

6.1. Priorización de proyectos en la nueva ley del FISDL

Los proyectos y programas deben formar parte de las prioridades de las comunidades y los Gobiernos Locales¹¹.

6.2. Adscripción Institucional del FISDL

El FIS se constituye, como una institución descentralizada adscrita a la Presidencia de la República.¹²

6.3. Nombramiento de Directores del FISDL

El Consejo de Administración del FIS para el Desarrollo Local estará organizado de la siguiente manera:

- a) El primer Director será nombrado por el Comité Social del Gobierno dentro de sus miembros;
- b) el segundo Director representará a todos los alcaldes del país electo por los alcaldes a través de una convocatoria de ISDEM;
- c) el tercer Director, seleccionado por el Comité Social de entre una terna presentada por las organizaciones privadas dedicadas al desarrollo social, legalmente constituidas,
- d) y el cuarto Director será nombrado por el Presidente de la República

Habrá igual número de Directores Suplentes, los cuales serán electos de la misma forma que se elijan a los propietarios¹³

6.4. Competencias del FISDL

- a) Apoyar las negociaciones de cooperación financiera o de otra naturaleza con organismos internacionales y con entidades nacionales;

¹¹ Artículo 3 Op. Cit.

¹² Artículo 30 Op. Cit.

¹³ Artículo 8 Op. Cit.

- b) Recibir y administrar recursos provenientes de las fuentes citadas en el literal anterior y canalizarlos hacia la ejecución de proyectos calificados.
- c) Financiar los proyectos calificados que beneficien a la población más pobre transfiriendo fondos a título de donación.
- d) Celebrar los contratos de obra pública suministro y adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines de conformidad a lo que disponga el reglamento respectivo.
- e) Proponer políticas y estrategias de desarrollo local en apoyo a los objetivos del desarrollo económico y social;
- f) Aceptar donaciones, herencias, legados de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras;
- g) Enajenar o permutar bienes a conveniencia del FIS
- h) Ejercer las demás funciones que se indiquen en esta Ley y su Reglamento.¹⁴

La anterior propuesta incluyó la incorporación de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y del Programa MEA en su aparato institucional, convirtiéndose en la Sub – Gerencia de Fortalecimiento Municipal. Aún así, con algunas transformaciones institucionales y con algunos componentes cosméticos, los bancos se negaron a iniciar una nueva operación, mientras no se demostrara que lo escrito en su nueva ley, se tradujera en hechos reales. De ahí que en 1998 la Institución se empeñara en realizar su Nuevo Ciclo de Proyectos, en los llamados “proyectos de ensayo” con al menos 4 municipios del país, a fin de validar su nueva forma de operar.

7. El Desarrollo Local y el FISDL

Al hablar de Desarrollo local, hablamos de “un proceso en el cual los actores locales adquieren una mayor capacidad de gestión y control sobre su territorio, a manera de poder crear, retener y distribuir el capital –humano, natural, físico, financiero, socio - institucional y tecnológico- a lo largo y ancho del territorio y, complementariamente, fomentar un mayor equilibrio y/o fluidez en los flujos de intercambios entre el territorio y su entorno, para que dicho territorio se inserte, en condiciones ventajosas, dentro de un conjunto socioeconómico y político mayor”¹⁵.

¹⁴ Artículo 4 Op. Cit.

¹⁵ Josyane Bouchier Tretiack, 1998, “Para abordar el desarrollo desde lo local: El recurso del método”, en curso de elaboración.

También, planteamos la gestión para el desarrollo local como:

- Territorializada
- Integral
- Transversal
- Participativa; y
- Basada en una necesaria articulación entre lo local y lo supralocal
- Un proyecto de desarrollo local, transversal por esencia, implica un montaje interinstitucional. La interinstitucionalidad se traduce en una repartición de los compromisos –técnicos, financieros, logísticos- entre los actores institucionales, buscando la complementariedad.

La anterior concepción, contrasta drásticamente con el FIS, que desde su constitución, se desarrolló como una institución aislada y simplemente ejecutora de proyectos de infraestructura social para comunidades pobres, pero al margen de una estrategia y política de desarrollo local. Esto resultó en la implantación de sistemas estandarizados de contratación, diseño, construcción y supervisión de obras que le permitieron llevar a cabo con eficacia una considerable cantidad de pequeñas obras de infraestructura social.

A pesar de ello, y tratando de valorar los logros del FIS en la ejecución de proyectos, evaluaciones realizadas identificaron varios problemas relativos a las acciones del FIS. Entre ellos:

- (1) Falta de comunicación entre el FIS y las comunidades beneficiarias durante los procesos de formulación, evaluación y ejecución de proyectos.
- (2) Exclusión del Gobierno Municipal en todos los procesos de formulación y ejecución de proyectos.
- (3) Falta de sostenibilidad a largo plazo de las obras de infraestructura, por deficiencias en la operación y mantenimiento de proyectos.
- (4) Limitación en el menú de proyectos.
- (5) Mayor atención en áreas de fácil acceso y proyectos de fácil ejecución.

Las causas de las limitaciones anteriormente expuestas se atribuyen principalmente a:

- (1) La falta de participación de las comunidades y del Gobierno Municipal en la planificación de su desarrollo y en todas las fases de los proyectos
- (2) La centralización del FIS.
- (3) Una visión limitada a la construcción de obras.

Para 1996, se había percibido ya la estrechez del trabajo del FIS y establecido la necesidad de ampliar su alcance para orientar sus acciones hacia la promoción del desarrollo en el ámbito local, basado en una participación amplia y efectiva de la población y los Gobiernos Municipales. Se le confieren, entonces al FIS competencias y funciones que corresponden a una institución promotora de desarrollo, que actúa en asociación con las comunidades y sus Gobiernos municipales, convirtiéndolo en el Fondo de Inversión para el Desarrollo Local (FISDL).

Esta transformación fundamental, implica cambios en la forma de tomar decisiones, planificar, seleccionar y ejecutar proyectos, que se deben reflejar en la organización del FISDL, en sus procedimientos y en las actitudes de su personal.

En virtud de lo anterior, el FISDL construye su Programa de Desarrollo Local, que constituye la base del diseño de su Manual Operativo, el cual representa la definición de un reglamento único institucional para la implementación de procesos y procedimientos, que en su gran mayoría, serán transferidos a los Gobiernos Municipales con el objeto de facilitar el proceso de desarrollo local.

8. El FISDL y su nuevo “Programa de Desarrollo Local”

A partir de las constataciones de la obsolescencia del FIS, como instrumento que facilitara y promoviera el desarrollo local, por todas las razones apuntadas, desde su concepción, hasta los vicios institucionales adquiridos; se generó con fondos remanentes del KfW un proceso llamado de “ensayo”, mediante el cual se buscaba validar el “nuevo ciclo de proyectos” que será aplicado a los nuevos fondos provenientes del BID, KfW y Banco Mundial.

Este proceso que se llevó a cabo con los municipios de El Carrizal en Chalatenango, Santiago Nonualco en La Paz y una prueba de proyecto ínter – municipal con Berlín y Alegría en Usulután, han dejado grandes lecciones, como la necesidad del respeto a los procesos locales.

En el caso de El carrizal, se contaba ya con un plan participativo, uno de los elementos novedosos en el “nuevo ciclo de proyectos”. Aún así, se contrató para la ejecución de otro plan participativo, a una ONG, diferente de la que había apoyado el esfuerzo inicial. De los resultados negativos de esta desdichada acción, se aprendió algo que no debe hacerse y se elaboró un inventario de los municipios que cuentan con planes de acción participativos y después de determinar que 116 de 262 municipios del país los poseen, se hará durante 1999 un proceso de validación del ciclo de proyectos en 25 de ellos, en lo que constituye el PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL DEL FISDL y que se visualiza como su forma institucional de operar, con los ajustes que determine lo que vaya sucediendo en el terreno, siendo ésta una nueva visión de la institución.

9. Objetivos del manual operativo

El objetivo primordial del Manual Operativo, es establecer las normas y procedimientos o reglas de juego, que guiarán a los diferentes actores, que participan en la implementación del Ciclo de Proyectos del Programa de Desarrollo Local. Específicamente, el Manual Operativo se propone:

- a) Presentar el nuevo estilo de trabajo o modus operandi del FISDL, en su papel de facilitar y promover el desarrollo local a través de un sistema descentralizado, de Gestión, y Manejo de Procesos y Procedimientos de Acciones de Planificación, Formulación, Ejecución, Operación y Mantenimiento Preventivo. Todo este proceso enmarcado en el respeto de los recursos naturales y la participación equitativa de hombres y mujeres.
- b) Informar a los Gobiernos Municipales, sobre los requerimientos, condiciones de elegibilidad, procedimientos a utilizar para participar en el Programa de Desarrollo Local.
- c) Informar a los Gobiernos Municipales, las normas y procedimientos que deberán ser implementados, en las diferentes etapas y fases del Ciclo de Proyectos.
- d) Facilitar a los Gobiernos Municipales y Comunidades, las herramientas o instrumentos operativos (normas técnicas, guías metodológicas, manuales, formatos, etc.) que les permitan cumplir con sus responsabilidades, en el marco de un sistema descentralizado y transparente de gestión, manejo y operación de procesos y proyectos.

El manual operativo, se ha concebido principalmente como un instrumento de trabajo para los Gobiernos Municipales y enfatiza la definición y ejecución de procesos de planificación participativa de inversión y de proyectos que resultan de este proceso. Además incluye temas técnicos, administrativos, contables, logísticos y financieros. Constituye, pues, la presentación en forma integral de todos los procesos y procedimientos, para la definición de Planes de Acción para el Desarrollo Local.

El Manual Operativo no debería ser un instrumento pasivo, estático o escrito en piedra. Se prevé que sea un instrumento ágil y eficiente de trabajo. Por lo tanto, podrá estar sujeto a modificaciones posteriores, con base a experiencias concretas del trabajo diario del Ciclo de Proyectos. Se tiene previsto conformar una Comisión interinstitucional con funcionarios del ISDEM, COMURES y FISDL para estudiar y proponer posibles modificaciones a este Manual.

Todo lo anterior, se transformó en un documento de casi 500 páginas lo cual, en opinión de muchos Alcaldes y Concejales, lo volvía prácticamente inoperante. Por ello, se trató de producir posteriormente un documento operativo y de fácil manejo, del cual aún no conocemos la opinión de los gobiernos municipales.

A pesar de lo anterior, se observa a lo largo de estos dos años, que no existe todavía una concepción clara de lo que el FISDL debería ser y hacer. La aparente "flexibilidad" en determinados momentos, pareciera obedecer más a una serie de aproximaciones sucesivas basándose en "prueba y error", en búsqueda de la satisfacción de las exigencias que formulan las Instituciones Financieras Internacionales, que al deseo de generar un instrumento eficiente que apoye el Desarrollo Local en el país, como una política nacional.

Desde la lectura de diversos documentos y la realización de entrevistas con funcionarios de la institución, el FISDL se asigna a sí mismo una serie de funciones que van desde "promotor", "coordinador", "facilitador" del Desarrollo Local, hasta "rector" del mismo, muchas de las cuales no tienen ningún respaldo en su propia ley.

10. El Programa de Desarrollo Local

10.1. El Desarrollo Local tal como lo entiende el FISDL

Es un proceso de generación de capacidades a escala comunitaria y municipal, que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas (hombres y mujeres) y comunidades. Este desarrollo es entendido como un proceso participativo autosostenido, creciente, equitativo, que incorpora aspectos ambientales y de género.

El Desarrollo Local, es un proceso necesario para superar las condiciones de pobreza y generar mayores oportunidades de empleo e ingresos. Si bien se han realizado muchos esfuerzos para establecer procesos y procedimientos encaminados al Desarrollo Local, el PDL plantea complementar y consolidar los avances logrados por los municipios y las instituciones privadas y públicas, a fin de asegurar la necesaria apropiación y sostenibilidad de parte de los beneficiarios a través de un proceso que sea lo suficientemente participativo y descentralizado.

El FISDL reconoce que para alcanzar el éxito del proceso de Desarrollo Local, es necesario superar limitaciones como:

- Insuficiente participación de la sociedad civil, en el proceso donde tiende a predominar la toma de decisiones sobre inversiones y proyectos sin la suficiente representatividad genérica de los participantes. Hay poca oportunidad de participar y definir las necesidades y soluciones locales. Falta transparencia en el proceso de toma de decisiones y hay mucha omisión de factores de género y medio ambiente. Todo esto resulta en la falta de apropiación de las obras por parte de la gente y en deficiencias en la operación y mantenimiento de las mismas.

- Limitados recursos de los Gobiernos Municipales para promover y apoyar el Desarrollo Local. Esto se ha dado históricamente, como consecuencia de la centralización de los procesos y procedimientos que afectan el desarrollo municipal, la poca disponibilidad de recursos para inversiones y el insuficiente desarrollo de las capacidades de los recursos humanos.
- Baja cobertura en infraestructura para servicios sociales y actividades económicas y productivas, que resulta en una deficiente atención a la población, generando efectos negativos en la salud, educación, medio ambiente, empleo, relación genérica, etc.
- Deficiencias en la definición de inversiones a escala local, por falta de una visión integral del Desarrollo Socio Económico Municipal, resultado de una limitada capacidad y oportunidad de planificar de manera participativa, el uso eficiente y eficaz de los recursos limitados para el desarrollo local.
- Deficiente operación y mantenimiento de infraestructura y servicios existentes por múltiples razones, incluyendo la falta de apropiación de parte de los Gobiernos Municipales y Comunidades, de muchos proyectos de inversión local.
- Insuficiente inversión en capital humano que permita que la población pueda aprovechar mejor sus potencialidades de trabajo productivo.

10.2. Objetivos del Programa de Desarrollo Local

El Programa de Desarrollo Local, representa uno de los instrumentos para acercar las acciones del Estado tendientes a subsanar y mejorar las condiciones y necesidades de las comunidades, así como para potenciar las capacidades de auto gestión, integración y articulación entre comunidades y demás actores locales, para cumplir con el objetivo institucional de promover y apoyar el proceso de desarrollo local.

Para lograr la finalidad del Programa de Desarrollo Local, el FISDL se propone alcanzar los objetivos específicos siguientes:

1. Facilitar, impulsar, fortalecer y consolidar, procesos locales para el mejoramiento de las capacidades de los Gobiernos Municipales y comunidades para promover su propio desarrollo, principalmente en dos áreas:
 - Participación democrática y organizada de la sociedad civil en procesos de planificación comunitaria y municipal, formulación, evaluación,

ejecución y operación de proyectos.

- Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los Gobiernos Municipales por medio de un proceso de descentralización.
2. Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, mediante la inversión en proyectos de carácter social y económico.
 3. Impulsar el diseño e implementación de políticas y estrategias concertadas para alcanzar el desarrollo local.

10.3. Acciones que se asigna el FISDL en el Programa de Desarrollo Local

Para lograr los objetivos específicos, el Programa de Desarrollo Local define lineamientos y criterios de actuación, que se reflejan en los procedimientos para la incorporación de los municipios y el otorgamiento de financiamientos a los gobiernos municipales y las Comunidades Beneficiarias finales, así como en los procedimientos de actuación de la institución.

- Participación y corresponsabilidad.
- Descentralización y promoción de los Gobiernos Municipales.
- Sostenibilidad.
- Equidad social y económica
- Efectividad.
- Eficiencia.
- Calidad técnica de los procesos y proyectos.
- Transparencia.
- Coordinación inter-institucional y complementariedad.

10.3.1. Participación y Coresponsabilidad

La toma de decisiones de desarrollo local en forma compartida entre la población y los gobiernos municipales, constituye uno de los ejes principales del Programa, en el cual se busca, por una parte la adecuación de acciones y proyectos a las necesidades, condiciones y potencialidades de hombres y mujeres y por otra, la apropiación de esos procesos y proyectos por la población, indispensable para su sostenibilidad en el largo plazo.

Requisito indispensable para aprovechar este potencial es la descentralización de decisiones, responsabilidades y recursos hacia los gobiernos municipales.

10.3.2. Descentralización y promoción de los Gobiernos Municipales

El papel protagónico de los gobiernos municipales en la promoción y gestión del desarrollo local, además de ser una forma de incrementar la efectividad y eficiencia en el uso de recursos públicos, constituye otro camino para acercar las acciones del Estado a las condiciones y necesidades reales, así como para potenciar las capacidades de autogestión al nivel de comunidades y actores locales.

10.3.3. Sostenibilidad

La sostenibilidad del PDL comprende los siguientes aspectos:

a) Social y Organizacional

El Programa y los proyectos, se desarrollarán con procedimientos encaminados a institucionalizar y fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales y organizaciones comunitarias, para la participación y corresponsabilidad en el desarrollo local, de forma que se asegure su réplica y la continuidad de su funcionamiento.

b) Operación y Mantenimiento a Largo Plazo

La participación de la población en la identificación y priorización de proyectos, asegurará un mayor nivel de apropiación de las obras por la población beneficiaria. La participación de la comunidad, en el control compartido de la ejecución de un proyecto, contribuirá a asegurar la calidad y duración de las obras. Asimismo, la participación en la operación y mantenimiento de los proyectos, con la coordinación y el apoyo técnico, administrativo y financiero de los gobierno municipales, asegurará el impacto de las inversiones a largo plazo.

c) Ambiental

El programa y los proyectos buscarán incorporar el enfoque de medio ambiente para el logro de un desarrollo local sostenible. Este enfoque debe garantizar la calidad ambiental de los proyectos financiados por el PDL, de tal forma que se minimice el riesgo de proyectos que afecten negativamente la calidad de vida de comunidades beneficiarias y/o aledañas y su entorno. Esto se logrará con la aplicación de medidas preventivas oportunas que

contribuyan a la conservación y/o mejoramiento de los recursos naturales y al mejoramiento de las condiciones de salud y seguridad de los beneficiarios.

En el mediano plazo, el proceso de Planificación Participativa Municipal, deberá incorporar el aspecto medio ambiental, como una forma de planificar el desarrollo de los recursos municipales.

En el corto plazo, el PDL establece procedimientos de elaboración de estudios ambientales y evaluación de impactos ambientales de proyectos. La profundidad y el detalle de las evaluaciones de impacto, guardarán relación con la magnitud y complejidad de los proyectos. Asimismo, el PDL asegurará la inclusión de las medidas de mitigación necesarias para contrarrestar posibles efectos negativos, cuyos costos se incluirán en los costos de los proyectos.

d) Financiera

Los procedimientos del PDL establecen condiciones financieras con la finalidad de:

- Subsidiar inversiones que satisfagan necesidades básicas y que sólo requieren una capacidad del pago del servicio (ejemplos: agua, luz) y facilitar la búsqueda de recursos para inversiones económicas productivas, que generen ingresos y sean rentables.
- Aumentar la disponibilidad de fondos en los municipios, bajo un mecanismo de coinversión de los gobiernos locales.
- Fomentar el flujo de fondos del sector privado, para el financiamiento de proyectos de Desarrollo Local, ampliando así las fuentes disponibles.
- Mantener las posibilidades de subsidio directo, a los sectores poblacionales que no tienen capacidad económica para acceder a servicios básicos.

e) Participación equitativa

Uno de los objetivos básicos del PDL es la incorporación democrática de hombres y mujeres en el análisis y soluciones de sus necesidades. Este proceso ayudará para que ambos géneros asuman cualquier proyecto de forma responsable y sostenida.

10.3.4. Equidad Social y Económica

Los procedimientos de Planificación Participativa y acceso a financiamiento, contribuyen a fomentar la representatividad de las instancias locales y la igualdad de oportunidades para toda la población, en especial garantizando la oportunidad de participar en la planeación del desarrollo local y la definición de proyectos a grupos en desventaja. De esta manera se asegurará sus necesidades son específicamente analizados para lograr iguales oportunidades en la priorización de proyectos.

10.3.5. Efectividad

Por medio de los procedimientos para el otorgamiento y ejecución de capacitaciones y financiamientos, se contribuye a aumentar la efectividad en el logro de impacto de las inversiones mediante:

- Promover la toma de decisiones de desarrollo local en forma participativa, para asegurar que los proyectos responden a necesidades reales y sentidas de las y los beneficiarios.
- Acercar los servicios y la toma de decisiones institucionales al nivel local, por medio de la desconcentración y descentralización de funciones y decisiones, por parte del FISDL.
- Fortalecer a los gobiernos municipales, para facilitar y guiar el ordenamiento y priorización de las necesidades sociales y económicas de sus municipios, transfiriéndoles responsabilidades y recursos.
- Fortalecer las capacidades locales, mediante la capacitación del personal de los gobiernos municipales y de las comunidades beneficiarias.

10.3.6. Eficiencia

El PDL contribuye a la eficiencia en el uso de los fondos limitados para el desarrollo local a través de:

- Establecer procedimientos para el análisis de alternativas y para la evaluación de proyectos, en forma ex- ante basados en la relación costo - beneficio.