

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	El Salvador
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de las fuentes de ingresos municipales en El Salvador
▪ Número de CT:	ES-T1266
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Oscar Lora, Jefe de Equipo; Huascar Eguino, Jefe de Equipo Alterno (IFD/FMM); Alejandro Rasteletti (FMM/CME); Juan Carlos Perez-Segnini (LEG/SGO); Marco Alemán (VPC/FMP); Ernesto Crausaz (VPC/FMP); Emérita Brizuela y Gabriela Molina (CID/CES); y Diana Champi (IFD/FMM).
▪ Taxonomía:	Apoyo al cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	Abril, 2018
▪ Beneficiario:	Ministerio de Hacienda
▪ Agencia Ejecutora:	Banco, a través de la División de Gestión Fiscal
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$150.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	n/a
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Junio, 2018
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Gestión Fiscal (IFD/FMM)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Oficina de País de El Salvador (CES)
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivo y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es apoyar al Gobierno de la República de El Salvador (GES) en sus esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad financiera y de recaudación de los gobiernos municipales de tal manera que éstos puedan contribuir a reducir las brechas en las necesidades locales y aportar al desarrollo territorial.<sup>1</sup> En particular, esta CT contribuirá con insumos para el posterior desarrollo de una estrategia y plan de acción para avanzar en el fortalecimiento de las fuentes de ingresos propios municipales, abordando aspectos estrechamente relacionados como las transferencias y el endeudamiento.
- 2.2 Las finanzas públicas de El Salvador presentan un panorama complejo, caracterizado entre otros por déficits recurrentes y un alto nivel de endeudamiento, pese a los esfuerzos de la administración tributaria que permitieron sostener la presión tributaria en 15% del PIB entre 2012 y 2015. A ello se suma la necesidad de estabilizar las finanzas municipales, que presentan serios desequilibrios verticales (gastos muy

<sup>1</sup> Prioridad del [Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-17](#).

superiores a los ingresos propios), elevada dependencia de las transferencias del Gobierno Central (GC) y una alta presión del servicio de la deuda, entre otros.

- 2.3 El Salvador cuenta con 262 municipios, que gozan de autonomía en lo económico, técnico y administrativo; y por disposiciones de la Constitución y el Código Municipal cuentan con competencias las esferas de: planificación del desarrollo, generación de ingresos locales -mediante iniciativas de ley emitidas por los concejos municipales que deben ser aprobadas por el Congreso de la República- y la prestación, promoción y regulación de servicios públicos.<sup>2,3</sup>
- 2.4 La gestión municipal se financia principalmente con transferencias del GC, que destina el 8% de sus ingresos corrientes a los 262 municipios a través del Fondo para el Desarrollo de los Municipios (FODES). La dependencia de los municipios respecto a las transferencias es elevada pues, entre 2011 y 2015, mientras que el gasto representó 3.0% del PIB, los ingresos propios llegaron sólo a 1.1% (López, 2017), existiendo un fuerte desequilibrio vertical que es cubierto principalmente con el FODES y endeudamiento.
- 2.5 En promedio para 2014-15, los ingresos propios provinieron de tasas por servicios (54%), del Impuesto a la Actividad Económica (30%) y de contribuciones especiales, venta de servicios y otros (16%) (López, 2017). Esta situación, empero, presenta alta variabilidad entre municipios, que exhiben desempeños diferenciados en la recaudación,<sup>4</sup> lo cual a su vez sugiere un distinto grado de desarrollo de las administraciones tributarias subnacionales.<sup>5</sup>
- 2.6 Entre 2010 y 2016 la deuda municipal pasó de 1.0% a 1.9% del Producto Interno Bruto (PIB), situación preocupante si se considera que en 2015 dos terceras partes del endeudamiento nuevo se destinó al servicio de la deuda.<sup>6</sup> Asimismo, el FODES, concebido para impulsar la inversión pública, está siendo erosionado en su efectividad, pues el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), estima que actualmente más del 90% de la deuda municipal se paga con recursos del FODES (ISDEM, 2018).<sup>7</sup> Cualquier esfuerzo de recuperación del FODES como instrumento del desarrollo deberá ser integral, e incluir aspectos en las áreas de ingresos propios, transferencias y endeudamiento; de manera que se pueda cambiar sustancialmente la dinámica observada de la deuda.
- 2.7 En este contexto, la presente CT apoyará al GES mediante insumos para el diseño y establecimiento de políticas públicas para: (i) lograr un mayor esfuerzo fiscal

---

<sup>2</sup> Para fines administrativos, en el Salvador se emplea la tipología municipal elaborada por PROMURES/GTZ en 2009. Esta tipología define cinco tipos de municipio con base en la población, urbanización, desarrollo social y desarrollo económico.

<sup>3</sup> Para mayor detalle ver el [Código Municipal](#).

<sup>4</sup> Por ejemplo, mientras que los ocho municipios Tipo 1 recaudan 51% de los ingresos propios municipales; las participaciones de los 91 municipios Tipo 4 y los 105 municipios Tipo 5 ascienden a solamente 10% y 5%, respectivamente.

<sup>5</sup> No existen estudios que evalúen en grado de desarrollo de las administraciones tributarias municipales. Sin embargo, la información cuantitativa disponible sobre la recaudación, junto con estimaciones propias de la población -ambas para 2015-, muestran que ellas operan con distintos grados de eficiencia: mientras que las administraciones tributarias de los municipios Tipo 1 logran una recaudación per-cápita de US\$95, este rendimiento es de US\$22 y de solamente US\$17 en los municipios de los tipos 4 y 5, respectivamente.

<sup>6</sup> Los municipios contraen endeudamiento de bancos estatales, el FODES, bancos privados, empresas de titularización y entidades financieras no reguladas, entre otros.

<sup>7</sup> Diversas fuentes, entre ellas ISDEM (2018) y USAID (2017), sostienen que los criterios de asignación del FODES son inadecuados en el contexto actual del país. Además, la reforma del FODES de 2006 habilitó el uso de los fondos para pago de deuda y gasto corriente.

subnacional mediante una mayor explotación de las bases tributarias locales<sup>8</sup> y analizando la eventual introducción de un impuesto predial,<sup>9</sup> (ii) optimizar el régimen de transferencias intergubernamentales para favorecer la inversión y la equidad territorial y (iii) promover una mayor disciplina fiscal subnacional, específicamente en materia de endeudamiento.

- 2.8 **Alineación.** La CT se alinea con el área transversal de Capacidad institucional y Estado de Derecho de la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), mediante el fortalecimiento de la administración tributaria. De igual manera, el proyecto está alineado al Área Prioritaria 3 (Fortalecimiento de las finanzas públicas) de la Estrategia del Banco con El Salvador, al promover acciones para el fortalecimiento de las fuentes de ingresos subnacionales. La CT es también consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) mejorando las condiciones y la provisión e utilización de recursos para el crecimiento y el bienestar social; y con el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario-INS (GN-2819-1), contribuyendo al resultado de lograr el Fortalecimiento de la calidad institucional y de las políticas en las entidades públicas nacionales y subnacionales. Asimismo, la CT es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3) y con el Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3), y está incluida en el CPD correspondiente a El Salvador.

### III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Apoyo al diseño de políticas y mejora de la gestión de las finanzas municipales (US\$130.000).** El componente tendrá el objetivo de contar con propuestas para fortalecer los ingresos municipales a partir de una mejor explotación y potencial ampliación de las bases tributarias y de ganancias de eficiencia de las administraciones tributarias municipales; la optimización del régimen de transferencias y el establecimiento de políticas para promover un financiamiento municipal fiscalmente responsable. El componente financiará las siguientes actividades: (i) un estudio sobre el sistema de transferencias intergubernamentales en El Salvador, que incluirá propuestas de potenciales ajustes para buscar la equidad territorial, incentivar el esfuerzo fiscal municipal y financiar la inversión; (ii) un estudio sobre las fuentes de ingresos propios municipales, incluyendo el aprovechamiento actual y potencial de las bases tributarias municipales y una estimación del rendimiento de una posible inclusión de un impuesto predial;<sup>10</sup> (iii) la preparación de una hoja de ruta para la modernización del catastro nacional, de manera que este incluya información para usos fiscales; (iv) una evaluación de la situación de las administraciones tributarias municipales, que incluirá un trabajo de campo que

---

<sup>8</sup> Ello implica lograr un mayor uso de las fuentes de ingresos que la ley hace disponibles para los municipios (impuestos, tasas y contribuciones especiales) y, en paralelo, aumentar la eficiencia recaudatoria de las administraciones y tributarias municipales.

<sup>9</sup> Cuba y El Salvador son los únicos países de ALC que no cuentan con un impuesto predial (Argueta, 2009), el instrumento más utilizado como fuente de recursos locales en la región. Este impuesto puede jugar un papel crítico para una efectiva entrega de bienes y servicios públicos locales (Bonet et al., 2014). Asociado a este tema, El Salvador cuenta con un catastro nacional de cobertura parcial que está siendo actualizado. Además, los sistemas de catastro y de registro aún no están conectados, lo que se logrará usando un nuevo sistema en implementación. Esta conexión es esencial para poder identificar a los propietarios y a los predios.

<sup>10</sup> La metodología de estimación será definida a partir de la revisión detallada de la información disponible en el Centro Nacional de Registros, cuyas autoridades han manifestado su total apoyo para el desarrollo de la presente CT.

abarcará el estudio de las áreas de ingresos<sup>11</sup> de las principales municipalidades del país (correspondientes al Tipo 1) y de una muestra de municipios intermedios y pequeños de los tipos 2, 3, 4 y 5;<sup>12</sup> totalizando una muestra de estudio de 13 municipios;<sup>13,14</sup> y (v) la revisión de la situación actual del endeudamiento municipal, que incluirá recomendaciones para gestionarlo en un marco de mayor responsabilidad fiscal.

- 3.2 **Componente 2. Diálogo y diseminación de resultados (US\$15.000).** El componente buscará promover un diálogo entre actores nacionales y subnacionales de El Salvador para contribuir al fortalecimiento de las fuentes de ingresos locales, mejorar el régimen de transferencias intergubernamentales y promover la responsabilidad fiscal. Con este propósito, se financiará un taller de diálogo de políticas y la diseminación de los resultados del proyecto mediante un documento de discusión que se publicará de manera digital.<sup>15</sup>
- 3.3 El costo total de la CT es de US\$150.000, que serán financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS).

**Presupuesto Indicativo (US\$)**

Componente	Descripción	INS	Total
<b>Componente 1</b>	<b>Apoyo al diseño de políticas y mejora de la gestión de las finanzas municipales</b>	<b>130.000</b>	<b>130.000</b>
	Consultoría sobre modernización de las finanzas municipales en El Salvador	130.000	130.000
<b>Componente 2</b>	<b>Diálogo y diseminación de resultados</b>	<b>20.000</b>	<b>20.000</b>
	Evento de difusión	5.000	5.000
	Publicación	10.000	10.000
<b>Otros</b>	<b>Evaluación (Consultoría)</b>	<b>5.000</b>	<b>5.000</b>
<b>Total</b>		<b>150.000</b>	<b>150.000</b>

- 3.4 Como resultado de la ejecución de la CT se prevé, primero, contar con un conjunto de propuestas de política que serán planteadas por el Ministerio de Hacienda (MH); y segundo, se espera contar con lineamientos para la elaboración de un programa de inversión que permita al GES implementar las propuestas de intervención preparadas en el marco de esta CT.

<sup>11</sup> Normalmente direcciones de finanzas, o departamentos de recaudación.

<sup>12</sup> Que corresponden a los tipos 2, 3, 4 y 5 según la tipología oficial empleada en El Salvador, desarrollada por PROMURES-GTZ.

<sup>13</sup> La muestra definitiva de los municipios que serán sujetos del estudio será definida de manera conjunta con el Ministerio de Hacienda. El proceso de definición de la muestra incluirá la tramitación de un compromiso formal de las municipalidades para participar en el estudio. Entre los criterios por emplear para la selección de la muestra se encuentran: (i) el tamaño relativo de los presupuestos de gasto de los municipios, (ii) el hecho que se deberá contar con una representación de al menos dos municipios pertenecientes a cada uno de los cinco tipos definidos en la clasificación oficial, y (iii) el interés de las autoridades municipales por participar en el estudio.

<sup>14</sup> Las áreas que serán evaluadas a partir de información primaria incluyen: (i) registros de contribuyentes, (ii) sistemas de información tributaria, (iii) uso de tecnología para facilitar el cumplimiento tributario, (iv) aspectos organizacionales de las oficinas de recaudación, (v) procesos de recaudación, (vi) transparencia, (vii) reportes de información, y (viii) relacionamiento con el Órgano Rector de las Finanzas Públicas. Las recomendaciones por identificar abarcarán también las áreas mencionadas.

<sup>15</sup> Es importante tener en cuenta que a principios de 2019 se llevarán a cabo las elecciones generales en El Salvador. Considerando este escenario, las actividades de diálogo contemplarán la participación de las actuales autoridades de los gobiernos nacional y subnacionales, así como una participación pluralista de las organizaciones políticas salvadoreñas.

#### **IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución**

- 4.1 Según lo solicitado por el MH, la CT será ejecutada por el Banco. En opinión del Equipo de Proyecto, esta solicitud se justifica por la necesidad de garantizar, ante los distintos actores políticos y sociales del país, la independencia e imparcialidad técnica de los diagnósticos y propuestas por preparar, socializar y discutir en un período preelectoral<sup>16</sup> (Adicionalmente, ver la sección de Riesgos).
- 4.2 El Banco, a través de la Representación en El Salvador, posee amplia experiencia para la gestión fiduciaria ágil y expedita de cooperaciones técnicas. Asimismo, la División de Gestión Fiscal (FMM) cuenta con sólida experiencia en cooperación técnica vinculada a las finanzas subnacionales, gestión municipal y descentralización fiscal, y en particular en los temas abordados en el presente proyecto (ATN/OC-15169-RG y ATN/FI-15062-PN, entre otras).
- 4.3 La contraparte técnica del GES para la ejecución y seguimiento de las actividades de la CT será la Oficina del Director de Política Económica y Fiscal y Asesor del Despacho del Ministro de Hacienda. El Equipo de Proyecto de Banco y el Director de Política Económica y Fiscal del MH tendrán a su cargo la planificación conjunta de las actividades del proyecto. Se realizará al menos una reunión anual de planificación.
- 4.4 El Jefe de Equipo será responsable de la supervisión del avance del proyecto. Para ello, mantendrá comunicación permanente con el Director de Política Económica y Fiscal y Asesor del Despacho del Ministro de Hacienda, con quién coordinará la recepción de los informes de avance y la aprobación de productos finales. Se realizarán reuniones trimestrales de monitoreo de la ejecución del proyecto, tomando como herramientas clave para este propósito la Matriz de Resultados y el Plan de Adquisiciones de la CT.
- 4.5 Finalizadas las actividades, se realizará una evaluación del logro de los productos y resultados previstos en la CT, para lo cual se prevé contar con un consultor independiente.
- 4.6 Para la contratación de firmas consultoras se aplicarán las políticas de selección de consultores (GN-2765-1) y las guías operativas (OP-1155-4), para las contrataciones de consultores individuales las normas de recursos humanos (AM-650) y para los gastos relacionados a servicios distintos de consultoría, las políticas de adquisiciones corporativas (GN-2303-20). Las adquisiciones se realizarán con base a lo previsto en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC).

#### **V. Riesgos Importantes**

- 5.1 El Equipo de Proyecto ha identificado algunos riesgos para la ejecución del proyecto, así como las medidas de mitigación correspondientes. Por una parte, existe el riesgo de enfrentar una carencia de personal técnico de contraparte. El riesgo es mitigado al contarse con el respaldo del más alto nivel del MH para el desarrollo de las actividades programadas,<sup>17</sup> lo cual contribuirá al desarrollo de un trabajo conjunto y coordinado con funcionarios de la entidad. Para mantener el interés e involucramiento, se trabajarán los Términos de Referencia (TdR) finales de los estudios de manera conjunta con las áreas responsables en el Ministerio. Asimismo, la muestra definitiva

---

<sup>16</sup> El curso de acción propuesto es consistente con el Anexo 10 (revisado) de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1).

<sup>17</sup> La identificación de las intervenciones previstas se realizó con participación directa del actual Ministro de Hacienda de El Salvador.

de municipios para el estudio que implica trabajo de campo será determinada contando con la respuesta afirmativa de las municipalidades seleccionadas a invitaciones conjuntas del MH y el Banco. Asimismo, para una adecuada ejecución de las actividades, se solicitará a las municipalidades participantes la nominación de un funcionario de contraparte.<sup>18</sup>

- 5.2 Se observa también un riesgo de demoras en la ejecución de los procesos de contratación de consultores. Para mitigar este riesgo, se realizará una investigación del mercado de firmas y centros de investigación especializados en los temas que aborda la CT, a partir de las semanas previas a la eventual aprobación de la CT.
- 5.3 Adicionalmente, existe un riesgo de gobernabilidad asociado a que a inicios de 2019 se realizarán elecciones presidenciales en El Salvador; lo que podría ralentizar la ejecución, y poner en cuestionamiento la validez de las recomendaciones técnicas de los estudios por parte de actores políticos. Este riesgo será mitigado por el esquema de ejecución previsto, en el cual el Banco tiene una parte importante de la responsabilidad en el avance de los productos, preservando en todo momento la independencia técnica de los hallazgos y recomendaciones. Por otra parte, el esquema de ejecución adoptado, a cargo del Banco, contribuirá a agilizar la preparación de productos con el objetivo de mitigar este riesgo. Finalmente, la organización de un taller de políticas, que se realizaría contando con un alcance pluralista, presentará al Banco la posibilidad de relieves la naturaleza eminentemente técnica de los estudios, lo cual contribuirá a promover la apropiación de las propuestas por parte de los actores participantes en el diálogo.

## **VI. Excepciones a las Políticas del Banco**

- 6.1 No se prevé ninguna excepción a las políticas del Banco.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 No se prevén impactos ambientales ni sociales negativos como resultado de la ejecución de las actividades previstas en esta CT, por lo que ha sido clasificada en la [Categoría C](#) de conformidad con la Política de Cumplimiento de Salvaguardas Ambientales y Sociales (OP-703).

### **Anexos Requeridos:**

- Anexo I: [Solicitud del Cliente](#)
- Anexo II: [Matriz de Resultados](#)
- Anexo III: [Términos de Referencia](#)
- Anexo IV: [Plan de Adquisiciones](#)

---

<sup>18</sup> En caso de no recibirse oportunamente un compromiso formal de participación, se invitará a participar a otro municipio.

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Results Matrix

Outcomes

Outcome:	1 Medidas de política para fortalecer la gestión municipal disponibles								
Indicators	Flags*	Unit of Measure	Baseline	Baseline Year	Means of verification		2018	2019	EOP
1.1 Propuestas de política elaborados por el Ministerio de Hacienda con el propósito de mejorar los regímenes de transferencias fiscales intergubernamentales, ingresos propios, catastro, administración tributaria		Informes	0.00	2018	Documentos elaborados en formato ejecutivo por el Ministerio de Hacienda, y enviados al Banco.	P	2.00	3.00	5.00
						P(a)			
						A			
Outcome:	2 Lineamientos para una Estrategia de modernización de las administraciones tributarias municipales disponibles								
Indicators	Flags*	Unit of Measure	Baseline	Baseline Year	Means of verification		2018	2019	EOP
2.1 Un perfil de proyecto para una intervención de mediano plazo (5 años) para la mejora de las finanzas públicas.		Informe	0.00	2018	Documento del perfil de proyecto, conteniendo áreas de intervención, componentes, productos y presupuesto.	P	0.00	1.00	1.00
						P(a)			
						A			

CRF Indicator

Outputs: Annual Physical and Financial Progress

1 I. Apoyo al diseño de políticas y mejora de la gestión de las finanzas municipales						Physical Progress			Financial Progress								
Outputs	Output Description	Unit of Measure	Baseline	Baseline Year	Means of verification		2018	2019	EOP		2018	2019	EOP	Theme	Fund	Flags	
1.1 Institutional development plan designed	Estudio sobre el régimen de financiamiento subnacional, sistema de transferencias y generación de recursos propios, administración tributaria	Plans (#)	0	2018	Informe de la Dirección de Política Económica y Fiscal del Ministerio de Hacienda incluyendo el estudio aprobado. Documento presentado por la firma consultora y aprobado por el Banco	P	1	0	1	P	130000		130000	Institutional Development	INS		
						P(a)				0	P(a)						0
						A				A							
2 II. Diálogo y diseminación de resultados						Physical Progress			Financial Progress								
Outputs	Output Description	Unit of Measure	Baseline	Baseline Year	Means of verification		2018	2019	EOP		2018	2019	EOP	Theme	Fund	Flags	
2.1 Policy dialogue events organized	Taller de diálogo de políticas desarrollado	Events (#)	0	2018	Informe del evento, que incluirá temario y participantes, aprobado por el Ministerio de Hacienda.	P	1	1	2	P	5000	10000	15000	Institutional Development	INS		
						P(a)				0	P(a)						0
						A				A							

Other Cost
Evaluación (logro de los productos y resultados previstos en la CT)

	2018	2019	Cost
P		\$5,000.00	\$5,000.00
P(a)			\$0.00
A			

Total Cost

	2018	2019	Total Cost
P	\$135,000.00	\$15,000.00	\$150,000.00
P(a)			
A			

CRF Indicator

Standard Output Indicator

## **REPRESENTACIÓN EN EL SALVADOR**

### **FORTALECIMIENTO DE LAS FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES EN EL SALVADOR (ES-T1266)**

#### **PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL SALVADOR**

#### **TÉRMINOS DE REFERENCIA**

##### **I. ANTECEDENTES**

A lo largo de la presente década la economía salvadoreña perdió dinámica, logrando un crecimiento del PIB de solamente 2% entre 2012 y 2016. En este escenario de bajo crecimiento, las finanzas públicas presentan signos de deterioro, con déficits fiscales recurrentes que promediaron 3.8% del PIB (4% en 2016), pese a los esfuerzos de la administración tributaria, que permitieron sostener la presión tributaria en 15% del PIB en el mismo período. El financiamiento de los déficits recurrentes determinó que la deuda pública del Gobierno Central pase de 57.3% a 60.6% del PIB entre 2012 y 2015.

El Salvador cuenta con 262 municipios, que gozan de autonomía en lo económico, técnico y administrativo; y por disposiciones de la Constitución y el Código Municipal cuentan con competencias las esferas de: planificación del desarrollo, generación de ingresos locales - mediante iniciativas de ley emitidas por los concejos municipales que deben ser aprobadas por el Congreso de la República- y la prestación, promoción y regulación de servicios públicos.<sup>1</sup>

Los gobiernos municipales se financian principalmente con transferencias del Gobierno Central, que destina 8% de sus ingresos corrientes netos a los 262 municipios -recursos asignados al Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), y administrados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM)- con el propósito de impulsar el desarrollo de los municipios, proveyendo recursos para inversión a los territorios. El grado de dependencia de los municipios respecto a estas transferencias del FODES es muy elevado pues, entre 2011 y 2015, tan solo una tercera parte de los gastos totales se financiaban con ingresos propios, lo que indica la existencia de un desequilibrio vertical considerable.

En promedio para 2014-15, los ingresos propios provinieron de tasas por servicios (54%), del Impuesto a la Actividad Económica (30%) y de contribuciones especiales, venta de servicios y otros (16%) (López, 2017). Esta situación, empero, presenta alta variabilidad entre municipios, que exhiben desempeños diferenciados en la recaudación: Por ejemplo, mientras que los siete municipios Tipo 1 recaudan 51% de los ingresos propios municipales; las participaciones de los 91 municipios Tipo 4 y los 105 municipios Tipo 5 ascienden a solamente

---

<sup>1</sup> Para fines administrativos, en el Salvador se emplea la tipología municipal elaborada por COMURES/GTZ en 2009 (ver detalle en el Anexo 1). Esta tipología define cinco tipos de municipio con base en la población, urbanización, desarrollo social y desarrollo económico.

10% y 5%, respectivamente, lo cual a su vez sugiere un distinto grado de desarrollo de las administraciones tributarias subnacionales.

Entre 2006 y 2017 la deuda municipal pasó de 0.8% a 2.0% del PIB, con un crecimiento promedio de 11.8% en el último quinquenio.<sup>2</sup> Los municipios Tipo 1 y Tipo 2, clasificados según la metodología COMURES-GTZ, fueron los que más incrementaron su endeudamiento entre 2010 y 2015, con registros de 161% y 288% respectivamente, en tanto que en los municipios Tipo 1, Tipo 2 y Tipo 3, se registraron incrementos -también importantes- de 132%, 102% y 135%, respectivamente. Al fenómeno del crecimiento de la deuda se añade otro factor de preocupación: Según reportes del ISDEM, en 2015 dos terceras partes del endeudamiento nuevo de los municipios se destinó al servicio de la deuda.

Por otra parte, el FODES, concebido para impulsar la inversión pública a través transferencias fiscales intergubernamentales, está siendo erosionado en su efectividad, pues el ISDEM estima que actualmente más del 90% de la deuda municipal se paga con recursos del FODES (ISDEM, 2018). Diversas fuentes, entre ellas ISDEM (2018) y USAID (2017), sostienen que los criterios de asignación del FODES son inadecuados en el contexto actual del país.

La Constitución de la República (1983), el Código Municipal (1986), la Ley General Tributaria Municipal (2006), la Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal (2005) y la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (1998) establecen el marco regulatorio básico para las finanzas públicas municipales en El Salvador.

Con relación a los ingresos, la ley establece que son tributos municipales las prestaciones, generalmente en dinero, que los municipios en el ejercicio de su potestad tributaria exigen a los contribuyentes o responsables, en virtud de una ley u ordenanza, para el cumplimiento de sus fines. La Ley Tributaria Municipal señala que “Son tributos municipales: los Impuestos, las Tasas y las Contribuciones Especiales Municipales. “Los municipios tienen las facultades de: (i) crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas; y (ii) elaborar sus tarifas de impuestos, así como realizar propuestas de reforma a las mismas, para proponerlas como Ley ante la Asamblea Legislativa Nacional.

La Ley Tributaria Municipal establece además que las administraciones tributarias municipales tendrán las siguientes facultades: Normativas, de determinación de la obligación tributaria, de verificación y control, de recaudación y cobranza, sancionadora de las contravenciones tributarias y facultades de apoyo. Asimismo, la Ley establece que “Para asegurar una efectiva recaudación de los Tributos Municipales, la administración tributaria, deberá establecer los organismos dependientes encargados de ejercer el control del pago de los impuestos, tasas y contribuciones especiales, por parte de los contribuyentes o responsables, así como los mecanismos para determinar y recuperar la mora derivada por incumplimiento en el pago de dichos tributos.”; y que “Para propiciar el desarrollo de la tributación municipal, los organismos municipales correspondientes, deberán en la medida de sus posibilidades, establecer sistemas de Registro de Contribuyentes, Cuenta Corriente, Estadística y Catastro Tributario.”

Con datos para el período 2005-2015, Alfaro (2016) muestra que en los municipios más desarrollados (Tipo 1), la participación de los Impuestos (fuertemente determinada por el Impuesto Sobre la Actividad Económica) es mucho mayor que en los municipios menos desarrollados del Tipo 5 (36% del total de los ingresos propios para los municipios Tipo 1 vs. 12% para los municipios del Tipo 5). El mismo estudio encuentra que “no todos los municipios con mayores ingresos coinciden con ser aquellos que tienen una recaudación más eficiente por habitante”; lo cual sugiere que, además de existir un grado de desarrollo diferenciado de

---

<sup>2</sup> López (2017) y cálculos propios con datos del Ministerio de Hacienda y el Fondo Monetario Internacional.

las administraciones tributarias correspondientes a distintos tipos de municipios; también se verifican distintos grados de desarrollo en administraciones correspondientes al mismo grupo.

Respecto al catastro, en El Salvador coexisten el Catastro Nacional y los catastros municipales. En el primer caso, la gestión del catastro está a cargo del Centro Nacional de Registros (CNR), creado en 1994 para asumir facultades y atribuciones en materia de registro de la propiedad raíz e hipotecas, registro de comercio, registro de la propiedad intelectual y catastro nacional. Salvo esfuerzos puntuales de colaboración mediante convenios interinstitucionales, no existe un esquema estructurado de colaboración ni trabajo conjunto entre el Castro Nacional y los catastros municipales.

En la actualidad, el CNR se encuentra desarrollando un trabajo de modernización del catastro, consistente principalmente en una actualización cartográfica, con avances que han permitido cubrir alrededor de 50% del territorio (6 de 14 departamentos finalizados), y la implementación del Sistema de Registro y Catastro (SIRYC), que permitirá cruzar bases de datos y realizar una actualización inmediata de la información correspondiente a las parcelas y los cambios jurídicos relacionados al registro de la propiedad; pues pretende integrar en un solo sistema informático la información catastral y registral. Para el resto de los departamentos, la cartografía disponible data de 1974. El trabajo de modernización en curso está orientado principalmente a la actualización cartográfica, y a avanzar en el relacionamiento de las bases de datos catastrales (cuya unidad es la parcela) con la base de datos del registro, ámbito en el cual se enfrentan desafíos: por ejemplo, en la actualidad existen alrededor de 2.300.000 parcelas catastradas, pero 2.500.000 matrículas. La Dirección del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional y la Dirección del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, dependientes del CNR, estiman que el trabajo de actualización en curso será concluido hasta finales de 2018, aunque no permitirá abarcar la totalidad del territorio ni transitar hacia un sistema de catastro multifinalitario.

Con relación a las transferencias fiscales intergubernamentales. La Ley de creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador -FODES- (promulgada en 1998 pero reformada en diversas oportunidades) establece que el FODES estará constituido por un aporte anual del Estado igual al ocho por ciento de los ingresos corrientes netos del presupuesto. El Fondo es gestionado por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), y es distribuido según los siguientes criterios y ponderaciones: (1) Población 50%. (2) Equidad 25%, (3) Pobreza 20% y (4) Extensión territorial 5%.

Aunque el FODES fue concebido originalmente como un instrumento para alentar el desarrollo local a través de la inversión, tras sucesivas reformas (la principal de ellas en 2006), la efectividad del instrumento se ha visto erosionada, al haberse autorizado el uso creciente de los recursos para gasto corriente, e inclusive su uso irrestricto para el pago del servicio de la deuda municipal. Así, mientras que en 2005 51.1% de los recursos del FODES se destinaban a gasto de capital, esta proporción alcanzó solamente a 34.7% (López, 2017).

Cualquier esfuerzo de recuperación del FODES como instrumento del desarrollo deberá ser integral, e incluir aspectos en las áreas de ingresos propios, transferencias y endeudamiento; de manera que se pueda contar con un esquema apropiado para direccionar los recursos transferidos hacia la inversión.

Respecto al endeudamiento, aunque la Ley de Endeudamiento Municipal prevé la regulación y fiscalización de los límites de endeudamiento que los municipios deben observar (0.6 veces el ahorro operacional del año previo en el caso de deuda de corto plazo, y hasta 1.7 veces la magnitud de los ingresos operacionales del año previo en el caso de la deuda pública con vencimientos mayores a un año); existen motivos de preocupación acerca de la magnitud y la gestión del endeudamiento en la esfera local. Para el bienio 2015-2016, el Ministerio de Hacienda reporta que 60.2% de los nuevos préstamos contratados por las municipalidades

fue utilizado para refinanciamiento de la deuda; a lo que se suma el hecho que, según reporta el ISDEM (2017), se estima que más el 90% del servicio de la deuda municipal se paga con recursos del FODES.

Los costos del endeudamiento municipal son muy elevados. Por ejemplo, los créditos financiados por FEDECREDITO (representan 44.1% del stock de la deuda municipal, presentan tasas de interés anuales nominales promedio de 11.3%, incluyendo operaciones con tasas nominales anuales de 14%). La situación es similar en el caso de la segunda principal fuente de financiamiento, los bancos privados, cuyos préstamos representan 18.0% del total, con tasas de interés nominales promedio de 10.5% y máximas de 12%.

Con relación a la gestión de la deuda, la magnitud y costos de la deuda sugiere la necesidad de que los municipios establezcan o ajusten sus estrategias de endeudamiento, para lograr financiamiento más sostenible. En esta línea, aunque el FIDEMUNI permitió la reconversión que se tradujo en mejores plazos, tasas y una mejor categorización de deuda, todavía se observa un acceso generalizado a endeudamiento con elevados costos.

Según Alfaro (2016), "...los parámetros con que fue aprobada la Ley de Endeudamiento Municipal, no logran restringir adecuadamente la contratación de deuda. Las categorías de endeudamiento no constituyen un factor que impida que los municipios puedan endeudarse."; situación que, junto al surgimiento de mecanismos innovadores que ya están siendo aplicados por algunos municipios (como por ejemplo la titularización), sugiere la necesidad de estudiar y posiblemente ajustar el marco normativo vigente; incluyendo entre otros enfoques relacionados con la gestión de riesgos.

Considerando la elevada dependencia de los municipios de las transferencias del Gobierno Central (vía FODES), la debilidad de la generación de ingresos propios y la dinámica reciente de la deuda municipal; puede concluirse que las finanzas municipales en El Salvador presentan debilidades fundamentales. Para diseñar políticas públicas orientadas a superar esta situación, otorgar sostenibilidad a la gestión municipal y posibilitar que el municipio retome el liderazgo en el desarrollo local; se hace necesario el estudio de las finanzas municipales desde una perspectiva integral que abarque el estudio de los ingresos propios, las transferencias, el endeudamiento y el gasto.

Por estas razones, el Ministerio de Hacienda y Banco han identificado la necesidad de desarrollar un estudio que permita aportar insumos para el desarrollo de políticas públicas orientadas a la modernización de las finanzas municipales en El Salvador.

## **II. OBJETIVO DE LA CONSULTORÍA**

Realizar un diagnóstico y propuestas de mejora y/o modernización de las finanzas públicas municipales en El Salvador. Las áreas por considerar en el estudio y propuestas son: (i) Ingresos propios y catastro; (ii) régimen de transferencias fiscales intergubernamentales; (iii) Administración tributaria y (iv) Endeudamiento público municipal.

## **III. ALCANCES DE LA CONSULTORÍA**

La consultoría tendrá los siguientes alcances:

### ***En el área de ingresos propios y catastro:***

- a. Realizar una revisión bibliográfica sobre estudios que aborden la temática del esfuerzo fiscal municipal, de preferencia en países latinoamericanos; con el propósito de identificar el estado del arte en los ámbitos analítico y empírico. Con base en esta revisión y la

información existente en el MH, proponer un marco analítico para la evaluación del estado de situación y perspectivas en El Salvador.

- b. Elaborar un análisis de la normativa vigente, tanto del nivel nacional como en términos de la normativa vigente para el establecimiento de las bases tributarias municipales. Asimismo, presentar un análisis de las potestades tributarias de los municipios salvadoreños.
- c. Analizar el estado de situación de los ingresos propios de los municipios, incluyendo entre otros: (i) una identificación y mapeo de las bases tributarias actualmente aprovechadas por los municipios y (ii) una estimación del potencial de recaudación de las actuales bases tributarias disponibles, pero no utilizadas, o sub-utilizadas.
- d. Analizar el potencial recaudatorio de bases tributarias nuevas. En particular, efectuar una estimación del potencial recaudatorio de un impuesto predial, actualmente inexistente en el país.<sup>3</sup>
- e. Evaluar el estado de desarrollo del Catastro Nacional, así como sus planes de modernización, incluyendo una experiencia piloto que actualmente se ejecuta con miras a la estructuración de un catastro multifinanciado. Con base a esta evaluación, desarrollar un Plan de Acción de mediano plazo (5-7 años) para la modernización del Catastro Nacional
- f. Elaborar una base de datos que contenga información sobre los ingresos propios municipales.

***En el área de las transferencias:***

- a. Realizar una revisión bibliográfica sobre estudios que aborden la temática de las transferencias fiscales intergubernamentales, de preferencia en países latinoamericanos; con el propósito de identificar el estado del arte en los ámbitos analítico y empírico. Con base en esta revisión y la información existente en el MH e ISDEM, proponer un marco analítico para la evaluación del régimen de transferencias de El Salvador, cuyo principal instrumento es el FODES.
- b. Realizar una revisión del marco normativo que rige el régimen de transferencias fiscales intergubernamentales de El Salvador; así como una revisión bibliográfica de los diferentes estudios y propuestas relacionados con un eventual ajuste del esquema.
- c. Efectuar un análisis empírico de las transferencias del FODES, tanto a nivel de municipios como de los cinco tipos de municipios definidos por la metodología oficial. El análisis incluirá, entre otros la magnitud de las transferencias y el destino de los recursos.
- d. Efectuar una caracterización y análisis empírico de los desequilibrios verticales y horizontales en El Salvador, y evaluar el impacto del régimen de transferencias del FODES tanto en el cierre de los desequilibrios verticales como en la corrección de los desequilibrios horizontales.
- e. Evaluar los criterios de distribución del FODES, y proponer ajustes en los criterios, ponderaciones, restricciones (composición entre gasto corriente y de capital) y/o en otros

---

<sup>3</sup> La metodología de estimación será definida a partir de la revisión detallada de la información disponible en el Centro Nacional de Registros.

aspectos pertinentes. Las propuestas estarán orientadas a (i) incentivar un mayor esfuerzo fiscal subnacional, (ii) retomar el rol de promoción de la inversión, (iii) aportar a la sostenibilidad fiscal del municipio, y (iv) contribuir de manera efectiva a la reducción de los desequilibrios verticales y horizontales.

#### ***En el ámbito de la administración tributaria:***

- a. Proponer una metodología que permita realizar (i) un análisis del grado de desarrollo de las administraciones tributarias municipales (ATM) y (ii) evaluar la eficiencia de las mismas. Las dimensiones que deberá abordar la metodología incluirán al menos los siguientes aspectos: (a) un análisis de la estructura organizativa y de la dotación de personal de la ATM, (b) registro de contribuyentes, (c) control de grandes y medianos contribuyentes, (d) sistemas informáticos de gestión de información, (e) disponibilidad de cuenta corriente tributaria, (f) estrategias de fiscalización, (g) disponibilidad sistemas de consulta digital, (h) disponibilidad de sistemas de pago digital, (i) sistemas de cobranza y (j) existencia de catastros municipales y su integración con el registro de la propiedad. La metodología deberá incluir un trabajo de semaforización de los distintos aspectos señalados.
- b. Desarrollar un análisis de la situación de las ATM de una muestra de 13 municipios, correspondientes a los cinco tipos de municipios definidos en el Salvador (ver lista preliminar de municipios en el Anexo 2),<sup>4</sup> con base en información secundaria (estadísticas y marco normativo); de manera que se pueda contextualizar la investigación.
- c. Elaboración de un instrumento de recopilación de información (cuestionario) sobre la administración tributaria municipal, y su aplicación en la muestra de 13 municipios. Se preparará un informe detallado del trabajo de campo y sus resultados, que incluirá la base de datos correspondiente.
- d. Elaboración de un documento en el cual: (i) se presenten los principales problemas y desafíos identificados en cada una de las ATM, (ii) de ser posible, se presenten los principales problemas y desafíos identificados en cada uno de los tipos de municipios, (iii) para cada uno de los anteriores casos, se presenten las principales recomendaciones para abordar los desafíos o resolver los problemas (planes de mejora por municipio, elaborado junto a las autoridades municipales) y (iv) se presente un Plan de Acción de mediano plazo (5 años), que incluya posibles líneas de trabajo y principales proyectos que se podrían desarrollar desde la Administración Central para el fortalecimiento y modernización de las ATM.

#### ***En el ámbito del endeudamiento:***

- a. Realizar una revisión bibliográfica sobre estudios de la deuda municipal, de preferencia en países latinoamericanos; con el propósito de identificar el estado del arte en los ámbitos analítico y empírico. Con base en esta revisión y la información existente en el MH, proponer un marco analítico para la evaluación del estado de situación y perspectivas de la deuda subnacional en El Salvador. Este marco deberá incluir indicadores de liquidez y solvencia y sostenibilidad del endeudamiento municipal.
- b. Elaborar un análisis que provea una panorámica macroeconómica de la evolución de la deuda municipal a lo largo del período 2005-2017; incluyendo una perspectiva histórica

---

<sup>4</sup> La muestra preseleccionada deberá ser confirmada mediante la aceptación escrita de los ejecutivos municipales

2.

que ayude a comprender su evolución reciente; a partir de eventos como los desastres naturales registrados entre 2009 y 2012 o el cambio institucional derivado de la creación, en 2010, del Fideicomiso de Reestructuración de Deuda de las Municipalidades (FIDEMUNI).

- c. Analizar la situación del endeudamiento de los principales municipios de El Salvador (definidos por la magnitud de su presupuesto de gasto), así como de los diferentes Tipos de municipios según la clasificación oficial vigente (COMURES-GTZ); incluyendo al menos: (i) la evolución del stock, (ii) el servicio, (iii) los costos financieros, (iv) el perfil de plazos, (v) el perfil de los financiadores, (vi) destino de los recursos (incluyendo el refinanciamiento), (vii) la adecuación del endeudamiento a los umbrales establecidos por la Ley de Endeudamiento Municipal y (viii) la relación del endeudamiento con el mecanismo del FODES.
- d. Analizar la gestión del endeudamiento municipal en dos dimensiones: (1) Análisis del marco normativo y operacional que regula la gestión del endeudamiento municipal, incluyendo: (i) un análisis de la capacidad institucional del Órgano Rector (OR) del Sistema de Crédito Público para el tratamiento de la deuda pública municipal, (ii) una evaluación de los sistemas informáticos empleados por el OR para la gestión de la deuda municipal y (iii) un análisis de los mecanismos de reporte y la disponibilidad de información agregada y desagregada sobre el endeudamiento (incluyendo el de corto plazo); y (2) Análisis, para los 10 principales municipios del país, de al menos los siguientes aspectos: (i) identificación de estrategias de endeudamiento; (ii) análisis de los distintos tipos de instrumentos de endeudamiento empleados; (iii) evaluación de los sistemas informáticos empleados para el registro y la gestión de la deuda.
- e. Identificar los principales problemas que afectan la gestión de la deuda municipal en El Salvador; así como los riesgos asociados a ella y potenciales medidas de mitigación. A partir de ello, desarrollar recomendaciones de política para mejorar la gestión de la deuda municipal en El Salvador.
- f. Adicionalmente, el consultor deberá elaborar una base de datos que contenga información sobre la Deuda Pública Municipal y la Deuda de Corto Plazo<sup>5</sup> (según las define la Ley de Endeudamiento Municipal). La base de datos deberá presentar información a nivel de municipios, e incluir identificadores que hagan referencia a fuentes de financiamiento, plazos, tasas de interés, ubicación geográfica (departamento), tipología del municipio según metodología COMURES-GTZ).

#### **IV. INFORMES / ENTREGABLES**

Producto 1. Plan de trabajo, incluyendo propuesta metodológica para la consultoría.

Producto 2. Informe de avance, incluyendo el trabajo de diagnóstico en las diferentes áreas establecidas. En el caso de la administración tributaria, se incluirá el informe del trabajo de campo.

---

<sup>5</sup> Sujeto a una investigación de la disponibilidad de información.

Producto 3. Documento con diagnóstico de problemas y desafíos, así como con recomendaciones y planes de acción; atendiendo los comentarios y recomendaciones de los revisores asignados.

## V. CRONOGRAMA DE PAGOS

Los servicios de consultoría se contratarán por suma alzada y se pagarán de la siguiente manera:

- a. Primer pago equivalente al 30% del monto total del contrato, a la entrega y aprobación del Plan de Trabajo.
- b. Segundo pago equivalente al 30% del monto total de contrato, contra la entrega del segundo producto.
- c. Tercer pago equivalente al 40% del monto total del contrato, contra la entrega y aprobación del informe final.

## VI. CALIFICACIONES

Firmas y/o consorcios de países elegibles del BID con no menos de cinco años de experiencia en América Latina y el Caribe; y con al menos dos trabajos previos en materia de finanzas subnacionales.

- a. **Personal clave.** El personal clave requerido se presenta a continuación. No obstante, la firma podrá proponer especialistas adicionales en función de la temática de la consultoría.
  1. **Coordinador técnico.** Maestría o Doctorado en Economía, Ciencias Políticas, Administración, Derecho o afines. Experiencia profesional no menor a 10 años en los temas que son objeto de la consultoría. Se valorará la experiencia en la coordinación de equipos multidisciplinarios. Se estima que se requieren alrededor de 60 días de trabajo efectivo. *Esta posición será asumida por algunos de los especialistas que se mencionan a continuación.*
  2. **Especialista en finanzas públicas subnacionales.** Maestría o Doctorado en Economía, Gestión Pública o Finanzas Públicas. Se requiere experiencia profesional no menor a 8 años en temas de política y gestión fiscal subnacional, incluyendo las esferas de ingresos y gasto, incluyendo el tema de inversión pública. Se estima que se requieren alrededor de 40 días de trabajo efectivo.
  3. **Especialista en administración tributaria.** Licenciado en Economía, Ciencias Políticas, Administración, Derecho, Ingeniería o afines. Se valorarán estudios de posgrado en temas tributarios, en particular a nivel subnacional. Se requiere experiencia profesional no menor a 8 años en administración tributaria. Se valorará la experiencia a nivel subnacional. Se estima que se requieren alrededor de 40 días de trabajo efectivo.
  4. **Especialista en catastro.** Licenciado en Economía, Arquitectura, Geodesia, Derecho, Ingeniería o afines. Se valorarán estudios de posgrado en temas de catastro, en particular a nivel subnacional. Se requiere experiencia profesional no menor a 8 años en temas de catastro y/o registro de la propiedad inmueble urbana. Se estima que se requieren alrededor de 20 días de trabajo efectivo.
  5. **Especialista en investigación.** Maestría en Economía, Estadística, Ingeniería o afines. Se valorarán estudios de especialización en temas afines a la consultoría. Se requiere experiencia profesional no menor a 5 años (o tres trabajos) en investigación de campo, en particular que implique el diseño y aplicación de instrumentos de

investigación cuantitativa y cualitativa, así como el procesamiento de información. Se estima que se requieren alrededor de 30 días de trabajo efectivo.

## **VII. CARACTERÍSTICAS DE LA CONSULTORÍA**

**Categoría y Modalidad de la Consultoría:** Consultoría internacional de firmas.

**Duración:** Los días efectivos de consultoría serán gestionados de manera discontinua durante un periodo de cinco meses. Se espera que la consultoría inicie el 1 de julio de 2018.

**Lugar de trabajo:** El Salvador y lugar de residencia del consultor; incluyendo al menos 80 días/hombre de trabajo en San Salvador y los municipios seleccionados en la muestra.

**Supervisión:** La supervisión y la aprobación de productos estará a cargo del Especialista en Gestión Fiscal asignado por el Banco. Por parte del Ministerio de Hacienda, la supervisión del estudio estará a cargo del Director de Política Económica y Fiscal.

**Pago y Condiciones:** La compensación será determinada de acuerdo a la política y procedimientos del Banco. Adicionalmente, los candidatos deberán ser ciudadanos de uno de los países miembros del BID.

**Consanguinidad:** De conformidad con la política del Banco aplicable, los candidatos con parientes (incluyendo cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad, incluye cónyuge), que trabajan para el Banco como funcionario o contractual de la fuerza contractual complementaria, no serán elegibles para proveer servicios al Banco.

**Diversidad:** El Banco comprometido con la diversidad e inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los candidatos. Acogemos la diversidad sobre la base de género, edad, educación, origen nacional, origen étnico, raza, discapacidad, orientación sexual, religión, y estatus de VIH/SIDA. Alentamos a aplicar, afro descendientes y a personas de origen indígena.

## **Anexo 1**

### **Tipología de Municipios empleada en El Salvador**

Este texto fue extractado del documento “Análisis de las Finanzas Públicas Municipales de El Salvador”. Jorge Alfaro (2016).

Los 262 municipios en que se encuentra organizado El Salvador presentan una gran heterogeneidad en las características que los definen, si bien este fenómeno constituye un rasgo común en la región latinoamericana (BID, 2010) conlleva la necesidad de establecer una clasificación de los municipios con mayor similitud, en función de un perfil multivariado, en aras de mejorar la eficiencia en el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a dichas entidades. En El Salvador se han desarrollado diversas propuestas metodológicas para agrupar aquellos municipios considerados más homogéneos en función de las dimensiones relevantes para el análisis a realizar (...)

En este documento se hará uso de la tipología municipal elaborada por PROMUDE/GTZ en 2009, que toma en cuenta la información estadística arrojada por el VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, el cual proporciona diversos indicadores a nivel municipal (...)

De acuerdo a esta metodología un primer factor que determina el desarrollo de los municipios es el poblacional, dentro del cual se contempla la cantidad de habitantes de cada uno de ellos y su distribución territorial, entendida como su grado de urbanización. Una de las características predominantes de los municipios agrupados en el tipo 1 es que constituyen aquellos con el mayor número de habitantes y que puede clasificarse como predominantemente urbanos. En ese sentido, la tipología define un ordenamiento que va desde los municipios con mayor densidad poblacional y grado de urbanización (tipo 1) hasta aquellos que pueden ser considerados menos poblados y rurales (tipo 5). Debido a que se consideran otras variables para realizar la agrupación existen ciertos traslapes en los tipos definidos.

El segundo factor que de acuerdo a esta metodología tiene relevancia para caracterizar los municipios y sus posibilidades de desarrollo es el socio-económico. Este factor se aborda a partir de dos variables proxy que pretenden aproximar de manera separada la dimensión económica y la dimensión social.

Para reflejar el nivel de actividad económica se utiliza el número de contribuyentes (personas naturales y jurídicas) inscritos en el IVA por cada 10,000 habitantes del municipio. Esta medición adolece de ciertas deficiencias ya que las empresas de mayor tamaño usualmente están domiciliadas en los principales municipios del país y es ahí donde se contabilizan, por lo que a futuro será necesario establecer una variable que capture de mejor manera la actividad económica de cada municipio.

Por otra parte, la dimensión social se mide a partir del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), que se construye a partir de cuatro variables: (i) salud, (ii) educación, (iii) vivienda y (iv) servicios básicos. Estas variables son medidas a partir de 8 diferentes indicadores como: mortalidad infantil, analfabetismo, tasa neta de escolaridad básica, hacinamiento, piso de la vivienda, servicio de agua por cañería, servicio de eliminación de excretas y servicio de energía eléctrica (Liévano, 1997). En la actualización realizada por FUNDANGO, con información del Censo de Población y V de Vivienda 2007, el INBI se

expresa en una escala de 8 a 80 puntos, en la que un valor más grande está asociado a una mayor cantidad de necesidades insatisfechas,

El Cuadro 3 resume los valores promedio de los indicadores mencionados previamente para cada uno de los tipos identificados en la metodología PROMUDE/GTZ (2009). En ella se puede observar que los valores promedio de casi todos los indicadores son mayores para los municipios pertenecientes al tipo 1; exceptuando el valor del INBI, que acorde a lo esperado debe ser inferior en los municipios más grandes y con mayor posibilidad de generación de recursos. Lo anterior implica que los valores promedio de los indicadores considerados se deterioran a medida que se avanza en la tipología (es decir que el número de tipo aumenta).

Dentro del Tipo 1 se incluyen 7 municipios, que según los indicadores se caracterizan por tener el mayor número de habitantes y de contribuyentes al IVA, tasas más altas de urbanización y una menor cantidad de necesidades básicas insatisfechas. Los municipios clasificados como Tipo 2 fueron 14, los cuales pese a ser considerados como similares a los del tipo 1, poseen un menor tamaño y un menor número de contribuyentes al IVA con valores similares del grado de urbanización e INBI. El Tipo 3 agrupa 45 municipios, a partir de este caso la reducción/deterioro en los valores de los indicadores es más evidente, siendo en general de menor tamaño que los pertenecientes a los tipos anteriores y con un mayor número de necesidades insatisfechas. El Tipo 4 agrupa 91 municipios y el Tipo 5 agrupa los restantes 105, estos últimos dos tipos son más pequeños y menos desarrollados, destacándose su menor grado de urbanización y un mayor valor del INBI.

**Cuadro 3**

**Características utilizadas para la construcción de la Tipología**

Variables	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
Número de Municipios	7	14	45	91	105
<b>Población(2007)</b>					
Promedio	188,240	72,964	28,114	14,027	8,221
Mínimo	33,698	2,167	637	940	1,339
Máximo	316,090	131,286	110,511	61,510	29,858
<b>Urbanización(2007)</b>					
Promedio	92%	91%	65%	40%	19%
Mínimo	72%	69%	33%	15%	5%
Máximo	100%	100%	94%	71%	42%
<b>INBI(2007)</b>					
Promedio	12.7	15.5	28.6	41.6	58.5
Mínimo	8	8	14	25	35
Máximo	23	32	50	64	80
<b>Contribuyentes IVA (2007)</b>					
Promedio	526	127	86	45	28
Mínimo	144	30	16	4	3
Máximo	1,214	271	248	117	120

Fuente: Elaboración propia con base a PROMUDE/GTZ(2009)

## **Anexo 2**

### **Muestra de municipios a ser empleada en el estudio**

La muestra (preliminar) de municipios a ser empleada en el estudio es la siguiente:

<b>Municipio</b>	<b>Tipo</b>	<b>Población (2015)</b>
1 San Salvador	1	281,870
2 Soyapango	1	275,868
3 Santa Ana	1	265,518
4 San Miguel	1	249,638
5 Mejicanos	1	146,915
6 Apopa	2	165,897
7 Ciudad Delgado	2	128,635
8 Ahuachapán	3	118,164
9 Chalchuapa	3	83,111
10 San Pero Perulapán	4	50,792
11 San Francisco Menéndez	4	45,467
12 Ciudad Barrios	5	28,251
13 Chirilagua	5	20,642

La muestra debe ser confirmada mediante la expresión, por escrito, del compromiso de los ejecutivos municipales para participar en el estudio. Este compromiso será gestionado por el Ministerio de Hacienda y el Banco.

PLAN DE ADQUISICIONES PARA OPERACIONES EJECUTADAS POR EL BID														
País: El Salvador							Agencia Ejecutora: BID					UDR:		
Número de Proyecto: ES-T1266						Nombre del Proyecto: Fortalecimiento de las fuentes de ingresos municipales en El Salvador								
Periodo cubierto por el Plan: 24 meses						Monto Total del Proyecto: \$ 150,000								
Componente	Tipo de Adquisición (1) (2)	Tipo de Servicio (1) (2) (3)	Descripción	Costo estimado del contrato (US\$)	Método de Selección (2)	Tipo de Contrato	Fuente de Financiamiento y Porcentaje				Fecha estimada del anuncio de adquisiciones	Fecha estimada del inicio de contrato	Duración estimada del contrato	Comentarios
							IDB/MIF		Otro Donante Externo					
							Monto	%	Monto	%				
Componente 1	A. Servicio de Consultoría	Firma Consultora (GN-2765)	Consultoría sobre modernización de las finanzas municipales en El Salvador	\$ 130,000	SD	Suma Alzada	\$ 130,000	0%	\$ -	0%	1-Jun-18	1-Jul-18	8 meses	
Componente 2	C. Servicio de no Consultoría	Compra Corporativa (GN-2303)	Servicios de edición (Publicación de documento)	\$ 10,000	SD	Suma Alzada	\$ 10,000		\$ -		1-Mar-19	1-Apr-19	2 meses	
Componente 2	C. Servicio de no Consultoría	Compra Corporativa (GN-2303)	Servicios de logística para taller	\$ 5,000	SD	Suma Alzada	\$ 5,000		\$ -		1-Oct-18	1-Nov-18	1 mes	
Otros	A. Servicio de Consultoría	Consultor Individual (AM-650)	Consultoría de evaluación de la Cooperación Técnica	\$ 5,000	SD	Suma Alzada	\$ 5,000		\$ -		1-Oct-19	1-Nov-19	1 mes	
Preparado por:			TOTALES	\$ 150,000			\$ 150,000	0%	\$ -	0%				
(1) Se recomienda el agrupamiento de adquisiciones de naturaleza similar, tales como publicaciones, viajes, etc. Si hubiesen grupos de contratos individuales similares que van a ser ejecutados en distintos periodos, éstos pueden incluirse de forma agrupada bajo un solo rubro, con una explicación en la columna de comentarios indicando el valor promedio individual y el periodo durante el cual serían ejecutados. Por ejemplo: en un proyecto de promoción de exportaciones que incluye viajes para participar en ferias, se incluiría un ítem que diría “Pasajes aéreos Ferias”, el valor total estimado en US\$5 mil y una explicación en la columna Comentarios: “Este es un agrupamiento de aproximadamente 4 pasajes para participar en ferias de la región durante el año X y X1”.														
(2) (i) Consultor Individual: CCI: Calificación Consultor Individual; SD: Selección Directa o de Fuente Única. Proceso de selección debe ser de acuerdo con la AM-650.														
(2) (ii) Firma Consultora: Según GN-2765-1, Métodos de seleccion para Firmas Consultoras en operaciones ejecutadas por el Banco con: Selección de Fuente Única (SD); Selección Competitivo Simplificado (<250K) (SCS); Seleccion Competitiva Integral (>250K) (SCI); y Convenio Marco - Orden de Tarea (TO). Todos los procesos de selección de firmas consultoras bajo esta política deben utilizar el módulo en Convergencia.														
(2) (iii) Bienes: Según GN-2765-1, par. A.2.2.c: "las adquisiciones de bienes y servicios conexos, salvo cuando tales bienes y servicios sean necesarios para conseguir los objetivos del trabajo operativo que ejecute el Banco y estén incluidos en el contrato de servicios de consultoría y representen menos del 10% del valor de dicho contrato".														