

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	EL SALVADOR
▪ Nombre de la CT:	Apoyar la elaboración de Planes Integrales de Desarrollo Urbano para la Reducción de Vulnerabilidad en Asentamientos Urbanos Precarios
▪ Número de CT:	ES-T1379
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Schloeter, Luis (CSD/HUD) Líder del Equipo; Restrepo Michelle (CSD/HUD); Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Perez Moreno Silvia (CSD/HUD); Avila, Francy Dianela (CSD/HUD); Hernandez Yader Antonio (CSD/HUD); De Barros Torres Gabriel (CSD/HUD)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	29 Feb 2024.
▪ Beneficiario:	El Salvador
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples para el Desarrollo de Ciudades Sostenibles en América Latina y el Caribe(CIT)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Junio 2024
▪ Tipos de consultores:	Firmas Consultoras y Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	CSD/HUD-Housing & Urban Development
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSD/HUD-Housing & Urban Development
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si
▪ Alineación a la Estrategia Institucional 2024-2030:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad; LGBTQ+; Personas con discapacidad

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Objetivos.** Esta Cooperación Técnica (CT) contribuirá al desarrollo territorial sostenible y a la reducción del déficit habitacional en El Salvador mediante el diseño de un programa integral de mejoramiento de viviendas en áreas susceptibles a riesgos por fenómenos climáticos que sirva como modelo para el país. Además, apoyará la actualización de instrumentos para fortalecer las capacidades institucionales municipales en materia de planificación urbana y territorial.

- 2.2 **Descripción del Problema.** El Salvador tiene un alto déficit habitacional que se evidencia en el número de Asentamientos Urbanos Precarios (AUP)¹. En el año 2019, se identificaron más de 2.000 AUP en el país, que albergaban a 2 millones de habitantes (31% de la población total) distribuidos en 495.981 hogares². Además de las carencias materiales en la construcción y el acceso a servicios básicos, los AUP son particularmente vulnerables a eventos climáticos extremos debido a su ubicación geográfica. Según el Índice Global de Riesgo Climático para el período 2000-2019, El Salvador estaba entre los 50 países con mayor riesgo climático.
- 2.3 **Vulnerabilidad Climática.** Según el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales del país, más del 88% del territorio nacional se considera como zona de riesgo y sobre esa superficie se asienta el 95% de la población. A su vez, se estima que el 41% de la población vive en áreas de alto riesgo y que el 84% de las construcciones urbanas son altamente vulnerables ante grandes eventos naturales³. El Banco estima que, durante las últimas tres décadas, los impactos del cambio climático (CC) le han costado a la economía salvadoreña más de US\$2.200 millones por pérdidas de productividad y que, si no se toman medidas inmediatas, el PIB de El Salvador podría caer hasta en un 7% para 2030⁴.
- 2.4 Las inundaciones y los deslizamientos son dos de los eventos naturales más frecuentes que incrementan la vulnerabilidad del país. En especial, el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)⁵ que, debido a su densidad poblacional (27% de la población total del país), concentra los mayores daños por desastres naturales en términos absolutos⁶ y, conforme avanza la urbanización, disminuye su protección natural (permeabilidad del suelo y cobertura boscosa)⁷. Adicionalmente, las familias en extrema pobreza tienden a asentarse en las riberas de los ríos⁸, lo que aumenta su exposición a inundaciones y deslizamientos. Según el mapa de pobreza urbana⁹, en el AMSS se encuentran 514 AUP agrupados en cuatro (4) niveles de precariedad (414 con precariedad moderada y baja, y 100 con precariedad extrema y alta). Del total de AUP en el AMSS, 93 han sido identificados como zonas en alto riesgo de deslizamientos e inundaciones y de éstos, 29 son AUP con precariedad extrema y alta (16 en riesgo de deslizamiento y 13 de inundación). En los 514 AUP viven

¹ [Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social El Salvador](#). Volumen 1 conceptos y metodología. (n.d.). UNDP. Retrieved May 22, 2024. Define AUP como aglomeraciones de viviendas con carencias en sus materiales de construcción o en su acceso a servicios básicos, conocidos como zonas marginales o tugurios.

² (N.d.). [Riedesarrollo.org](#). Retrieved May 8, 2024.

³ Al año 2017 se estima que 73.339 viviendas estaban expuestas a susceptibilidad alta y muy alta a inundaciones. (MARN, 2017).

⁴ [El Salvador acelera acciones climáticas basadas en la naturaleza](#). (n.d.). UNDP. Retrieved May 9, 2024.

⁵ El número de comunidades en AMSS en riesgo de inundación se ha incrementado de 73 a 86 entre 2005 y 2009, y entre 1997 y 2007 se concentró el 53% de los desastres ocurridos en los últimos 100 años. El Salvador: Impacto socioeconómico, ambiental y de riesgo por la baja presión asociada a la tormenta tropical IDA en noviembre de 2009. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010.

⁶ Por ejemplo, una estimación del impacto de la tormenta IDA (concentrados en inundaciones y deslizamientos) concluye que 40% de la población afectada, el 53% y el 29% de las pérdidas respectivas en los sectores de salud y educación, correspondieron al Departamento de San Salvador (en el que están 12 de los 14 municipios del AMSS). El Salvador: Impacto socioeconómico, ambiental y de riesgo por la baja presión asociada a la tormenta tropical IDA en noviembre de 2009. CEPAL 2010.

⁷ Inundaciones: Un fenómeno recurrente en la ciudad de San Salvador. Carta Urbana No. 126. Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) 2005.

⁸ FUNDASAL, carta urbana No. 116. De las palmas a los manantiales.

⁹ Considera acceso a servicios básicos, calidad de la vivienda, educación y precariedad laboral.

124.845 personas (27.164 en AUP con precariedad extrema y alta). A estos riesgos en el AMSS se suman los cambios en el uso del suelo, el crecimiento urbano desordenado y la falta de soluciones de drenaje adecuadas, lo que acelera la velocidad de escurrimiento superficial que derivan en los cauces, aumentando el nivel y velocidad del agua en los ríos y quebradas. Esto aumenta el riesgo de pérdidas de vida humana, afectando a la salud pública, así como la pérdida de patrimonio para las comunidades próximas a los cauces¹⁰.

2.5 Las principales causas de la conformación de los AUP son: (i) los niveles de pobreza de los hogares; (ii) las fallas multidimensionales en el mercado inmobiliario de vivienda social; y (iii) la baja capacidad institucional para la planeación y gestión territorial.

2.6 **Niveles de pobreza de los hogares.** Los hogares con bajos ingresos presentan importantes brechas en el acceso a vivienda de calidad, ya que los altos indicadores de pobreza los excluyen del mercado inmobiliario formal. Entre 2000 y 2021, El Salvador se destacó como el país con los mayores avances en la reducción de la pobreza en América Central, mientras que, en el contexto de América Latina, la tasa de pobreza fue una de las más altas, ocupando el quinto lugar con el 28,4%. En 2023 se registró que 1,8 millones de salvadoreños (equivalentes al 28,8% de la población) viven en condiciones de pobreza y 2,5 millones de personas¹¹ (equivalentes al 40% de la población) se encuentran en situación de vulnerabilidad¹². El Salvador ha experimentado un crecimiento económico modesto en las últimas décadas, con una tasa anual del 2,5% entre 2013 y 2019, de 2,6% en 2022 y de 2,7% en 2023, logrando una disminución significativa de la pobreza y la desigualdad. Aun así, el índice Gini¹³ cayó en 2019 por debajo de 0,4, un valor considerado como desigualdad alta¹⁴, con respecto a valores anteriores a 2017.

2.7 **Fallas multidimensionales en el mercado inmobiliario de vivienda social.** De los 6,7 millones de habitantes estimados para el 2021, 4,7 millones obtenían ingresos (45,3% hombres y 54,7% mujeres), de estos, el 70,5% percibían máximo un Salario Mínimo Mensual Vigente (SMMV). De acuerdo con el Fondo Social para la Vivienda (FSV)¹⁵, los hogares que perciben ingresos hasta de 4 SMMV tienen una oferta limitada de vivienda social nueva. Para el 2021, la proyección de viviendas nuevas para este sector poblacional – cuyo precio es de hasta US\$40.000 – fue de menos de 1.000 unidades. Como resultado de la disparidad entre la población que percibe ingresos medios y bajos y la oferta de vivienda social nueva, el 60% de las viviendas son producidas en el mercado informal, bajo las modalidades de autoconstrucción o lotificadoras ilegales. El 40% restante son producidas en el mercado formal, cubriendo a la población con ingresos iguales y superiores a cuatro SMMV¹⁶. En consecuencia, según el FSV y la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2018, el déficit

¹⁰ Ver Erazo Ch. Adriana María (2010). Impactos de Cambios de Uso de Suelo en la Escorrentía Superficial en la Cuenca del Arenal Montserrat en la Ciudad de San Salvador en el Período 1992-2009. El Salvador.

¹¹ Clert, C., & Ñopo, H. (2023, October 19). [A tomar impulso para erradicar la pobreza en El Salvador](#). Blogs del Banco Mundial.

¹² Vulnerabilidad: personas que perciben ingresos que oscilan entre USD 6,85 y USD 14 diarios, lo que no los clasifica oficialmente como pobres, pero los coloca en un alto riesgo de recaer en esa categoría.

¹³ Índice Gini: cuyo rango va de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta).

¹⁴ [El Salvador: panorama general](#). (n.d.). World Bank. Retrieved May 8, 2024.

¹⁵ BID. (2021). Programa De Financiamiento De La Vivienda Social (ES-L1146).

¹⁶ Microdatos oficiales (EHPM) muestran diferencias significativas en la privación de servicios básicos como agua (18% de hogares vulnerables y 30% de los pobres sin acceso a la red) y en la calidad de los materiales de la vivienda (19% de los hogares vulnerables y 37% de los pobres no tienen paredes de materiales permanentes).

nacional habitacional cuantitativo es de 2,68% (51.097 hogares), donde el 61% (31.165 hogares) se concentra en los departamentos de San Salvador, La Libertad, Santa Ana y Usulután, que son los más habitados del país. Por su parte, el déficit cualitativo es de 47,3% (917.819 hogares). Algunas carencias para destacar son: el 30% del total de hogares (585.910) tiene vivienda en terrenos públicos o privados y no son propietarios, 356.512 hogares (18,3% del total) tienen carencias en el servicio de agua potable y 265.742 hogares (34% del total) tienen inadecuado material de piso. Según ONU-Hábitat (2013), para atender dichos déficits en el país, se necesitaría US\$472 y US\$388 millones, respectivamente cada año, cifra equivalente al 3,7% PIB¹⁷.

- 2.8 Además, en El Salvador el acceso a vivienda social es un reto que enfrentan mayormente las mujeres y los grupos diversos¹⁸, teniendo en cuenta que: (i) la proporción de mujeres que son propietarias de su vivienda es del 40,6%, 19% menos que los hombres¹⁹; (ii) el porcentaje de mujeres con crédito hipotecario es de 4%, menor que el 7% de Costa Rica, Panamá y Honduras; y (iii) en aspectos de diversidad, la prevalencia de hogares con al menos una persona con discapacidad (PcD) es del 63% en áreas urbanas²⁰, siendo éstas las que tienen mayor dificultad de acceso a créditos, alquiler y adquisición de vivienda social²¹.
- 2.9 **Baja capacidad institucional para la planeación y gestión del territorio.** Con la creación del Ministerio de Vivienda (MIVI) en junio de 2019 se fortaleció la gobernanza en materia de vivienda, hábitat y desarrollo territorial. No obstante, el fortalecimiento de las capacidades de los municipios para promover un desarrollo territorial local sostenible debe ser abordado. Por ejemplo, en materia de permisos de construcción y antes de la creación de la Ley Especial para la Reestructuración Municipal, de los 262 municipios existentes, sólo 66 municipios tenían la competencia para otorgar estos permisos y para los 196 municipios restantes era el MIVI. De esos 66 municipios, 13 lo hacían en las oficinas municipales, 14 a través de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y los 39 restantes a través de las seis oficinas técnicas de planificación y gestión territorial (OPLAGEST). Gracias a la nueva Ley, a la actualización de la guía de planificación municipal y micro regional, así como a la guía para el montaje y funcionamiento de las OPLAGEST, se espera que los 44 municipios creados actualicen su instrumento planificador y con ello, se fortalezcan institucionalmente en sus competencias de otorgar permisos de construcción y ejercer competencias reguladoras en gestión territorial, permitiéndoles mejorar su gobernabilidad.
- 2.10 **Justificación.** La pobreza, las fallas multidimensionales en el mercado de vivienda social y la baja capacidad institucional, son factores determinantes para la creación de los AUP en El Salvador. La ocupación de zonas expuestas a eventos climáticos extremos, la baja capacidad adaptación a estos eventos, así como la ausencia de planes de mitigación aumenta las condiciones de riesgo y la vulnerabilidad de las comunidades que los habitan.

¹⁷ Salvador, E. L. (n.d.). [PERFIL del SECTOR VIVIENDA](#). Mayo 9, 2024.

¹⁸ De acuerdo con el Plan de Acción de Género y Diversidad 2022-2025 del BID, se reconocen como grupos diversos a las personas con discapacidad, personas LGBTQ+ (lesbianas, gay, bisexuales, transexuales y queer/intersex), afrodescendientes y personas indígenas.

¹⁹ Salvador, O.-. F. E. (2015). Cuestionario consulta Hábitat III (para relatora): a través de HIC.

²⁰ Dirección General de Estadística y Censos, DIGESTYC, la primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad en 2015.

²¹ Ibid.

- 2.11 En este contexto, es necesario diseñar planes maestros integrales para los AUP ubicados en zona de riesgo a fin de reducir el déficit habitacional y proteger la vida de sus habitantes, a través de obras para la reducción de su vulnerabilidad. De esta forma, se apoyará la reducción de las brechas de acceso a vivienda de calidad para la población que en condición de pobreza que no puede acceder a créditos hipotecarios. Además, es importante fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales con instrumentos de planificación actualizados para mejorar la gestión territorial y reducir la creación de AUPs, particularmente en áreas vulnerables.
- 2.12 En ese sentido, esta CT apoyará al desarrollo territorial municipal en El Salvador. Por una parte, realizará estudios en materia urbana y financiera para la conceptualización de un plan maestro para un AUP previamente identificado con alta vulnerabilidad frente al CC. Este plan será un piloto que diseñará un programa integral de mejoramiento de viviendas para áreas susceptibles a riesgos por fenómenos climáticos, siendo escalable para otras aglomeraciones de viviendas precarias ubicadas en zonas de riesgo y funcionará como un instrumento de planificación urbana y gestión territorial que contribuya a reducir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo. Así mismo, esta CT apoyará la elaboración de un plan de acción para fortalecer la gobernanza urbana subnacional en el marco de Ley de Reestructuración Municipal, actualizando las líneas estratégicas de delegación de competencias del MIVI a los municipios a fin de crear instrumentos de planificación territorial y el otorgamiento de permisos de construcción.
- 2.13 **Alineación Estratégica.** Esta CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y se alinea con los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad, al proponer herramientas de planificación urbana y gestión territorial que ayuden a ordenar, transformar y mejorar las condiciones de vida en los asentamientos precarios mediante intervenciones urbanas integrales vinculadas a las necesidades de acceso a vivienda social; y (ii) abordar el cambio climático, al promover intervenciones urbanas integrales que respondan a las necesidades de mitigación y adaptación al CC. Adicionalmente, se realizarán acciones para fortalecer la gobernanza urbana en el marco de la Ley de Reestructuración Municipal, por lo que también se alinea con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) biodiversidad, capital natural y acción por el clima; (ii) igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población; (iii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; y (iv) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva.
- 2.14 Adicionalmente, la CT se alinea con el Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples para el Desarrollo de Ciudades Sostenibles en América Latina y el Caribe (CIT) al impulsar un desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente en El Salvador. Este objetivo se logra a través de la elaboración de un plan maestro para la zona de El Tanque y La Cuchilla, además de la concepción de proyectos de inversión estratégicos. Estos proyectos estarán diseñados para superar los principales desafíos que limitan el crecimiento sostenible del área.

III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 **Componente I. Apoyo para la Formulación de un Plan Maestro Integral en un AUP (US\$250.000).** Este componente financiará la elaboración de un plan maestro de un AUP previamente identificado y los estudios necesarios para su elaboración. Los análisis requeridos para su formulación podrían incluir: topográfico, geotécnico y

ambiental, evaluaciones de riesgo y CC, investigaciones sobre vulnerabilidad social, equidad de género y accesibilidad, así como estudios catastrales e inmobiliarios. Los datos y resultados obtenidos serán primordiales para formular intervenciones a nivel de barrio con el objetivo de mitigar el déficit habitacional en la comunidad seleccionada. El plan maestro integral se establecerá como modelo piloto, diseñado para ser replicado en otras regiones de El Salvador que afronten retos similares relacionados con la pobreza, vulnerabilidad social y los riesgos derivados del CC. La formulación de este plan maestro incluirá zonificación, pautas normativas, priorización de proyectos y estrategias que permitan incrementar las capacidades gubernamentales frente a la disposición de recursos para el desarrollo de las intervenciones. Esto posibilitará obtener una cartera de proyectos con su correspondiente prefactibilidad que servirá como una hoja de ruta para futuros planes de inversión.

- 3.2 **Componente II. Lineamientos para el Fortalecimiento de la Gobernanza Urbana (US\$50.000).** Este componente apoyará la actualización de la guía de planificación municipal y micro regional, así como la guía para el montaje y funcionamiento de las OPLAGEST. Estas guías son herramientas orientadas al fortalecimiento de capacidades en materia de gestión del territorio, las que incluyen una serie de procedimientos, mecanismos e instrumentos para facilitar los procesos de planificación territorial y la transferencia de competencias desde el MIVI a los gobiernos locales de manera individual o asociada. Con estas herramientas, se dotará a los gobiernos locales con los criterios de caracterización necesarios para establecer los niveles de planificación requeridos, según el grado de complejidad de sus territorios y determinará las capacidades operativas necesarias en términos de recursos y capacidades humanas. Esta actualización responderá a la nueva estructura administrativa propuesta por la Ley de Reestructuración de Municipios y facilitará los procesos de transferencia de competencias del MIVI a los gobiernos locales en materia de planificación territorial.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	BID	Financiamiento Total
Componente I. Apoyo para la Formulación de un Plan Maestro en un AUP	250.000	250.000
Componente II. Lineamientos para el Fortalecimiento de la Gobernanza en Materia Urbana	50.000	50.000
Total	300.000	300.000

IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 4.1 A solicitud del beneficiario, el Banco será el ejecutor de esta CT a través de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (CSD/HUD). Este mecanismo de ejecución se justifica debido a: (i) el valor agregado que aporta el Banco a través de su conocimiento en materia de planificación territorial y gestión del suelo; (ii) la falta de experiencia y conocimiento de la contraparte sobre los procedimientos y políticas del Banco para la gestión de proyectos; y (iii) la necesidad de fomentar y facilitar la transferencia de conocimiento entre país y el Banco.
- 4.2 El Banco contratará consultores o empresas de consultoría de conformidad con la Política para la Selección y Contratación de Firms Consultoras para el Trabajo Operativo ejecutado por el Banco (documento GN-2765-4), la Política Complementaria de la Fuerza Laboral (AM-650) y la Política sobre Adquisiciones Institucionales (documento GN 2303-28). También seguirá las Políticas para la

Selección y Contratación de Firmas Consultoras (GN-2350-15), Políticas para la Selección y Contratación de Firmas Consultoras u Obras Ejecutadas por el BID (GN-2765-1 y OP1155-4). Adicionalmente, a partir del 1 de julio de 2024, la contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual y la contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría se llevarán a cabo según lo establecido en la nueva Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33), aprobada el 22 de noviembre de 2023.

V. Riesgos Importantes

- 5.1 Los principales riesgos identificados son: (i) no existan fuentes de información actualizadas para la elaboración de diagnósticos, estudios y del plan maestro; y (ii) que los insumos desarrollados por esta operación no sean adoptados por parte de las instituciones competentes, en particular por los municipios. Para mitigar estos riesgos, se constituirá una mesa de trabajo conformada por los principales actores, nacionales y locales, para consensuar la toma de decisiones.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco.

VII. Aspectos Ambientales y Sociales

- 7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos, por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente 72595.pdf](#)

[Matriz de Resultados 43626.pdf](#)

[Términos de Referencia 60683.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones 67496.pdf](#)