortalecimiento fiscal puede tener lugar con base en un mejor uso de otros instrumentos fiscales existentes, pero las repercusiones del componente serían mayores si todos los municipios emplearan el impuesto a la propiedad como instrumento financiero. No obstante, una vez que los municipios cuenten con capacidad crediticia existe el riesgo de que en el mercado privado no haya disponibilidad de fuentes y formas de crédito adecuadas.
- 4.19 El éxito del programa también depende la disponibilidad de un conjunto de prestadores de servicios de asistencia técnica y capacitación a los gobiernos municipales y a las comunidades. Si bien la implementación del PDL ha ayudado a crear un mercado de prestadores de servicios y una gama más diversificada de prestadores con mayor diversidad de aptitudes y pericia, el efecto de los paquetes de asistencia técnica y capacitación dependerá en gran medida de que se logre un equilibrio entre el incremento muy importante de la demanda que resulte de este programa y la oferta de proveedores de servicios adecuados.

G. Inversión focalizada en la equidad social y en la pobreza

- 4.20 Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social tal como se define en el Octavo Aumento General de Recursos del Banco (documento AB-1704) y como programa orientado hacia la reducción de la pobreza. Todos los recursos de inversión del programa y una gran proporción de recursos para asistencia técnica y capacitación han sido consignados para ser empleados en los municipios pobres (quintiles 1 y 2) o en los que sufrieron daños graves a raíz de los terremotos, a fin de mejorar la prestación de servicios básicos y a la vez fortalecer la capacidad de los agentes locales.
- 4.21 **Repercusiones sociales.** El programa tiene por objeto incrementar la participación y la capacidad de los agentes locales en el proceso de desarrollo local. La PPL mejorará el nivel de respuesta a las prioridades de las poblaciones pobres, incluso las más afectadas por los recientes terremotos.
- 4.22 El programa focalizará recursos de inversión hacia los municipios pobres y vulnerables para proyectos de infraestructura social y servicios básicos. Al asegurar el acceso a servicios básicos de educación, salud, electricidad, agua y saneamiento,

así como a los mercados mejorando los caminos vecinales, los recursos del programa tendrán efectos en el nivel de vida de un número sustancial de pobres, especialmente los que viven en zonas rurales. Los recursos de inversión también se utilizarán como incentivos para introducir y consolidar prácticas óptimas en los gobiernos municipales, sobre todo en materia de PPL, gestión y sustentabilidad de proyectos.

- 4.23 Los componentes del programa contienen elementos que permitirán incrementar la participación de la mujer y fomentar una mayor equidad e igualdad en materia de género en los procesos de desarrollo local. Esto se logrará mediante una mayor respuesta en las auditorías sociales y las PPL a las prioridades de la mujer, así como la capacitación de los gobiernos municipales en concienciación en materia de género y la capacitación de la mujer como integrante de las diferentes comisiones de monitoreo locales. El objetivo es asegurar no sólo una mayor participación de la mujer sino también fomentar la equidad y la igualdad en materia de género. Colaborará con este proceso la evaluación actual de las repercusiones de la política en materia de género y sus recomendaciones serán incorporadas en el programa. Además, el FISDL realizará un examen completo de los procedimientos y las normas del PDL con miras a promover y asegurar la participación de la mujer, la equidad y la igualdad en materia de género.

EL SALVADOR
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (ES-0120)
MARCO LOGICO

	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
			Sostentabilidad
nes de vida mejoradas a nivel n equilibrio territorial	1.1 80% de los recursos de inversión dirigidos a municipios afectados por los terremotos al fdp 1.2 20% de los recursos de inversión dirigidos a municipios pobres (quintiles 1 y 2) al fdp		
SITO:			Propósito a Fin
enible de servicios nómicos de mayor calidad s descentralizadamente y damamente por los agentes y privados locales en las ades mas pobres.	1.1 Tasa de cobertura de infraestructura y servicios sociales básicos provistos concertada y descentralizadamente, por sector, incrementada en al menos 50% a nivel nacional y al menos 50% en municipios de pobreza extrema al fdp. 1.2 Al menos 75% de las obras y servicios preservan su standard de calidad después de 3 años de su entrega, siendo mantenidos por los actores locales que fueron capacitados al fdp	1.1.1 SIG FISDL 1.2.1 Informes de seguimiento e informe final	Otros programas complementarios se desarrollan exitosamente El Salvador logra mant sus ventajas comparativ comerciales en el marc sostenido crecimiento y estabilidad fiscal.
ONENTES:			Componentes a Prop
ersiones en proyectos ritarios de infraestructura social nómica ejecutadas	1.1 Como máximo 1.275 proyectos socioeconómicos >US\$30,000.00 prioridades a través de proceso de PPL, con planes de sostenibilidad adoptados y que cuentan con una contrapartida de no menos de 10% en efectivo están funcionando al fdp. 1.2 100% de los proyectos presentados al FISDL para financiamiento cuentan con planes de sostenibilidad.	1.1.1 Sistema de monitoreo y evaluación e informes técnicos del FISDL. 1.2.1 Carpetas de proyecto	Al menos 75% de los capacitados utilizan las nuevas habilidades. Propuestas de ley son aprobadas en la Asamb Legislativa.
grama de fortalecimiento de la acidad institucional de actores les diseñado y ejecutado	2.1 AT provista a 10 procesos de asociatividad municipal al fdp.	2.1.1 Lista de municipios participantes e informes técnicos del FISDL	

EL SALVADOR
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (ES-0120)
MARCO LOGICO

Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>2.2 Sistema de información inter institucional del acceso público diseñado y en operación al fdp</p> <p>2.3 80% de los municipios capacitados en PPL incorporando el concepto de planificación del uso de la tierra, gestión de riesgo y de medio ambiente al fdp.</p> <p>2.4 Capacitación provista a 80% de grupos comunitarios, comités de proyecto y organizaciones de la sociedad civil participando en programa en temas de administración de proyectos, auditoría social y operación mantenimiento al fdp.</p> <p>2.5 En los municipios que implementan proyectos (componente 1) se ha desarrollado un programa de educación cívica sobre derechos y obligaciones ciudadanas al fdp.</p> <p>2.6 Sistema de calificación crediticia de municipios definido y aplicado en al menos 20 municipios al fdp</p> <p>2.7 Instrumentos de medición de potencial de recaudación definidos y aplicados en al menos 60 municipios al FND</p> <p>2.8 Estrategias de recaudación municipal definidas e implementadas en al menos 30 municipios al fdp</p>	<p>2.2.1 SIG del FISDL</p> <p>2.3.1 Lista de municipios participantes e informes de seguimiento del FISDL</p> <p>2.4.1 Lista de participantes, actas de cursos de capacitación e informes técnicos del FISDL</p> <p>2.5.1 Actas sesiones de capacitación, lista de participantes e informes técnicos FISDL.</p> <p>2.6.1 Informe final de trabajo de definición e informes de calificación municipal</p> <p>2.7.1 Informe final sobre diseño instrumentos; informe semestral FISDL; informes bianuales y estados financieros de los 60 municipios.</p> <p>2.8.1 Informe final sobre elaboración estrategias; informe semestral FISDL sobre programa recaudación; informes consultores y planes de trabajo; informes bianuales y estados financieros de los 30 municipios.</p>	

EI SALVADOR
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (ES-0120)
MARCO LOGICO

	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Programas de fortalecimiento del FSDL en desarrollo de políticas públicas vinculadas a la ENDL diseñado e implementado.	2.9 Sistemas integrados de administración financiera, de acuerdo a la normativa nacional, instalados y funcionando en al menos 20 municipios al fdp	2.9.1 Informe bianual grupo nacional SIAF municipal; informe bianual FISDL	
	3.1 Propuesta de adecuación del marco legal e institucional a la ENDL presentadas a autoridades correspondientes a 06/03	3.1.1 Propuesta elaborada y bajo consideración de autoridades correspondientes	
	3.2 Propuesta de reforma de legislación existente que asegure las oportunidades de participación ciudadana en procesos de desarrollo local presentadas a autoridades correspondientes al 12/03.	3.2.1 Propuesta elaborada y bajo consideración de autoridades correspondientes	
	3.3 Programa de formación y capacitación en descentralización, financiamiento local, marco legal e institucional, participación ciudadana y concertación a instituciones involucradas en la ENDL diseñado y ejecutado al fdp.	3.3.1 Informes anuales de seguimiento e informe final	
	3.4 Estrategia de Comunicación Social de la ENDL diseñada e implementada al 12/02	3.4.1 Documento de estrategia de comunicación e informes anuales de seguimiento	
	3.5 Propuesta de reforma al marco institucional para financiamiento municipal y terciarización de servicios elaborados al 12/03 y presentada a autoridades	3.5.1 Propuesta final de plan de reformas elaborada y bajo consideración de autoridades correspondientes; informe semestral FISDL sobre programa de reformas.	
	3.6 Normativa nacional para sistemas integrados de administración financiera definidos	3.6.1 Emisión de normativa nacional; informe semestral FISDL (GID)	

EL SALVADOR
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (ES-0120)
MARCO LOGICO

	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
ACTIVIDADES:	Insumos/Recursos		Actividades a Compo
Elaborar carpetas de proyectos Verificar cumplimiento de Requisitos de calificación Presentar proyectos Transferir recursos a gobiernos Municipales Ejecutar Supervisar y liquidar	Presupuesto		Capacidad de respuesta desastres naturales per continuidad del plan d inversiones Transferencias de recu los municipios se man se ejecutan con transp
Establecer criterios de procesos participativos Desarrollar procesos participativos Incluyendo planes de inversión y sostenibilidad Identificar necesidades de AT en Asesoría social Crear un banco de facilitadores Diseñar el programa curricular Capacitar a capacitadores Transferir recursos para Capacitación Capacitar Identificar demandas y necesidad de asociatividad Diseñar programa de AT y Capacitación Transferir recursos financieros Implementar Evaluar Identificar demandas y necesidades Diseñar programa de AT Contratar de equipo para implementar los sistemas Capacitar Implementar y evaluar Identificar demanda de	Presupuesto		

EL SALVADOR
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (ES-0120)
MARCO LOGICO

	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Formación a nivel local Diseñar sistema de información Requirir equipos Implementar el sistema y evaluar Identificar demanda y necesidades Diseñar programa Transferir recursos Implementar y evaluar Diseñar el sistema de calificación Llevar a cabo una prueba del Instrumento Seleccionar municipalidades a Evaluar Aplicar el sistema de calificación a las municipalidades y divulgar resultados y el instrumento Diseñar el instrumento de medición potencial de recaudación financiera Llevar a cabo una prueba del instrumento Seleccionar municipalidades para aplicar el instrumento Aplicar el sistema de medición en municipalidades y divulgar los resultados y el instrumento Definir el concepto de estrategia de recaudación municipal Seleccionar municipalidades para desarrollar las estrategias desarrollar estrategias de recaudación en las municipalidades Apoyar a las municipalidades en llevar a cabo las estrategias Evaluar los resultados desarrollar la normativa nacional			

EI SALVADOR
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (ES-0120)
MARCO LOGICO

	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
...a el sistema SAFI Municipal ...ccionar las municipalidades ...a instalar el sistema ...talar los sistemas SAFI ...nicipal en las municipalidades ...r la capacitación a los oficiales ...nicipales para asegurar el buen ...de los sistemas ...aluar los resultados ...alizar el marco institucional ...borar una reforma al marco ...titucional ...sarrollar un plan de trabajo para ...var a cabo las reformas ...titucionales necesarias			
...visar marco legal e institucional ...borar propuesta preliminar ...nsultar a actores involucrados ...borar y presentar propuesta ...alizar diagnóstico de nivel de ...ilidades y oferta existente ...efñar programa de capacitación ...plementar capacitación ...monitorear y evaluar ...efñar estrategia de comunicación ...plementar ...aluar resultados			

PLAN DE ADQUISICIONES

Adquisiciones principales	Financiamiento	Método de adquisición (US\$)	Requisitos previos	
Administración del programa				
Asesoría de corto plazo (US\$270.000) Asesorías anuales y de mitad de año Asesorías externas	100 % BID	LPI mayor de US\$200.000 LPN entre US\$28.801 y US\$200.000 LPL menor de US\$28.800	No	
Software y servicios afines (US\$95.000) Mantenimiento del sistema actual Implementación del sistema de Intranet Implementación del sistema Data Warehouse	100% Gob. El Salvador	LPI mayor de US\$250.000 LPN entre US\$91.441 y US\$250.000 LPL menor de US\$91.440	No	
Ejecución del programa				
Asesoría técnica de corto y largo plazo (US\$6.826.500) Asesoramiento y administración: presupuesto y programación, administración de proyectos, contratación y adquisiciones, sistemas de información municipal, reingeniería de sistemas de información para la gerencia, administración de recursos humanos, gestión de conflictos y negociación en equipo Asesoría y desarrollo local: operación y mantenimiento de servicios, concesión de servicios, implementación sobre servicios, implementación de sistemas de tarifas, desarrollo económico regional Asesoría jurídica municipal Asesoramiento del personal de la administración institucional del FISDL, contratación, desarrollo profesional y estructura salarial Asesoramiento y/o fortalecimiento de aptitudes gerenciales Implementación de tecnología de la información Implementación sistema Intranet, gestión del conocimiento, administración de documentos y comunicaciones internas Asesoramiento de módulos de sistemas de información Implementación del sistema Data Warehouse para la toma de decisiones	91% BID 9% Gob. El Salvador y local	LPI mayor de US\$200.000 LPN entre US\$28.801 y US\$200.000 LPL menor de US\$28.800	No	

Adquisiciones principales	Financiamiento	Método de adquisición (US\$)	Requisitos previos	P p avis ad
<p>o de un sistema para facilitar la transferencia de tecnología a los municipios financiera municipal</p> <p>Marco jurídico sobre finanzas municipales, sistemas de información, estrategia de de información, armonización de normas, instrumentos y propuestas de políticas y as</p> <p>técnicos relativos a: Pobreza y desarrollo local, gestión de riesgos y planificación el suelo</p> <p>ón y comunicación a gobiernos locales</p> <p>o de una estrategia de comunicación educativa y social</p> <p>miento del sistema de monitoreo y evaluación</p> <p>ión de manuales y guías para que utilicen los gobiernos municipales en el desarrollo n de sustentabilidad</p> <p>miento de la asociatividad municipal en micro-regiones</p> <p>de planificación municipal</p> <p>ción, supervisión y sustentabilidad de proyectos</p> <p>encia técnica</p>				
<p>a (US\$1.338.000)</p> <p>mo municipal en el uso del sistema de administración financiera municipal</p> <p>o gerencial de FISDL</p> <p>municipales</p> <p>bios, talleres, etc.</p> <p>ción en auditorías municipales y de proyectos</p>	<p>82% BID</p> <p>18% Gob. El Salvador y local</p>	<p>LPI mayor de US\$200.000</p> <p>LPN entre US\$28.801 y US\$200.000</p> <p>LPL menor de US\$28.800</p>	No	
<p>es y servicios afines (US\$290.500)</p> <p>adoras y programas para el sistema de administración financiera municipal</p> <p>de red. Transferencia de tecnología del sistema de administración financiera al a los gobiernos municipales</p> <p>de monitoreo y evaluación</p>	<p>69% BID</p> <p>31% Gob. El Salvador y local</p>	<p>LPI mayor de US\$250.000</p> <p>LPN entre US\$91.441 y US\$250.000</p> <p>LPL menor de US\$91.440</p>	No	

Adquisiciones principales	Financiamiento	Método de adquisición (US\$)	Requisitos previos	Avisos especiales
Inversión en proyectos sociales y económicos				
Proyectos sociales y económicos (US\$56.416.000)	90% BID 10% local	LPI mayor de US\$1.000.000 LPN entre US\$91.441 y US\$1.000.000 LPL menor de US\$91.440	No	

Licitación pública internacional
 Licitación pública nacional
 Licitación pública local
 Aviso especial de adquisiciones