

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	EL SALVADOR
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento de la capacidad institucional para la medición de riesgos fiscales
▪ Número de CT:	ES-T1345
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Sangines, Mario F (IFD/FMM) Líder del Equipo; Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); Eguino, Huascar (IFD/FMM); Escobar Miranda, Julia Maritza (CID/CES); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO); Molina De Dardon, Gabriela Maria (CID/CES); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM); Suarez Vazquez, Gines (CSD/RND)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	16 Abr 2021.
▪ Beneficiario:	República de El Salvador
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de agosto de 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CES-Representación El Salvador
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es fortalecer las capacidades del Ministerio de Hacienda de El Salvador para implementar un análisis predictivo y mejorar el monitoreo y toma de decisiones en materia de riesgos fiscales, con énfasis en los asociados a desastres naturales. La CT apoyará dos componentes: (i) Desarrollo de instrumentos para la gestión de los riesgos fiscales; (ii) Fortalecimiento institucional a la Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF) para la gestión de los riesgos fiscales.
- 2.2 **Justificación.** El proceso de consolidación de la sostenibilidad fiscal, que arrancó en El Salvador hace una década y se formalizó con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (LRF) en el año 2016, fue truncado por los efectos económicos y fiscales de la pandemia COVID-19. Durante 2020, se evidenció la contracción de la economía salvadoreña, la caída en los ingresos fiscales y el aumento en el gasto público para enfrentar la crisis de salud y paliar los efectos financieros en las empresas e

individuos. Durante ese año, la deuda pública subió casi 20 puntos porcentuales, para cerrar el año a un nivel de 87.9% del PIB. A continuación, un resumen de los resultados de los principales indicadores macro fiscales entre 2019 y 2020.

Cuadro 1. El Salvador: Principales Indicadores Macro fiscales

INDICADOR	2019	2020	VAR. (EN US\$ MILLONES)	VAR. (EN PORCENTAJE)
PIB (NOMINAL)	26.896,66	24.638,72	-2.257,94	-8,4
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB (REAL)	2,63%	-7,94%	---	-10,6
INGRESOS Y DONACIONES	6.148,66	5.739,60	-409,06	-6,7
INGRESOS/PIB	22,9%	23,3%	---	0,4
GASTOS Y CONCESIÓN NETA DE PRÉSTAMOS	6.628,04	7.935,81	1.307,77	19,7
GASTOS/PIB	24,6%	32,2%	---	7,6
DÉFICIT FISCAL (CON PENSIONES)	-824,89	-2.487,50	-1.662,61	201,6
DÉFICIT FISCAL/PIB	-3,1%	-10,1%	---	-7,0
DEUDA SPNF (CON PENSIONES)	18.878,56	21.651,86	2.773,30	14,7
DEUDA/PIB	70,2%	87,9%	---	17,7

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del BCR¹ y MH² de El Salvador.

- 2.3 Al igual que la mayoría de los países, El Salvador enfrenta riesgos fiscales, entendidos como factores que pueden causar resultados fiscales distintos a los previstos o esperados³. Según el FMI, estos pueden provenir de shocks macroeconómicos o la materialización de pasivos contingentes (obligaciones generadas por un evento incierto). Estas pueden ser obligaciones explícitas con base jurídica (p.ej. garantías gubernamentales para créditos) u obligaciones implícitas, donde hay una expectativa de responsabilidad del gobierno no establecida en ley o contratos (p.ej. el rescate de gobiernos municipales en crisis).
- 2.4 El Salvador enfrenta importantes riesgos fiscales de diversa naturaleza. El gobierno está arrancando un programa ambicioso de socios público-privados⁴ sin mucha experiencia acumulada; está pendiente una reforma pensional con efectos fiscales inciertos; y en la última década la deuda municipal se ha duplicado, poniendo presión en que se tomen medidas de alivio desde el gobierno nacional. Existe muy poca información sobre los procesos judiciales pendientes contra el Estado y sus posibles impactos fiscales, y no se cuenta con un modelo confiable que mida los impactos fiscales de factores económicos externos. Sin embargo, el riesgo fiscal que requiere atención más urgente es el derivado de desastres naturales. El país se encuentra expuesto a la incidencia de múltiples amenazas de origen natural y ambiental por su elevada actividad sísmica y volcánica y por el impacto de fenómenos de origen hidrometeorológico, los cuales son una amenaza creciente por el cambio climático⁵.

¹ Base de datos económica del Banco Central de Reserva de El Salvador ([BCR](#)).

² Estadísticas básicas sobre las Finanzas Públicas a diciembre de 2020 (cifras preliminares) ([MH, abril 2021](#)).

³ FMI: *Analyzing and Managing Fiscal Risks* (2016)

⁴ [APP-PROESA](#).

⁵ Informe Nacional del Estado de los Riesgos y Vulnerabilidades ([MARN, 2017](#)).

En 2017, el gobierno estimó que el 88.7% del territorio salvadoreño se considera zona de riesgo y que el 95.4% de la población salvadoreña se asienta en dichas zonas.

- 2.5 Estimaciones históricas, realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁶, dan cuenta de que la ocurrencia de eventos severos asociados a fenómenos naturales ha generado pérdidas y daños económicos de más de 40% del PIB en los últimos 20 años, afectando el desempeño de la economía y presionando a la ejecución de mayores gastos o costos de financiamiento.
- 2.6 Por otro lado, las pérdidas anuales por desastres naturales en el largo plazo, representadas por la Pérdida Anual Esperada (PAE), son equivalentes al 3% del PIB, lo que evidencia el impacto de los desastres sobre el crecimiento económico del país. El 90% de esta PAE corresponde a los sismos⁷, seguidos de las sequías⁸ (6%) y los vientos huracanados (4%).
- 2.7 En 2020, sumando a los efectos de la pandemia, El Salvador sufrió efectos devastadores de las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal, que tuvieron impacto humano y económico significativo. Además de afectar directamente a 71,000 familias, se estimó que los daños y pérdidas⁹ ascendieron a US\$2.9 mil millones, requiriendo una intervención directa del estado de cerca de US\$1.2 mil millones, incluyendo estimaciones de la pandemia por COVID-19.
- 2.8 En medio de esta crisis sanitaria y económica, el gobierno está embarcado en un nuevo proceso de ajuste fiscal, el cual contempla un plan fiscal para reducir la deuda a niveles sostenibles. Dicho plan debe identificar, cuantificar y dar seguimiento a una variedad de riesgos fiscales, incluyendo aquellos derivados de desastres naturales que podrían intensificarse por el cambio climático. Dichos riesgos, de materializarse de manera inesperada, pueden poner en riesgo cualquier esfuerzo de contención del déficit y la deuda.
- 2.9 En el contexto del ajuste fiscal, es urgente que el Ministerio de Hacienda fortalezca ágilmente sus capacidades de modelar y gestionar los riesgos fiscales de manera más precisa en su Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP). La Dirección de Política Económica y Fiscal (DPEF) estableció recientemente una Unidad de Análisis de Impactos Macroeconómicos y Fiscales, como encargada de la gestión integral de riesgos fiscales. No obstante, dicha Unidad cuenta solamente con dos profesionales y escasos recursos metodológicos e informáticos para el desempeño de sus funciones. Dicha Dirección ha solicitado una cooperación técnica al Banco para fortalecer esta Unidad mediante apoyo de consultores para desarrollar metodologías y acompañar su implementación, capacitar a los funcionarios, traer experiencias exitosas de otros países, y apalancar colaboración con otros organismos internacionales con experiencia específica en ciertos tipos de riesgo.
- 2.10 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS, por sus siglas en inglés) (AB-3190-2), con el objetivo estratégico

⁶ CEPAL: [1986](#); [2001a](#); [2001b](#); [2010a](#); [2010b](#).

⁷ Evaluación del riesgo de desastre El Salvador, CEPREDENAC, EIRD, ERN, BID, Banco Mundial.

⁸ Perfil de Riesgo de Desastres por Sequía: El Salvador, Guatemala y Honduras Banco Interamericano. BID 2019.

⁹ (i) *Daños: Costo de reparar o reponer infraestructura y activos físicos ante una situación precrisis;* (ii) *Pérdidas: Cambio de flujos económicos relacionados con los ingresos no percibidos, los costos adicionales y gastos extraordinarios requeridos para prestar o acceder al servicio;* (iii) *Necesidades de recuperación: Costos requeridos para una reconstrucción física en condiciones mejoradas y para la recuperación socioeconómica que mejore la calidad de vida de las personas afectadas* ([PDNA, 2020](#)).

(i) “contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano” del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1) y con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) ya que se alinea con las áreas transversales de: (i) Capacidad institucional y estado de derecho al fortalecer la capacidad institucional del MH; y (ii) Cambio Climático, dado que contribuye a integrar la adaptación al cambio climático en la gestión de riesgos fiscales; asimismo, con el Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8). La CT es consistente con las prioridades del Programa de Financiamiento del Noveno Aumento General del Capital (GCI-9) (AB-2764): (i) respaldo al desarrollo de países pequeños y vulnerables. También, la CT está alineada con el objetivo 1.2 “Reducir las ineficiencias del gasto público” del Área Prioritaria III.A (Eficiencia y Sostenibilidad Fiscal) y dos áreas transversales (i) cambio climático, sostenibilidad ambiental y desastres naturales y (ii) capacidad institucional y estado de derecho, de la Estrategia del Banco con El Salvador 2021-2024 (GN-3046-1). La CT contribuye a la meta de financiamiento climático del BID (30% del volumen de aprobaciones anual).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I: Desarrollo de instrumentos para la gestión de los riesgos fiscales.** Mediante este componente se financiará la contratación de servicios de consultoría y no consultoría para el desarrollo e implementación de metodologías y herramientas de fortalecimiento en la gestión institucional para la identificación, cuantificación, seguimiento y mitigación de los riesgos fiscales, con énfasis a riesgos por desastres naturales, incluyendo escenarios de cambio climático. Este componente financiará la contratación de servicios de consultoría para brindar asistencia técnica al MH en la elaboración del marco metodológico y conceptual, así como en el desarrollo de herramientas cuantitativas para la estimación de impactos macro fiscales asociados a los riesgos fiscales. Las actividades específicas de este componente son: (i) Apoyo al diseño de documentos técnicos para fortalecer la gestión de los riesgos fiscales; (ii) Desarrollo de las metodologías y herramientas que permitan estimar la materialización, intensidad y probabilidad de ocurrencia, de los riesgos fiscales, así como su impacto sobre los principales agregados fiscales; (iii) Apoyo en el diseño y la implementación de lineamientos específicos para la protección financiera ante la ocurrencia de determinados riesgos fiscales, como una forma de mitigar los impactos fiscales en el largo plazo.
- 3.2 **Componente II: Fortalecimiento técnico al Ministerio de Hacienda/DPEF para la gestión de los riesgos fiscales.** El objetivo de este componente es gestionar el conocimiento y las herramientas desarrolladas en el componente 1, con el fin de potenciar las capacidades técnicas e institucionales para la gestión de los riesgos fiscales. Mediante este componente se financiarán actividades para fortalecer las capacidades institucionales del MH, principalmente, del equipo técnico al interior de la DPEF, que es el responsable de la gestión de los riesgos fiscales. Las actividades que se desarrollarán son: (i) capacitaciones técnicas (virtuales y/o presenciales) en el uso de las herramientas desarrolladas bajo el Componente 1; (ii) intercambios (virtuales y/o presenciales) con sus contrapartes en otros países, que han demostrado tener buenas prácticas en la gestión de riesgos fiscales; y (iii) diseminación de los resultados alcanzados de manera virtual y por los canales que actualmente utiliza el Banco para diseminación de conocimiento.
- 3.3 Los resultados esperados son: (i) Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo publicado cuente con un capítulo de Riesgos Fiscales completo, actualizado, y en línea con

buenas prácticas internacionales, (ii) Dirección de Política Económica y Fiscal fortalecida con instrumentos metodológicos y capacidad institucional para la gestión de riesgos fiscales; y (iii) Acuerdo institucional del Ministerio de Hacienda que garantice la sostenibilidad financiera, operativa y técnica de la Unidad de Análisis de Impactos Macroeconómicos y Fiscales de la DPEF.

- 3.4 El presupuesto estimado para la operación asciende a US\$250.000, financiada por el Fondo del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (INS) financiado con el Capital Ordinario y de acuerdo con el siguiente cuadro de costos:

Cuadro 2. Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/ Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente 1: Desarrollo de instrumentos para la gestión de los riesgos fiscales ¹⁰	Consultorías Individuales	190,000	0	190,000
	Subtotal Componente 1	190,000	0	190,000
Componente 2. Fortalecimiento institucional al Ministerio de Hacienda/DPEF para la gestión de los riesgos fiscales	Consultorías Individuales	35,000	0	35,000
	Talleres/Eventos/Semi narios	25,000	0	25,000
	Subtotal Componente 2	60,000	0	60,000
		250,000	0	250,000

- 3.5 La supervisión, seguimiento y evaluación de esta CT estará a cargo de la División de Gestión Fiscal del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD/FMM) a través de su Especialista en la Representación en El Salvador. Se preparará un informe de terminación de proyecto donde se especifiquen las actividades realizadas y el logro de los resultados previstos. Esta cooperación técnica se efectuará de manera multisectorial en conjunto con la División de Medio Ambiente y Desarrollo Rural (RND).

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución.

- 4.1 A solicitud del Ministerio de Hacienda, la ejecución de esta CT estará a cargo del Banco, a través del Especialista de FMM basado en la Representación de El Salvador. Esta solicitud responde a que el BID puede apalancar la experiencia regional que es una nueva temática para el beneficiario. Adicionalmente, la División de Gestión Fiscal cuenta con un equipo de especialistas que contribuirá directamente a la ejecución del proyecto y que puede aportar valor añadido de manera continua. También, la experiencia reciente y exitosa del Banco como ejecutor de la CT ES-T1266 demuestra que las redes de expertos y procesos ágiles de contratación con la que cuenta aumentan las probabilidades de éxito del proyecto. Además, se justifica por la necesidad de garantizar, ante los distintos actores políticos y sociales del país, la independencia e imparcialidad técnica de las propuestas. Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el Anexo II de la OP-619-4.

¹⁰ Incluyendo los riesgos fiscales derivados de desastres naturales que podrían intensificarse por el cambio climático.

- 4.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; y (b) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Riesgo 1: Que la Unidad de Análisis de Impactos Macroeconómicos y Fiscales dentro de la DPEF pierda personal técnico. Siendo una Unidad muy pequeña, el impacto de perder personal sería muy grande. Este riesgo se verá mitigado: (i) en el corto plazo, con la contratación de un consultor individual que apoyará a la DPEF que complemente al equipo de esta Unidad, y (ii) antes de la conclusión del proyecto, se acordará un plan de sostenibilidad con el Ministerio de Hacienda para asegurar la continuidad de un equipo adecuado para la gestión de riesgos fiscales.
- 5.2 Riesgo 2: Coordinación con otros organismos cooperantes: Existen otros organismos, como el FMI y el Banco Mundial, entre otros, que ofrecen asistencia técnica en materia de riesgos fiscales, y ocasionalmente se dan casos de duplicación de esfuerzos entre cooperantes en materia fiscal en El Salvador. Este riesgo se viene mitigando a través de la coordinación estrecha con los organismos que participan en la Mesa de Cooperante es en Materia Fiscal, la cual es coliderada entre el BID y la DPEF del Ministerio de Hacienda.
- 5.3 Riesgo 3: Dificultad en identificar y contratar consultores expertos en el tema. Siendo este un tema altamente especializado, la oferta de consultores en el mercado internacional es limitada. Sin embargo, la ejecución coordinada con especialistas líderes en temas fiscales y en gestión de desastres naturales facilitará la identificación de las mejores soluciones y consultores para brindar al cliente.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se identifican excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación Según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como categoría "C".

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - ES-T1345](#)

[Matriz de Resultados - ES-T1345](#)

[Términos de Referencia - ES-T1345](#)

[Plan de Adquisiciones - ES-T1345](#)