

# funde

Fundación Nacional para el Desarrollo

15 Calle Pte. # 4362 Col. Escalón ~ San Salvador ~ Tels.: 264-4938 al 4944 ~ Fax: 263-4537

---

**EL FISDL EN EL FUTURO DEL DESARROLLO  
LOCAL Y REGIONAL EN EL SALVADOR**

**FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO(FUNDE)**

INVESTIGADOR: JOSÉ ROBERTO GÓCHEZ

**DOCUMENTO DE  
TRABAJO # 92**

San Salvador, enero 1999

---

Correo: Apdo. Postal 1774, Centro de Gobierno ~ San Salvador, El Salvador ~ e-mail: funde@ejje.com

## INDICE

1.	Introducción .....	4
2.	Antecedentes y marco nacional e internacional .....	4
3.	Del FIS al FISDL, creación, evolución y alcances .....	5
3.1.	La crisis del FIS y su transformación a FISDL.....	6
4.	Desarrollo del FIS y ¿Evolución? .....	7
4.1.	La lectura de la evolución .....	8
5.	El FISDL ¿Una nueva concepción? .....	9
6.	Objetivo fundamental del FISDL .....	11
6.1.	Priorización de proyectos en la nueva ley del FISDL .....	12
6.2.	Adscripción Institucional del FISDL.....	12
6.3.	Nombramiento de Directores del FISDL.....	12
6.4.	Competencias del FISDL .....	12
7.	El Desarrollo Local y el FISDL .....	13
8.	El FISDL y su nuevo "Programa de Desarrollo Local" .....	15
9.	Objetivos del manual operativo .....	16
10.	El Programa de Desarrollo Local .....	17
10.1.	El Desarrollo Local tal como lo entiende el FISDL.....	17
10.2.	Los Objetivos del Programa de Desarrollo Local.....	18
10.3.	Acciones que se asigna el FISDL en el Programa de Desarrollo Local .....	19
10.3.1.	Participación y Coresponsabilidad .....	19
10.3.2.	Descentralización y promoción de los Gobiernos Municipales .....	20
10.3.3.	Sostenibilidad .....	20
10.3.4.	Equidad Social y Económica.....	22
10.3.5.	Efectividad .....	22
10.3.6.	Eficiencia .....	22
10.3.7.	Calidad técnica de los procesos y proyectos .....	23
10.3.8.	Transparencia.....	23
10.3.9.	Coordinación Interinstitucional y Complementariedad.....	23
11.	FIS Y FISDL ¿En qué son diferentes? .....	24
12.	El FISDL y el Desarrollo Local .....	25
13.	El Desarrollo Local más allá del FISDL .....	26
13.1.	El Desarrollo Local y el FISDL en el marco de la descentralización .....	28
13.2.	El rol del FISDL en la opinión de algunos actores locales .....	29
14.	Hacia la construcción de una propuesta .....	30
15.	Ideas básicas para la discusión de una propuesta .....	31

## **Presentación**

El presente trabajo sobre "**El FISDL en el futuro del Desarrollo Local en El Salvador**", es un intento preliminar de abonar a la construcción de una propuesta en torno al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), su naturaleza, su papel y sus funciones en el marco de la institucionalidad que el gobierno central necesita para el impulso del desarrollo regional/local.

Se trata de un documento para consulta, a pesar de que incorpora ya una buena dosis de participación y aportes de diversas instituciones, expertos y funcionarios vinculados con el tema.

La FUNDE está convencida de que el desarrollo local y regional debe ser parte sustantiva de los planes de desarrollo del país y enfocarse, en consecuencia, como una tarea nacional, que debe impulsarse con claras políticas de Estado.

Por ello, es de mucha importancia abordar el tema de la institucionalidad que el gobierno central debe construir para jugar su rol de promotor, coordinador y regulador del desarrollo local y regional.

Es desde esa óptica que intentamos hacer un análisis del FISDL y su papel, con el propósito de ir contribuyendo a una propuesta para que en El Salvador el desarrollo local y regional y un Estado descentralizado, fuerte, moderno y eficiente sean una realidad.

Al someter este documento a su consideración, estamos seguros que sus observaciones y aportes serán de mucha utilidad para enriquecer el trabajo y afinar la propuesta.

Atentamente,

Alberto Enriquez Villacorta  
Director de Desarrollo Regional/local

## **1. Introducción**

En el marco del esfuerzo de Descentralización y Participación Ciudadana, que forma parte del Programa Países en Transición, auspiciado por Oxfam América, coordinado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), se consideró oportuno examinar la importancia que reviste el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), en relación con los procesos de desarrollo local y regional, en tanto instrumento del Gobierno Central para la concreción de su política en este tema y las limitantes o potencialidades que desde su origen tiene, dada su concepción inicial y su íntima relación y cordón umbilical con los organismos multilaterales de financiamiento.

El FISDL, antes Fondo de Inversión Social (FIS), nace como un componente de mitigación de la pobreza. Según el Banco Mundial, no sólo ha manejado un importante volumen de recursos, sino fue creado con una visión empresarial y por ello muy diferente al resto de la estructura burocrática del Estado. Con una estructura de funcionamiento politizada y con escasa participación de la sociedad civil y los gobiernos locales, el FIS inició una serie de cambios a partir su nueva ley orgánica, aprobada en 1996, aunque los avances han sido difíciles y lentos.

La FUNDE, desde su trabajo alrededor de generar propuestas para incidir de manera positiva en las políticas nacionales de desarrollo y descentralización del Estado, considera que el FISDL es un tema que debe abordarse necesariamente, si se pretende concretar un proceso de descentralización en nuestro país. Para ello y como un primer esfuerzo, plantea la presente propuesta preliminar de estrategias básicas, para someterla a consulta y enriquecimiento con sectores, instancias y personas calificadas involucrados en el tema.

## **2. Antecedentes y marco nacional e internacional**

Durante las últimas cuatro décadas, El Salvador al igual que la mayoría de los países de América Latina, estuvo sometido a esquemas de gobiernos centralistas, con fuerte intervención estatal en las actividades económicas y orientado al desarrollo económico, bajo un enfoque proteccionista, manteniendo el vínculo con el Mercado Externo a través, principalmente, de un modelo agroexportador concentrado en pocos productos tradicionales.

Este modelo que fracasó en todo el Continente, produjo en El Salvador graves distorsiones espaciales, al concentrar los recursos humanos, económicos y la inversión pública y privada en el Área Metropolitana de San Salvador, con 45% de la actividad económica y con alguna intensidad en otras ciudades principales como: Santa Ana, con el 10%; Sonsonate, con el 6.4% y San Miguel, con el 7.2%, en detrimento del resto del país, donde se ubica el 60% de la población.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fuente: DIGETYC, Ministerio de Economía, Censo de Industria – Cifras Preliminares

Esta intervención centralista, limitó las capacidades de los gobiernos locales ante la creación y fortalecimiento de las grandes empresas estatales prestadoras de servicios, que se dedicaron a crear la infraestructura básica necesaria para estimular la inversión de las grandes empresas, lo que contribuyó sustantivamente a una concentración de la riqueza y la capacidad de generarla, en ciertos segmentos poblacionales y geográficos.

Es así como la administración central se vio forzada a un crecimiento de grandes proporciones, generándose una política del gasto que profundiza los anteriores desequilibrios (85% del gasto público está destinado a funcionamiento y el 15% a la inversión) y que ocasiona pérdida de credibilidad en los gobiernos, por su incapacidad de responder a las necesidades de la población.

Algunos efectos directos de este modelo pueden identificarse sin mayor dificultad: migración masiva hacia los principales centros urbanos y la consecuente demanda excesiva de servicios, hacinamientos poblacionales, delincuencia creciente, deterioro de la calidad de vida y deseconomías externas por aglomeraciones. Ello determinó la necesidad de grandes inversiones para responder a las presiones de la demanda de estas poblaciones en las urbes, lo que aumentó la dependencia económica de los recursos del Gobierno y profundizó la brecha fiscal, elevando consecuentemente con ello el endeudamiento externo. La falta de respuestas oportunas y eficientes, aunadas a otros factores políticos, económicos y sociales, llevaron al país al conflicto armado con las consecuencias de todos conocidas.

En 1994, el gobierno del Dr. Calderón Sol planteó que justamente, para solucionar esta situación, *“a partir de 1989, se establecen programas de ejecución descentralizada en los municipios, bajo el principio rector de la subsidiaridad del Estado, en donde el Gobierno debe ejecutar únicamente lo que los privados no pueden hacer, buscando privilegiar a los pobres; crear y potenciar los espacios de participación ciudadana para fortalecer la democracia local, elevar el piso de la pobreza, valorizando y revalorizando los activos de los pobres y permitiendo un uso más eficiente y eficaz de los recursos del Gobierno.”*<sup>2</sup>

### **3. Del FIS al FISDL, creación, evolución y alcances**

En el contexto anterior se crea en noviembre de 1990, el Fondo de Inversión Social (FIS), bajo un régimen de excepción, que le permitiría funcionar como elemento eficaz y eficiente de compensación social, frente al programa de estabilización y ajuste estructural que impulsó el Gobierno Central, a instancias de los Organismos Financieros Internacionales, destinado a revertir en el corto plazo los principales

---

<sup>2</sup> Gobierno de la República de El Salvador “Política de desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa” (propuesta sujeta a discusión) 1994

desequilibrios macroeconómicos, restableciendo las relaciones de los precios relativos.

Así, el FIS nace como una institución de carácter temporal para un período de cuatro años, durante los cuales se pretendía compensar a la población por los devastadores efectos del programa de ajuste mencionado y simultáneamente poniendo en marcha un conjunto de reformas estructurales de mediano y largo plazo que pretendían la liberalización de la economía, la apertura al comercio exterior y la redefinición del rol del Estado, eliminando su participación en las actividades económicas.

Ese período de cuatro años, resultó insuficiente y a pesar de haber sido un excelente productor de proyectos, no se lograron los objetivos previstos en materia de compensación social y en marzo de 1993 se autorizó una ampliación del plazo hasta noviembre de 1997.

### **3.1. La crisis del FIS y su transformación en FISDL**

A mediados de 1996, al FIS se le agotaron los recursos económicos que tenía asignados para la ejecución de proyectos, viéndose obligado a solicitar otra operación con los Organismos Financieros Internacionales, gestión que no fructificó, a pesar de tener compromisos adquiridos para la ejecución de más de 1,400 proyectos, por un monto de U.S. \$ 56,000,000.00.

A lo anterior se sumó un fuerte conflicto interno, por los insistentes rumores de mal manejo de fondos y un entorno negativo, debido a la competencia derivada del ejercicio de funciones similares a las de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el Programa Municipalidades en Acción (MEA).

Aquí se evidenció una vez más, la falta de visión de parte del Gobierno Central, con respecto al tema del Desarrollo Local, ya que dos instituciones y un fondo, creados en contextos diferentes, para atender necesidades y cumplir objetivos distintos, se encontraban haciendo lo mismo, sin ninguna coordinación entre ellos:

- CONARA primero y después MEA, Programa que nace con carácter y propósitos contra insurgentes
- La Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), un Programa de Reconstrucción después del conflicto armado, que se crea a partir de los Acuerdos de Paz
- El FIS, un programa –como ya señalamos- de compensación social frente al Programa de estabilización y ajuste estructural.

De acuerdo al mismo FIS, su propósito fundamental "era atender las demandas apremiantes de la población en situaciones de pobreza y extrema pobreza. El FIS respondía a la demanda de proyectos presentados por Autoridades Municipales, comunidades, organizaciones comunitarias, ONG'es, Funcionarios de Entidades públicas. Los principales proyectos atendidos respondían a un menú de infraestructura y equipamiento en salud y educación; infraestructura en agua potable, alcantarillado, saneamiento básico, electrificación, medio ambiente, capacitación, nutrición y otros. Los proyectos presentados no necesariamente correspondían a necesidades priorizadas y en muchos casos no eran del conocimiento del Gobierno Municipal"<sup>3</sup>

#### **4. Desarrollo del FIS y ¿Evolución?**

Pasados 28 meses de los 48 para los que fue creado, se decide modificar su permanencia en el tiempo y prorrogar su actuación por tres años más, hasta noviembre de 1997. Esta decisión se tomó, fundamentalmente por las evaluaciones del entonces Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), que concluyeron que dicho programa había tenido "un impacto positivo en la actividad económica, al experimentarse mayores niveles de crecimiento con estabilidad".<sup>4</sup>

Pero también incluyó en sus apreciaciones, elementos que sin tener mayor relevancia en el papel desempeñado por el FIS, se extrapolaron como logros integrales del Gobierno, generando una sensación de indivisibilidad en las actuaciones del Fondo de Inversión Social:

*"En el campo político, se conquistó a paz y se han experimentado avances significativos principalmente en lo relativo a los derechos y libertades de las personas, a apertura de espacios de participación a todos los sectores en la vida política nacional, lo que ha restablecido la confianza en el país, tanto en el ámbito interno como internacional.*

*No obstante todos estos esfuerzos realizados durante el último quinquenio, hace falta un trecho muy grande por recorrer, principalmente en lo que se refiere a la modernización y redefinición del rol del Estado, particularmente en lo que respecta a la profundización de procesos tales como: La privatización y descentralización cuya finalidad es que el estado asuma su verdadero rol, como ente subsidiario, regulador, facilitador y de apoyo; dando mayor apertura a la participación privada, de gobiernos locales y de entidades de la sociedad civil en las decisiones públicas"<sup>5</sup>*

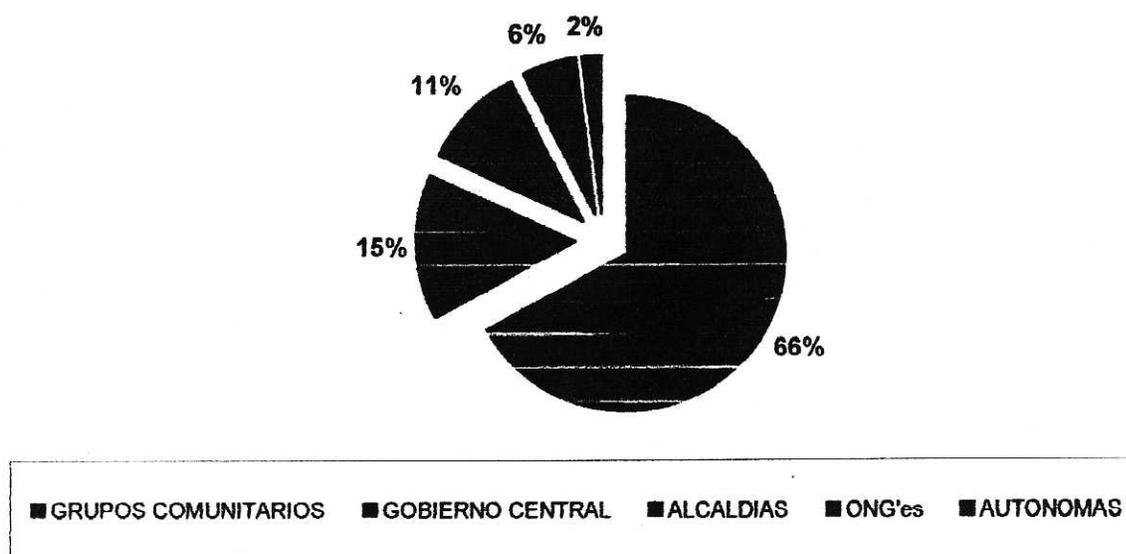
<sup>3</sup> Documento "Información Básica" del FISDL

<sup>4</sup> Fuente MIPLAN, citado en la Propuesta sujeta a discusión "Propuesta de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa", septiembre 1994

<sup>5</sup> Op. Cit.

#### 4.1. Lectura de la Evolución

De la evaluación de lo actuado por el FIS y de lo que en su momento se quiso hacer ver como una evolución, al realizar una constatación cuantitativa de los logros, se desprende el siguiente gráfico:



Fuente: FISDL datos a diciembre de 1996

De la información que se observa en el gráfico anterior, es fácil advertir que lo expresado por el Gobierno como uno de sus logros, a partir del discurso en el tema del FIS:

*"Asimismo, se ha impulsado el desarrollo municipal principalmente en lo que respecta a las reformas en el campo financiero, legal, institucional y de gestión de las municipalidades, constituyéndose una base importante para su profundización y consolidación futura en el marco de la modernización del Estado"*<sup>6</sup>

Realmente se constituyó en un mecanismo del Gobierno para ejecución directa de obras. El 81% de las obras realizadas habían sido directamente gestionadas y

<sup>6</sup> Fuente MIPLAN, citado en la Propuesta sujeta a discusión "Propuesta de Desarrollo Socioeconómico Local y Estrategia Operativa", septiembre 1994

ejecutadas por las comunidades<sup>7</sup> y en el 15% de los casos, directamente por el Gobierno Central. Únicamente el 11% fue destinado a obras solicitadas por los Gobiernos Locales, las cuales no necesariamente habían sido consultadas con la población.

En el marco anterior, reconocido oficialmente por el FISDL, es que operaban los llamados "realizadores", que llegaron a cometer grandes abusos. Un ejemplo es el caso de uno de ellos, que convenció a una comunidad para presentar el proyecto de construcción de una escuela en el mismo sitio en donde funcionaba la anterior en estado deplorable; ante esta oferta, la población aceptó y firmó los papeles correspondientes; en ese momento el FIS, se encontraba ya en su etapa de transición y sin fondos para financiar lo promovido por el realizador; frente a esta situación, el interesado en obtener ganancias de la construcción de la escuela, informó, engañando a la población, que el proyecto había sido aprobado y que la condición era que los pobladores participaran demoliendo la escuela existente. Con la escuela en el suelo, los niños en la calle y el año escolar en proceso, la comunidad, inducida por el realizador, ejerció medidas de presión ante el FIS, hasta que se le aprobó la escuela y ésta se construyó. ¿Se puede tomar este como ejemplo de una política de desarrollo local?

Ante ésta y otras realidades ya mencionadas y la objeción de los organismos financieros, se elabora la nueva ley que da paso a la creación del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).<sup>8</sup>

## **5. El FISDL ¿Una nueva concepción?**

En un primer momento, el Gobierno introdujo cambios a la Ley del FIS considerando que algunos elementos "novedosos", le permitiría acceder a los fondos de las Instituciones Financieras Internacionales y que éstos en le servirían para seguir haciendo lo mismo. Las Instituciones Financieras, conscientes de ello, no aceptaron la propuesta y condicionaron una nueva operación a que se demostrara, con hechos, que realmente se encontrarían apoyando una nueva institución en beneficio del desarrollo local. Para ello el Banco Alemán de Cooperación Económica (KfW), contrató a un consorcio formado por dos ONG's alemanas (SANIPLAN e INBAS) y una salvadoreña (FUSAI), para la realización del proceso de experimentación y validación de un nuevo ciclo de proyectos que realmente permitiera al FISDL realizar lo que propone su nueva ley, lo que se ha constituido en un primer esfuerzo de

---

<sup>7</sup> En este sentido se deberá aclarar, que dada la naturaleza de la institución y su prioridad en la ejecución de proyectos, lo que realmente sucedió, fue la aparición de una instancia de promoción de los mismos; los llamados "realizadores" quienes, casi en su totalidad, generaron una demanda inducida al proponer a las comunidades la ejecución de proyectos, que aparte de ser una necesidad para la población, eran un medio de consecución de ingresos para estos, sin que sus propuestas estuviesen ligadas a ningún tipo de planificación, priorización o conocimiento de los Gobiernos Locales.

<sup>8</sup> Anexo 1. Ley del FIS con las modificaciones contenidas en el decreto # 826 del 19 de septiembre de 1996 y sus considerandos

trabajo conjunto entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), El Banco Mundial y el KfW y que en la introducción de su propuesta de trabajo dice:

*El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), de acuerdo con su nueva Ley (Decreto No. 826 del 19/sep/1996), ha pasado de ser una institución tipificada como "FIS de primera generación", orientada en procesos estandarizados, eficientes, para apoyar fundamentalmente la ejecución rápida de proyectos de infraestructura y ha asumido las funciones y competencias de una institución orientada a la generación de riquezas y a la promoción del desarrollo local. Ello demanda cambios en el ámbito de sus acciones, así como en las formas de apoyar y financiar la ejecución de los proyectos.*

*Los cambios que demanda la implementación de su nuevo rol, implican, cambiar su forma de operar y ello fundamentalmente debe reflejarse en el ciclo de proyectos, en los mecanismos y procedimientos correspondientes, incluyendo los de transferencia de recursos a los beneficiarios y ejecutores de los proyectos que apoyará.*

*Actualmente el FISDL está llevando a cabo la definición de un nuevo ciclo de proyectos y una nueva metodología de participación ciudadana, adaptada a los nuevos requerimientos; en particular las alcaldías y las comunidades, quienes, adquieren con estos cambios, un rol determinante en la identificación y priorización de programas y proyectos, además de la participación en la ejecución y operación de los mismos, convirtiéndose de esta forma en beneficiarios y ejecutores dentro del accionar del FISDL, al mismo tiempo, se amplían los tipos de proyectos que se incluirán en el ámbito de acción del FISDL, lo cual implica la posibilidad de mecanismos de transferencia de recursos no utilizados hasta la fecha por la institución.*

*En el presente documento se quiere señalar cómo el FISDL quiere llegar a un nuevo ciclo de proyectos, de tal forma que mantenga las virtudes del anterior, pero incluyendo mayor participación de la sociedad civil, incluyendo elementos formativos para la misma y para actores en el ámbito municipal, considerando que estos elementos son indispensables para el cumplimiento de la misión del FISDL.*

*La definición y puesta en marcha de metodologías para la planificación participativa, de nuevos mecanismos de transferencia de recursos, se justifica con base en los cambios que se mencionan en los antecedentes, previéndose que la composición de estos elementos tendrá su expresión en el marco de un nuevo ciclo de proyectos, incluyendo en el mismo una nueva y diferente forma de relación entre la institución, beneficiarios y ejecutores, así como a procedimientos de transferencia de fondos y otros recursos del FISDL a los mismos para la ejecución de los programas y proyectos. El FISDL, enfrenta una nueva misión, la cual se refleja en sus lineamientos estratégicos y requiere la elaboración de un nuevo ciclo de proyecto que está guiado por sus principales normas:*

- *El fomento de la participación social*
- *El fortalecimiento de la Capacidad Municipal*

- **La utilización de la Planificación participativa**

*Partiendo del rol del FISDL como promotor del desarrollo local, se busca aprovechar las capacidades instaladas del antiguo FIS y del desaparecido programa "Municipalidades En Acción" (MEA), dos instituciones que actualmente integran el FISDL. Generando un solo ciclo de proyectos que incorpore el valor social agregado, fortalezca las capacidades gerenciales y de planificación de los municipios, aporte a los esfuerzos de descentralización que actualmente se están llevando a cabo en el país, se pretende fortalecer el proceso democrático nacional y en el ámbito local.*

*El nuevo ciclo de proyectos requiere cambios institucionales para su adaptación a los nuevos procedimientos, mecanismos y instrumentos que la institución esta definiendo y este plan de acción es la base de tales transformaciones.<sup>9</sup>*

Para seguir una secuencia lógica, a partir de lo expresado y exigido por el consorcio y las Instituciones Financieras y lo contenido en las modificaciones a la Ley de creación del FIS, lo que sigue es la implementación en la práctica institucional de un nuevo ciclo de proyectos, que ha demanda cambios sustantivos dentro del FISDL. A nuestro juicio, dichos cambios deberán contribuir a transformaciones más profundas en áreas como: La conformación del Consejo de Administración y la puesta en evidencia que el Desarrollo Local no es ni puede ser competencia de una sola institución, y debe estar inmersa dentro de una política de Estado.

## **6. Objetivo fundamental del FISDL**

De acuerdo a la nueva Ley, es el de "Promover a la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los Gobiernos Municipales, las Comunidades, la Empresa privada y las Instituciones del Gobierno central, que implementen proyectos de infraestructura social y económica. Los proyectos y programas deben formar parte de las prioridades de las comunidades y los Gobiernos Locales"<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Tomado del documento de propuesta del Consorcio SANIPLAN/INBAS/FUSAI al FISDL y al BID y Banco Mundial

<sup>10</sup> Artículo 3 Ley del FIS con modificaciones contenidas en el decreto # 826 del 19 de septiembre de 1996 y sus considerandos, publicada en el Diario oficial # 184 tomo # 333 del 2 de octubre de 1996