

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA (CT)

### EL SALVADOR

#### I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

<b>País:</b>	El Salvador
<b>Nombre de la CT:</b>	Gestión Municipal Basada en Resultados en Santa Tecla.
<b>Número de la CT:</b>	ES-T1175
<b>Equipo de la CT:</b>	Juan Pablo Ortiz (FMM/CES), Jefe de Equipo; Gilberto Chona (IFD/FMM); Jorge Kaufmann (IFD/ICS); Mario Castañeda (FMP/CES); Mónica Centeno Lappas (LEG/SGO); y Susana Román-Sánchez (IFD/FMM).
<b>Tipo de CT:</b>	Apoyo al cliente (CS)
<b>Referencia a solicitud:</b>	<a href="#">IDBDOCS#37440845</a>
<b>Fecha de Perfil de CT:</b>	Febrero 2013
<b>Beneficiario:</b>	Municipalidad de Santa Tecla (MST)
<b>Organismo ejecutor:</b>	Municipalidad de Santa Tecla (MST)
<b>Financiamiento BID (PRODEV):</b>	US\$559.000
<b>Contrapartida local (principalmente en especie):</b>	US\$170.000
<b>Plan de Financiamiento:</b>	Total de financiamiento: US\$729.000
<b>Períodos Tentativos:</b>	Ejecución: 24 meses Desembolso: 30 meses
<b>Fecha de inicio requerido:</b>	30 de Septiembre 2013
<b>Tipos de consultores:</b>	Consultores individuales y firmas, locales e internacionales
<b>Unidad de preparación:</b>	División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM)
<b>Unidad con responsabilidad de desembolsos:</b>	Representación del Banco en El Salvador (FMM/CES)
<b>Incluida en Estrategia del Banco<sup>1</sup> en el País/incluida en CPD:</b>	Sí. <a href="#">IDBDOCS#37274655</a>
<b>Sector prioritario GCI-9:</b>	Instituciones para el crecimiento y bienestar social, fortalecimiento institucional a nivel nacional y subnacional.

#### II. OBJETIVO Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 Objetivo. Apoyar a la Municipalidad de Santa Tecla (MST) a adoptar una estrategia integral de gestión por resultados.
- 2.2 Antecedentes y justificación. El Gobierno de El Salvador (GOES), por medio de la Secretaría Técnica de la Presidencia, ha desarrollado desde 2008 un plan de

---

<sup>1</sup> Esta CT ha sido incluida en el CPD. Además está alineada con el pilar tres del GCI-9, en lo que se refiere al fortalecimiento institucional nacional y subnacional.

para el uso de la Gestión por Resultados (GpR) a nivel nacional, que incluye, entre otros, instalar un Sistema de Monitoreo y Evaluación y la adecuación del proceso presupuestario a los principios de la GpR. La operación es congruente con los objetivos estratégicos del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010–2014 del GOES<sup>2</sup>. Fortalecer la GpR en los gobiernos locales resulta prioritario en el contexto de un sector público responsable, eficiente, eficaz, moderno, desconcentrado y descentralizado, que pueda atender a la población.

- 2.3 Esta CT se enmarca en el contexto de fortalecimiento de la gestión pública en El Salvador. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco, indistintamente), por medio de su Programa Especial PRODEV, lleva cerca de 8 años de exitosa operación en la Región y puede contribuir con la MST en mejorar la calidad de su gasto. La estrategia de país con El Salvador establece que el BID apoyará los sistemas de monitoreo y evaluación en el país por medio de PRODEV (párrafo 5.5), y reconoce en el anexo de respuesta a la evaluación de la anterior estrategia de país que el Banco realizará un esfuerzo para fortalecer las instituciones municipales.
- 2.4 Con base en la solicitud planteada el 7 de diciembre de 2011, por la Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador se elaboró un diagnóstico de la capacidad institucional para implementar la GpR en el municipio, por medio del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), el que dio un valor de 1,5 (dentro de una escala que va del 0 al 5). Se identificaron una serie de debilidades y limitaciones:
  - a. Planificación y monitoreo. Se evidenció que el actual Plan Estratégico Institucional de mediano plazo no cuenta con metas cuantificables a lograrse durante el período de gestión, como un todo y a lo largo del mismo. Así también, no establece planes por sectores y productos para el logro de los objetivos. Se carece de un sistema de seguimiento de los planes.
  - b. Proceso presupuestario. Se requiere que el presupuesto se estructure por programas y que se vincule a indicadores de desempeño, que actualmente no existen. No se cuenta con metodologías para la proyección de ingresos y egresos, y tampoco existen mecanismos de incentivos al personal. El presupuesto se formula y ejecuta sin un marco plurianual.
  - c. Gestión financiera pública. Se identifican principalmente dos debilidades: (i) los sistemas informáticos financieros existentes no están en línea, lo que no permite la integración de los sub-sistemas presupuestarios, ni la apropiada comunicación y diseminación de la información financiera; y (ii) el subsistema de recaudación no cuenta con un mecanismo en línea de declaración anual jurada de empresas.

---

<sup>2</sup> [http://tecnic.presidencia.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=54&Itemid=108](http://tecnic.presidencia.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=54&Itemid=108)

- d. Gestión de programas y proyectos. La MST no realiza evaluaciones ex ante, y no cuenta con metodologías de evaluación de proyectos. No se cuenta con un banco de proyectos de inversión, ni con planes anuales de inversión.
- 2.5 Si bien la MST se compara bien en el Índice de Competitividad Municipal (ICM) en relación otros municipios del país, ya que su ICM es el segundo más alto, y en uno de los subindicadores se ubica en la primera posición (tiempo para cumplir con regulaciones), sus debilidades de gestión son similares a las que – de acuerdo a la experiencia y lecciones recogidas por el PRODEV – afectan a la mayor parte de los municipios de América Latina: planificación poco operativa, presupuesto que no incorpora un marco temporal más allá del anual, carencia de metodología para priorizar las inversiones y la ausencia de sistema de seguimiento y evaluación de proyectos y programas, entre otros.
- 2.6 Esta cooperación técnica está alineada con el pilar de Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social<sup>3</sup>, en el marco del GCI-9, que abarca el fortalecimiento institucional subnacional y en la adopción de principios de gestión por resultados.

### III. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES

- 3.1 **Componente 1. Monitoreo y planificación.** Su objetivo es apoyar a la MST en adopción de un sistema de planificación plurianual basado en resultados, que permita priorizar en el Plan Desarrollo Municipal (PDM) las actividades de la MST con los indicadores de desempeño de la gestión municipal, formulados en el PDM. Para ello se generarán, entre otros, los siguientes productos: (i) plan de desarrollo municipal para implementar las metas y objetivos acordados por el Consejo Municipal; (ii) fortalecer las capacidades técnicas de la gerencia de planificación que le permita apoyar la ejecución del plan identificado anteriormente; (iii) implementar un sistema de información de seguimiento y evaluación mediante un sistema de resultados y de indicadores de desempeño de la gestión municipal que apoye el monitoreo del PDM y la Ejecución del Presupuesto municipal; (iv) financiar la modernización y desarrollo de las soluciones tecnológicas que permitan a la MST cumplir con los objetivos de este componente; y (v) capacitación del personal, en temas para la GpR<sup>4</sup>.
- 3.2 **Componente 2. Fortalecimiento del Proceso Presupuestario Presupuesto.** El objetivo es el fortalecimiento del proceso presupuestario. La MST tiene el compromiso de adoptar una gestión financiera y un presupuesto por resultados, por lo que se busca: (i) fortalecer el proceso presupuestario con un enfoque plurianual que permita evaluar el desempeño en función de la efectividad del gasto, a través de métodos que permitan conocer el costo por la prestación de los

<sup>3</sup> Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2).

<sup>4</sup> La implementación de los diversos instrumentos de GpR puede llevarse a cabo tanto por el desarrollo de nuevas herramientas (manuales, metodologías, sistemas, etc.) o adaptación de ya existentes en otros lugares.

servicios públicos; (ii) modernizar el marco fiscal; y (iii) el establecimiento de mecanismos de evaluación del desempeño de personal. Para ello se generarán los siguientes productos: (i) metodología de costeo de los servicios; (ii) un marco fiscal y presupuestario de mediano plazo; (iii) una propuesta de mecanismos de incentivos (monetarios y no monetarios) al desempeño del personal que permita alinear las actividades del personal con el plan de largo plazo de la MST, para que pueda ser compatible con las normas de servicio civil vigentes en el país; (iv) diagnóstico de conectividad e implementación de un sistema de comunicación y de información; (v) adquisición de equipo informático que permita la implementación del sistema de presupuestario; y (vi) capacitación en formación de recursos humanos en GpRD y sobre la aplicación de metodologías de proyección de ingresos y egresos para la elaboración de presupuestos plurianuales y estimación de costos de los servicios municipales.

- 3.3 **Componente 3. Gestión financiera pública y gestión de programas y proyectos.** Se busca la implementación de un sistema de información financiera integrado. Esto se llevará a cabo por dos vías: (i) la instalación del Sistema de Administración Financiera Integrado Municipal (SAFIMU); y (ii) la puesta en marcha de un sistema en línea para presentación de declaración anual jurada tributaria de empresas. Asimismo, se busca fortalecer la capacidad de programación y ejecución de proyectos de inversión. Se contempla: (i) la elaboración de guías y manuales para la elaboración de proyectos; y (ii) el establecer una unidad que permita a la MST evaluar los impactos y costos de los proyectos de inversión municipal a fin de alinear los mismos con la GpRD.
- 3.4 Se buscará dar la máxima transparencia a la gestión municipal, además de una rendición de cuentas reforzada, para ello los productos que se desarrollen serán puestos en el sitio web de la municipalidad.

**Cuadro 3.1: Matriz de Resultados**

Objetivo	Apoyar a la MST en la implantación de una estrategia integral de GpRD para una gestión más efectiva, eficiente, basada en tres componentes.		
Indicador de impacto	Línea de base	Meta final	Comentarios
Calificación de la gestión según índice de GpRD	2013:1.52	2015:2.5	Fuente: Diagnóstico PRODEV
<b>Componente 1. Planificación y Monitoreo. Resultado:</b> un sistema de monitoreo y evaluación, basado en resultados que permita priorizar las metas sectoriales planteadas en el plan estratégico, institucional en el presupuesto municipal.			
<b>Componente 2 – Fortalecimiento del proceso presupuestario. Resultado:</b> un sistema metodológico de proyección de ingresos y egresos, de costeo de los bienes y servicios municipales, evaluación de desempeño de personal y propuesta de mecanismo de incentivos al desempeño vinculado a resultados.			
<b>Componente 3 – Gestión financiera pública y gestión de programas y proyectos. Resultados:</b> implementación de un sistema de información financiera integrado.			

**Nota:** Se incluye como enlace la [matriz de resultados](#) detallada e indicadores.

#### IV. PRESUPUESTO

- 4.1 El [presupuesto](#) total es de US\$729.000. De este monto, aproximadamente el 51% financiará actividades de consultoría, 27% software, 18% equipos y el 4% capacitación. La contribución del Banco de US\$559.000 y será financiada con

fondos no reembolsables de la subcuenta B del PRODEV. El aporte del Banco se usará para la contratación de consultores individuales y/o firmas consultoras, compra de equipos, la contratación de servicios distintos de consultoría y costos de evaluación y de auditoría externa de la operación. La MST aportará como contrapartida local el diferencial no financiado por esta CT, es decir US\$170.000. El aporte será, principalmente en especie, financiará materiales de oficina, apoyo en recursos humanos y gastos de comunicación y transporte local.

- 4.2 **Arreglos de supervisión.** La coordinación general de la supervisión estará a cargo de FMM. En vista de las características y alcance de los componentes, habrá una estrecha colaboración de los equipos de ICS y FMM. El costo anual de supervisión se estima en el 0,5 de esfuerzo profesional equivalente (*Full Time Equivalent*–FTE) y US\$3.000 de gastos administrativos.
- 4.3 **Arreglos de seguimiento, Auditoría y Evaluación.** A efecto del seguimiento, se requerirán los siguientes informes: (i) un informe inicial presentado antes del primer desembolso, que servirá de base para los reportes cuatrimestrales de seguimiento. Incluirá como mínimo: el cronograma de ejecución, las actividades a ser realizadas; los recursos estimados para la ejecución; los objetivos y metas con las fechas previstas de cumplimiento; el análisis de riesgos con las correspondientes actividades de mitigación y el Plan de Adquisiciones; y (ii) informes cuatrimestrales de seguimiento treinta días después de finalizado cada cuatrimestre. También se incluirá una evaluación de las actividades realizadas y logros alcanzados en el período inmediato anterior, información financiera sobre la aplicación de la contribución y del aporte local, el detalle de las actividades a realizarse en el cuatrimestre siguiente, los objetivos, metas e indicadores de cumplimiento, el cronograma de ejecución identificando los desvíos observados y proponiendo las medidas correctivas del caso.

**Cuadro 4.1: Presupuesto Indicativo (en US\$)**

Componente	Banco	Contrapartida	Total
1. Planificación y monitoreo	207.000		207.000
2. Fortalecimiento del Proceso presupuestario	222.000		222.000
3. Gestión financiera pública y gestión de programas y proyectos	130.000	140.000	270.000
Evaluación y auditoría		30.000	30.000
<b>Total</b>	<b>559.000</b>	<b>170.000</b>	<b>729.000</b>

## **V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN**

- 5.1 El organismo ejecutor de la CT es la MST a través de una unidad coordinadora de Proyecto interna (UCP). La UCP se integrará con funcionarios municipales, organizados así: (i) coordinador; (ii) especialista en adquisiciones; (iii) analista financiero contable; y (iv) encargado de monitoreo y evaluación. La UCP será financiada por la MST.
- 5.2 La UCP será responsable de: (i) divulgar los procesos de contrataciones; (ii) tramitar la suscripción de los contratos de adquisiciones y servicios (distintos

- de consultorías) y los contratos con consultores, así como autorizar los pagos necesarios; (iii) mantener los registros contables, conservar la documentación de soporte de la operación; (iv) preparar de los informes semestrales de progreso; y (v) asegurar que la operación se ejecute dentro de la norma y condiciones contractuales acordadas con el Banco. Asimismo, tal como lo establece la Carta Acuerdo firmada entre El Salvador y el Banco, el Salvador conjuntamente con el Banco llevarán a cabo un informe anual sobre los avances e impactos de la implementación del plan de acción incluyendo los resultados del proyecto.
- 5.3 El proyecto se ejecutará en 24 meses. El período de desembolso es de 30 meses.
- 5.4 Condiciones previas al primer desembolso. Además de las condiciones previas al primer desembolso de los recursos de la contribución del Banco establecidas en las Normas Generales, las Estipulaciones Especiales del Convenio de CT establecerán las siguientes condiciones previas al primer desembolso: (i) resolución municipal de apertura de cuenta bancaria especial y evidencia de esta apertura; y (ii) resolución municipal de nombramiento de los integrantes y creación de la UCP y evidencia de la constitución de la UCP.
- 5.5 La UCP será la encargada de todos los procesos de contratación de consultores y adquisición de bienes y obras. La UCP será la encargada de darle seguimiento a los procesos y reportes financieros del programa.
- 5.6 Los procesos de selección de contratación de consultores se llevarán a cabo en base a lo establecido en las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (GN-2350-9); A la vez los procesos de adquisición de bienes y contratación de obras se llevarán a cabo en base a lo establecido en las Políticas para la adquisición de bienes y obras financiadas por el Banco (GN-2349-9).
- 5.7 En el Plan de Adquisiciones se han contemplado todas las contrataciones de consultores y adquisiciones de bienes y obras que se requieren para esta cooperación técnica. La supervisión de los primeros 3 de estos procedimientos se realizará de forma ex ante y posteriormente se cambiarán a ex post. La CT se regirá bajo las Políticas de Gestión Financiera de BID y se solicitará al organismo ejecutor la entrega de informes financieros no auditados semestrales, se realizará una auditoría final por firma auditora independiente.
- 5.8 Se realizará una auditoría final sobre los Estados Financieros que deberá ser presentada al Banco dentro de los 90 días posteriores al plazo de último desembolso. Asimismo, dentro de los 90 días posteriores al plazo de ejecución, se deberá presentar la evaluación final de la operación que será elaborada por un consultor independiente seleccionado por el ejecutor y determinado elegible por el Banco. Los recursos requeridos para la realización de la auditoría y la evaluación final serán financiados con cargo al aporte MST, el cual a pesar de ser principalmente en especie, también cuenta con fondos disponibles para el financiamiento de esta auditoría y evaluación final.

## **VI. EXCEPCIONES A LA POLÍTICAS DEL BANCO**

- 6.1 No se han considerado o establecido excepciones a las políticas del Banco.

## **VII. RIESGOS DEL PROYECTO Y ASPECTOS ESPECIALES**

- 7.1 Los principales riesgos previstos son: (i) la falta de experiencia del personal de la UCP y del personal de MSA en políticas de adquisiciones del BID lo que podría llevar a retrasos en la ejecución del programa; y (ii) una potencial resistencia a la adopción por parte de los funcionarios de las nuevas formas de trabajo derivadas de los productos de esta CT. Para minimizar el riesgo (i), se programará un taller de inducción en el que se pueda dar a conocer las políticas del Banco y se mantendrá un monitoreo constante por medio de una comunicación del equipo de la CT con la MST. En cuanto al riesgo de la resistencia, se programarán talleres de sensibilización al cambio y se mantendrá por medio de las autoridades municipales una campaña de comunicación de los avances y los beneficios de la CT. El cambio de gobierno municipal representa un riesgo potencial, el mismo se ve mitigado por la inclusión de los productos de esta CT en el Plan Estratégico Institucional de mediano plazo del municipio de Santa Tecla. Los ahorros obtenidos por la implementación de los sistemas en línea abrirán espacio para financiar los gastos derivados de su posterior mantenimiento y operación.
- 7.2 A fin de maximizar el efecto de los productos de esta CT, se prevé coordinar las acciones y desarrollar los productos por medio de y en conjunto con el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), como ente publico encargado del desarrollo de técnicas administrativas y de gestión presupuestaria. Los productos de la CT serán puestos a disposición del ISDEM para su replica, y publicados en la página web de la MST y del ISDEM para garantizar su accesibilidad por otras municipalidades del país.
- 7.3 En los productos a desarrollar, conforme el Componente 1 (iii) se incorporará el enfoque de género, a fin de permitir a la MST conocer los resultados de su inversión en igualdad de género.

## **VIII. CLASIFICACIÓN DE MEDIOAMBIENTE Y SOCIAL**

- 8.1 No se prevén riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta CT, por lo que ha sido clasificada como categoría [C](#).

## **IX. ANEXOS Y ENLACES**

Anexo I – Términos de Referencia	<a href="#"><u>IDBDocs#37888855</u></a>
Anexo II – Plan de Adquisiciones	<a href="#"><u>IDBDocs#37888874</u></a>
Enlace 1 – Solicitud de Gobierno	<a href="#"><u>IDBDocs#37440845</u></a>
Enlace 2 – Matriz de Resultados detallada	<a href="#"><u>IDBDocs#37926648</u></a>
Enlace 3 – Presupuesto detallado	<a href="#"><u>IDBDocs#37891757</u></a>
Enlace 4 – Filtros de Salvaguardas	<a href="#"><u>IDBDocs#37891891</u></a>



# GESTIÓN MUNICIPAL BASADA EN RESULTADOS EN SANTA TECLA

ES-T1175

## CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta cooperación técnica fue aprobada para financiamiento por el capital ordinario PRODEV subcuenta B, de conformidad con la comunicación de fecha 12 de abril de 2013, suscrita por Goro Mutsuura, ORP/GCM. Igualmente, certifico que existen recursos disponibles en el capital ordinario PRODEV subcuenta B, hasta por la suma de US\$559,000 para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad de financiación del proyecto. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares americanos. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

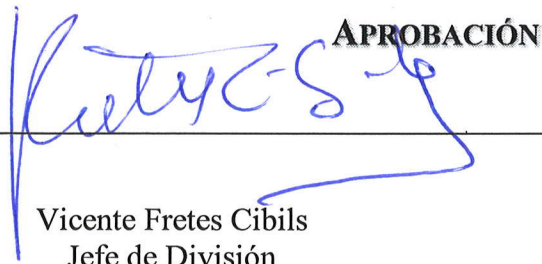


Sonia M. Rivera  
Jefa

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

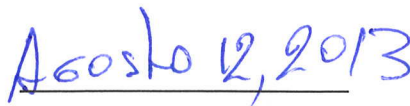
  
Fecha

Aprobado:

  
Vicente Fretes Cibils  
Jefe de División

División de Gestión Fiscal y Municipal  
IFD/FMM

APROBACIÓN

  
Fecha