

## **EL SALVADOR**

### **FORTALECIMIENTO MUNICIPAL (ES-T1092)**

#### **PLAN DE OPERACIONES**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Eduardo Fernández Delgado (Jefe de Equipo, FMM/CES); Rafael de la Cruz (ICF/FMM); Santiago Castillo (CID/CES), Mario Castañeda (CID/CES); Regina Cuellar (CID/CES); Mónica Lugo (LEG/SGO); Maricela Cruz (ICF/FMM).

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA Y JUSTIFICACIÓN .....	2
II.	EL PROGRAMA .....	4
	A.    Objetivos y descripción .....	4
	B.    Componentes .....	4
III.	COSTO Y FINANCIAMIENTO .....	5
IV.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	5
	A.    Organismo ejecutor.....	5
	B.    Período de ejecución.....	6
V.	MONITOREO Y EVALUACIÓN .....	6
	A.    Monitoreo .....	6
	B.    Seguimiento y evaluación.....	6
VI.	BENEFICIOS Y RIESGOS DEL PROGRAMA .....	6
	A.    Beneficios .....	6
	B.    Riesgos.....	6
VII.	PLAN DE ACCIÓN .....	7
VIII.	REVISIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL .....	7
IX.	CERTIFICACIÓN.....	7
X.	APROBACIÓN .....	7

## Anexos

ANEXO I	Marco Lógico
ANEXO II	Presupuesto Detallado
ANEXO III	Plan de Adquisiciones
ANEXO IV	Documentos de aplicación del ESR y dictamen

### **DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS**

Los datos básicos socioeconómicos, incluyendo información sobre deuda pública, se encuentran disponibles en las siguientes direcciones:

[http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id\\_country=ES&Language=Spanish](http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=ES&Language=Spanish)

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

CT	Cooperación Técnica
EBP	Estrategia del Banco con el País
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GOES	Gobierno de El Salvador
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
SAE	Secretaría de Asuntos Estratégicos
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
PO	Plan de Operaciones
ONG	Organizaciones No Gubernamentales

**EL SALVADOR**  
**Fortalecimiento Municipal**  
**(ES-T1092)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Beneficiario:</b>	La República de El Salvador,		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Eduardo Fernández Delgado (Jefe de Equipo, FMM/CES); Rafael de la Cruz (ICF/FMM); Santiago Castillo (CID/CES); Mario Castañeda (CID/CES); Regina Cuellar (CID/CES); Mónica Lugo (LEG/SGO); Maricela Cruz (ICF/FMM).		
<b>Ejecutor</b>	Secretaría Técnica de la Presidencia y Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia		
<b>Financiamiento:</b>	IDB: (Fondo FOE)	US\$149.000	
	Contrapartida Local:	US\$ 0	
	Total:	US \$149.000	
<b>Objetivos:</b>	Apoyar el fortalecimiento de la recientemente creada Subsecretaría de Desarrollo Territorial y de otras instancias de apoyo a la gestión municipal, en la generación de políticas e instrumentos para impulsar el proceso de descentralización y mejorar las capacidades de gestión de los municipios salvadoreños.		
<b>Plazos:</b>	Período de ejecución:	24 meses	
	Período de desembolso:	30 meses	
<b>Condiciones Contractuales Especiales:</b>	Celebración previa al primer desembolso de memorando de entendimiento entre la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Secretaría de Asuntos Estratégicos.		
<b>Excepciones a las Políticas del Banco</b>	Ninguna.		
<b>Revisión Social y Ambiental:</b>	Tal como especifican los procedimientos del Comité de Impacto Ambiental y Social (ESR), esta operación fue clasificada como Categoría “C”, con fecha del 11 de noviembre de 2009.		
<b>Beneficios:</b>	El resultado esperado es la mayor capacidad institucional de los municipios salvadoreños, para atender las crecientes demandas por servicios públicos básicos locales. En particular los municipios verán incrementadas sus capacidades para: (i) atender un conjunto de responsabilidades claramente establecidas precisas; (ii) incrementar sus recursos propios; (iii) aumentar sus capacidades institucional para planificar, ejecutar y evaluar el uso de los recursos públicos en general; y (iv) coordinar y complementar los esfuerzos orientados a la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana.		
<b>Coordinación con otras Agencias:</b>	Se ha coordinado este apoyo con el Banco Mundial en cuanto al papel de los municipios en los programas sociales desarrollados por el Banco, y en cuanto a las posibilidades de un mayor esfuerzo fiscal municipal recomendado por el Fondo Monetario Internacional.		

## **I. MARCO DE REFERENCIA Y JUSTIFICACIÓN**

- 1.1 En El Salvador se ha avanzado en el proceso de transferencia de autoridad y recursos a los municipios, en dirección a la provisión descentralizada de servicios, a la democratización de las instituciones y al logro de mayor legitimidad del poder local. En la actualidad, los alcaldes son elegidos, y los municipios desempeñan buen número de las funciones establecidas en el código municipal, para lo cual cuenta con instrumentos fiscales y transferencias del gobierno nacional, constituyendo un esfuerzo significativo, a favor de la descentralización.
- 1.2 Sin embargo, aunque la Constitución y las leyes otorgan al municipio autonomía fiscal, administrativa y política, esa misma institucionalidad la limita en la práctica: las modificaciones al marco tributario, para cada municipio, deben seguir un lento proceso de aprobación en la asamblea legislativa, la asignación de responsabilidades entre niveles de la administración es compleja y confusa, y la participación ciudadana está limitada por el sistema electoral. Frente a una creciente presión de la demanda por servicios locales, el marco institucional municipal es insuficiente. En este sentido cabe anotar algunas debilidades institucionales que aquejan al municipio salvadoreño: (i) en lo fiscal, los obstáculos institucionales para ejercer la autonomía tributaria, desincentivan los esfuerzos para aumentar el recaudo tributario propio, a la vez que estimulan la dependencia de los municipios de las transferencias y del endeudamiento; como resultado, el modelo de financiamiento municipal no es viable; (ii) en lo funcional, la falta de claridad en la asignación de las responsabilidades y la débil coordinación sectorial entre la nación y los municipios aumenta la discrecionalidad en la provisión de servicios básicos y debilita la rendición de cuentas de los responsables; (iii) en lo político, la conformación unipartidista de los concejos municipales establecida por ley desestima la participación ciudadana en los asuntos locales, con efectos negativos sobre el quehacer político y la eficiencia del gasto público; con ello, se refuerzan los incentivos que obstaculizan una mayor participación del municipio en la atención de los problemas locales.
- 1.3 La coyuntura actual para los municipios salvadoreños es abundante en retos y en oportunidades. Como parte de este proceso, el Gobierno de El Salvador (GOES) se ha propuesto dotar a los gobiernos locales de un marco institucional que precise la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, que asegure la disponibilidad de recursos y la capacidad adecuada para atender dichas responsabilidades y que permita la representación de todos los intereses locales en los cuerpos directivos y administrativos del municipio.
- 1.4 En particular el gobierno está proponiendo impulsar procesos de desarrollo territorial y descentralización, que consideran: (i) la formulación de políticas y estrategias para la descentralización, el desarrollo local, el ordenamiento y desarrollo territorial, que incluye propuestas sobre financiamiento para el desarrollo, la reforma fiscal, y financiera municipal; (ii) el apoyo a la gestión pública municipal para impulsar el desarrollo territorial, el cual contempla el fortalecimiento de las capacidades locales, fomento a los procesos asociativos y participativos locales y el fortalecimiento de las entidades nacionales responsables del apoyo a la gestión municipal; y (iii) la coordinación y apoyo a las acciones estratégicas del GOES hacia los territorios: municipios seguros, y

territorios limpios, productivos y transparentes. Esto implica articular y coordinar decisiones y acciones al interior del GOES, entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Además, con las organizaciones civiles y la comunidad.

- 1.5 Por otra parte, en la actualidad, la mayoría de municipios no está en capacidad de contribuir a la solución de problemas críticos, ni de participar y liderar la intervención pública en la gestión urbana y en la planificación del desarrollo local. Dos organismos vienen apoyando estos aspectos en El Salvador: el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM) y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). No obstante, la reconocida experiencia y capacidad en temas de asistencia técnica y administrativa a los municipios, del primero, y en el financiamiento e implementación de proyectos, del segundo, se han visto disminuidas por la pérdida de sus propósitos misionales y la falta de financiamiento. Con esta Cooperación Técnica (CT) se busca fortalecer la capacidad de los municipios para administrar los recursos públicos locales, así como, al ISDEM y al FISDL, entidades nacionales responsables del apoyo a la gestión municipal.
- 1.6 La seguridad ciudadana es uno de los ejes temáticos del programa del GOES, dado su alto impacto social y sus efectos sobre la competitividad y la gobernabilidad del país. Las estadísticas criminales de los últimos años manifiestan la profundización de la violencia homicida y cambios en la estructura de la criminalidad hacia delitos más violentos, la mayor de las veces asociados con el tráfico de drogas ilegales. La criminalidad se concentra en las áreas urbanas (principalmente en 22 municipios). Del total de homicidios reportados, el 73% correspondía a personas entre 18 y 34 años. Con la CT se busca apoyar la acción coordinada del estado para la aplicación territorial de la política de prevención social de la violencia, y en particular, apoyar a los gobiernos municipales, para que brinden sostenibilidad a dicha política en sus respectivas jurisdicciones.
- 1.7 Para la implantación de la estrategia de desarrollo territorial y descentralización, el GOES ha creado la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización dentro de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), también de reciente creación. Sin embargo, la insuficiencia de recursos financieros y humanos de la Subsecretaría, frente a las apremiantes demandas por ejercer su liderazgo y promover lineamientos en las materias de su competencia, hacen necesario el fortalecimiento de sus capacidades de respuesta. Se requiere, entonces, apoyar a la Subsecretaría en la elaboración y desarrollo de las políticas, estrategias e instrumentos técnicos, en forma tal, que le permitan en el mediano plazo, desarrollar sus propias capacidades técnicas. Dada la incipiente capacidad administrativa de la SAE, para la ejecución de esta CT, se propone hacerlo por medio de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), la cual actuará de acuerdo con las indicaciones técnicas de la SAE. En el mediano plazo la representación apoyará el fortalecimiento institucional de la SAE con la ayuda de los especialistas fiduciario y de adquisiciones.
- 1.8 **Estrategia del Banco con la Estrategia del Banco con el País (EBP) y en el sector.** La CT es coherente con el primer pilar de la EBP que reconoce el creciente deterioro de las finanzas públicas como resultado de la crisis internacional, y la necesidad de abrir un espacio fiscal, a mediano plazo, para garantizar recursos que puedan focalizarse en inversión social. Como parte de ese primer pilar, el Banco se propone apoyar la

modernización de las finanzas municipales y el fortalecimiento institucional y la capacidad de gestión de los municipios.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos y descripción

- 2.1 Apoyar el fortalecimiento de la recientemente creada Subsecretaría de Desarrollo Territorial y de otras instancias de apoyo a la gestión municipal, en la generación de políticas e instrumentos para impulsar el proceso de descentralización y mejorar las capacidades de gestión de los municipios salvadoreños.
- 2.2 Los objetivos específicos de esta CT son: (i) avanzar en el proceso de delimitación y asignación de responsabilidades entre la nación y el municipio; (ii) promover una mayor generación de recursos propios municipales; (iii) mejorar las capacidades de gestión municipales; y (iv) fortalecer la efectividad del acompañamiento municipal a la estrategia municipal de prevención de violencia y seguridad ciudadana y a la conformación de los consejos municipales de prevención de violencia<sup>1</sup>.

### B. Componentes

- 2.3 **Componente I. Política y estrategia de descentralización y de desarrollo local en el territorio nacional.** El primer objetivo de este componente es apoyar la elaboración de la política y la estrategia nacional en materia de descentralización en El Salvador, la cual servirá de marco de referencia para la transferencia total o parcial de la provisión de servicios públicos básicos. El segundo objetivo de este componente es la elaboración de la política y estrategia nacional en materia de desarrollo local, a partir de un proceso consultivo que involucre el diálogo con las organizaciones y sectores involucrados en este ámbito. Con los recursos asignados a este componente se financiará la contratación de dos (2) consultores nacionales, encargados de compilar los estudios y propuestas ya realizadas y disponibles en el país, a fin de respaldar la elaboración de una propuesta de política y luego de estrategia. Dicha propuesta deberá ser presentada en diferentes foros para su discusión por parte de las diferentes organizaciones involucradas en el tema. Los consultores elaborarán un documento que recoja las observaciones pertinentes para su elaboración final por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización. Asimismo, los consultores preparan un cronograma para el desarrollo e implementación de dicha estrategia.
- 2.4 **Componente II. Modernización de la estructura tributaria municipal.** El objetivo de este componente es asistir en la preparación de un marco tributario municipal que defina los elementos substantivos de los impuestos locales vigentes, y los procedimientos para modificarlos en el futuro; así como, una propuesta para el establecimiento del Impuesto Predial. Aquí se propone financiar la contratación de dos (2) consultores nacionales y de un experto jurídico por 1 mes, los cuales compilarán y revisarán los estudios realizados y elaborarán una propuesta de estatuto tributario municipal, que incorporará el establecimiento del impuesto predial. Se financiará además la contratación de un consultor internacional, para apoyar en la revisión del estado actual del registro de bienes

---

<sup>1</sup> Necesidades de cooperación. Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización. Secretaría para Asuntos Estratégicos de El Salvador.



inmuebles y para presentar una propuesta de reformas de dicha instancia, que permitan mejorar la eficiencia y recaudo del impuesto predial. Las propuestas elaboradas por los consultores serán discutidas en al menos tres (3) eventos con las entidades y la Organización No Gubernamental (ONG) involucradas en el tema. A partir de las observaciones realizadas se elaborará por los consultores un informe final para la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización.

- 2.5 **Componente III. Plan de apoyo institucional.** Con los recursos para este componente se propone contratar un consultor nacional, quien deberá preparar un plan de asistencia y capacitación en materia de planeación local y gestión tributaria y presupuestal para los municipios salvadoreños. Asimismo se espera contratar dos (2) consultorías para evaluar la capacidad institucional de estas dos entidades y proponer los ajustes requeridos, para habilitarlos como instancias estratégicas en la implementación de las prioridades del GOES en la materia.
- 2.6 **Componente IV. Prevención social de la violencia y la seguridad ciudadana en los municipios salvadoreños.** Con los recursos para este componente se financiará el diagnóstico y la elaboración de los Planes Municipales de Prevención de Violencia en los dieciocho (18) municipios con mayor índice de homicidios en El Salvador; además, se financiarán los servicios de un consultor nacional, para evaluar la capacidad fiscal y financiera de los municipios para asumir dichos programas y presentar recomendaciones para subsanar las deficiencias encontradas<sup>2</sup>.

### III. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 3.1 El costo estimado de la CT es de US\$149.000. La contribución del Banco por un total de US\$149.000 serán financiados con recursos no-reembolsables del Fondo para Operaciones Especiales (FOE). Los recursos del FOE se utilizarán para la contratación de consultores (tanto nacionales como internacionales), incluyendo viáticos y costos de viaje. Asimismo estos recursos se utilizarán para financiar los seminarios y talleres incluidos en los diferentes componentes (Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1: Presupuesto (en US\$)**

Componente y Actividades	BID	Total
1.Política y estrategia de descentralización y de desarrollo local en el territorio nacional	21.000	21.000
2.Modernización de la estructura tributaria municipal	25.000	25.000
3.Plan de apoyo institucional	65.000	65.000
4.Prevenición social de la violencia y la seguridad ciudadana en los municipios salvadoreños	34.000	34.000
Auditoría	4.000	4.000
<b>TOTAL</b>	<b>149.000</b>	<b>149.000</b>

### IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

#### A. Organismo ejecutor

- 4.1 La Secretaría de Asuntos Estratégicos y la STP son co-ejecutores de esta CT. La ejecución administrativa y financiera estará a cargo de la Secretaría Técnica de la

<sup>2</sup> Ordenamiento de municipios según tasas y tendencia homicidios. SAE de la Presidencia Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización Mimeo.

Presidencia, mientras, la Secretaría de Asuntos Estratégicos definirá los elementos y alcances técnicos de la misma. Los detalles de cómo se va a materializar esta cooperación para la coejecución de la CT deberán quedar establecidos en un memorando de entendimiento celebrado entre las dos instituciones, el cual será condición previa para el primer desembolso. En todo caso la Secretaría Técnica de la Presidencia, a petición de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, seleccionará y contratará los servicios de consultoría de acuerdo con las políticas de contratación de consultores y de adquisiciones del Banco, GN-2350-7 y GN-2349-7, respectivamente. La revisión de los procesos de contratación de servicios y de adquisiciones será *ex-post*.

#### **B. Período de ejecución**

- 4.2 La CT se ejecutará en 24 meses contados a partir de la fecha de la firma del convenio de la CT. El plazo para el último desembolso será de 30 meses contados a partir de la misma fecha.

### **V. MONITOREO Y EVALUACIÓN**

#### **A. Monitoreo**

- 5.1 El Banco, a través del especialista de la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM/CES) en El Salvador, hará la supervisión técnica de la operación para evaluar su progreso y asegurarse del cumplimiento del plan de implementación.

#### **B. Seguimiento y evaluación**

- 5.2 El especialista de la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM/CES), supervisará la ejecución de las actividades de la CT, y será responsable de aprobar los desembolsos correspondientes. La Secretaría de Asuntos Estratégicos presentará un informe final de los resultados obtenidos y lecciones aprendidas a 30 días del vencimiento del plazo de ejecución.

### **VI. BENEFICIOS Y RIESGOS DEL PROGRAMA**

#### **A. Beneficios**

- 6.1 El resultado esperado es la mayor capacidad institucional del municipio salvadoreño, para atender las crecientes demandas por servicios públicos básicos locales. En particular el municipio podrá: (i) atender un conjunto de responsabilidades más precisas; (ii) contar con mayores recursos propios; (iii) disponer de una mayor capacidad institucional para planificar, ejecutar y evaluar el empleo de los recursos públicos en general; y (iv) coordinar y complementar los esfuerzos orientados a la prevención de la violencia y la seguridad ciudadana.

#### **B. Riesgos**

- 6.2 El principal riesgo de esta CT es la debilidad administrativa y la falta de experiencia de la Secretaría de Asuntos Estratégicos para seguir los procedimientos señalados por el Banco para la debida ejecución de estos recursos. Para mitigar este riesgo, la SAE ha acordado co-ejecutar la CT contando con el apoyo de la STP, para lo cual se establecerá un memorando de acuerdo, que le permita ejecutar estos recursos de acuerdo con sus necesidades, por medio de la STP. En el convenio quedará establecido, también, el apoyo que la STP le dará a la SAE para desarrollar la capacidad de ejecutar este tipo de

asistencia técnica. Asimismo, la Representación, por medio de sus especialistas en adquisiciones y manejo fiduciario, apoyará el desempeño de la SAE.

## VII. PLAN DE ACCIÓN


- 7.1 El presente Plan de Operaciones (PO) incluye los anexos Marco Lógico, Presupuesto Detallado, y Plan de Adquisiciones previstos. Se estima la aprobación de la operación para la segunda semana de diciembre de 2009.

## VIII. REVISIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

- 8.1 Por ser una CT que busca apoyar al Gobierno de El Salvador, específicamente a la Secretaría de Asuntos Estratégicos, en el fortalecimiento del proceso de descentralización y de la capacidad institucional municipal, el equipo considera que el proyecto no posee impactos ambientales y sociales negativos. Esta CT ha sido clasificada como categoría "C". (anexo IV "Documentos de aplicación del ESR y dictamen").

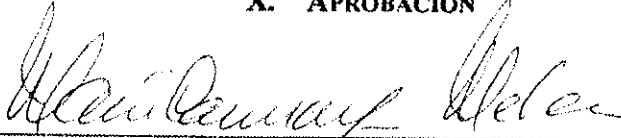
## IX. CERTIFICACIÓN

- 9.1 La Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (VPC/GCM) certifica que la suma de US\$149.000 proveniente de los ingresos netos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE), está disponible para el financiamiento del proyecto propuesto mediante el presente Plan de Operaciones.

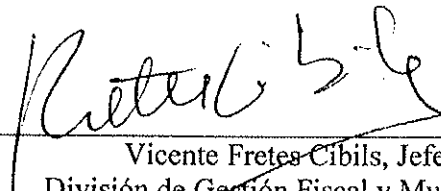
  
SE/ Marguerite S. Berger  
Jefe  
Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
VPC/GCM

Dec 7 / 2009  
Fecha

## X. APROBACIÓN

Aprobado:   
María Carmenza McLean  
Representante de El Salvador  
CID/CES

Dic 8 / 09  
Fecha

Aprobado:   
Vicente Fretes Cibils, Jefe  
División de Gestión Fiscal y Municipal  
IFC/FMM

8/12/09  
Fecha