

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**EL SALVADOR**

**PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA  
SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL**

**(ES-L1142)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Mario Sanginés, Jefe de Equipo; (IFD/FMM); Gerardo Reyes-Tagle, Jefe de Equipo Alterno (IFD/FMM); Edna Armendariz, Axel Radics y Susana Roman-Sanchez (IFD/FMM); Leopoldo Avellan (SPD/SMO); José Martínez (SPD/SDV); Alvaro Sanmartin (LEG/SGO); Juan Carlos Lazo (FMP/CES); Juan José Barrios, Julia Escobar y Gabriela Molina (CID/CES).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Programa de Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal.....	9
<b>II. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD.....</b>	<b>12</b>
A. Objetivos, componentes y costo.....	15
B. Indicadores claves de resultados y beneficiarios del programa.....	16
<b>III. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>16</b>
A. Instrumentos de financiamiento.....	16
B. Riesgos ambientales y sociales.....	17
C. Riesgos fiduciarios.....	17
D. Otros riesgos y temas claves .....	17
<b>IV. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>18</b>
A. Resumen de arreglos de implementación .....	18
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados .....	18

<b>ANEXOS</b>	
Anexo I	Matriz de Resultados
Anexo II	Matriz de Compromisos

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)</b>	
EER#1	<a href="#">Carta de Política</a>
EER#2	<a href="#">IFR: El Salvador-Staff Report and Letter of Intent</a>

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)</b>	
EEO#1	<a href="#">BIDeconomics El Salvador: Impulsando el crecimiento inclusivo y sostenible</a>
EEO#2	<a href="#">Impacto del COVID 19 en las economías de la región (Centroamérica)</a>

ABREVIATURAS	
AL	Asamblea Legislativa
ALC	América Latina y El Caribe
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCC	Centros de Contención de Cuarentena
CO	Capital Ordinario
CT	Cooperación Técnica
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DEG	Derechos Especiales de Giro
DL	Decreto Legislativo
DSA	<i>Debt Sustainability Analysis</i>
FERRE	Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFR	Instrumento de Financiamiento Rápido
MFMLP	Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MH	Ministerio de Hacienda
OE	Organismo Ejecutor
OMS	Organización Mundial de la Salud
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PIB	Producto Interno Bruto
RES	Departamento de Investigación
SARS-CoV-2	Síndrome Respiratorio Agudo Grave Coronavirus 2
SDL	Préstamo de Financiamiento Especial para el Desarrollo
WEO	<i>World Economic Outlook</i>

**RESUMEN DEL PROYECTO  
EL SALVADOR  
PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA LA SOSTENIBILIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL  
(ES-L1142)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario</b>			<b>Financiamiento Especial para el Desarrollo <sup>(a)</sup></b>	
República de El Salvador			<b>Plazo de amortización:</b>	7 años
<b>Organismo Ejecutor</b>			<b>Período de desembolso:</b>	1 año
Ministerio de Hacienda (MH)			<b>Período de gracia:</b>	3 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Tasa LIBOR a 3 meses en dólares estadounidenses, más/menos margen de financiamiento del BID, más margen de interés variable para recursos del Capital Ordinario, más prima fija sobre el margen crediticio de 115 pb <sup>(a)</sup>
<b>BID (Capital Ordinario):</b>	250.000.000	100	<b>Comisión inicial:</b>	1% del capital del préstamo, pagadero dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del contrato
			<b>Comisión de crédito:</b>	0,75%
<b>Total:</b>	250.000.000	100	<b>Vida Promedio Ponderada (VPP):</b>	5 años
			<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<p><b>Objetivo/descripción del proyecto:</b> El objetivo general del programa es apoyar los esfuerzos y las acciones del gobierno para contener la crisis sanitaria derivada del COVID-19, con miras a restaurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal. Los objetivos específicos, en el mediano plazo, son: (i) reducir el déficit fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública; y (ii) mantener una economía competitiva y transparente.</p> <p>El programa está alineado con el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) del Fondo Monetario Internacional (FMI), que fue aprobado el 14 de abril de 2020. El soporte presupuestario del Préstamo de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL) contribuirá a financiar los esfuerzos para contener la crisis sanitaria, mitigar su impacto sobre los hogares vulnerables, y promover políticas anticíclicas que reduzcan su efecto en la economía y atenuar la caída de ingresos fiscales a corto plazo. El programa está estructurado en una única operación a ser desembolsada en un solo tramo.</p>				
<p><b>Compromisos y desembolso de los recursos del préstamo:</b> El único desembolso de los recursos del préstamo será realizado de acuerdo con las disposiciones establecidas en el correspondiente contrato de préstamo a ser suscrito entre el Prestatario y el Banco, incluida la relativa a que los recursos del Acuerdo de Financiamiento (Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR)) aprobado por el FMI se estén o hayan sido desembolsados. La Matriz de Compromisos (Anexo II) identifica los compromisos adquiridos por el Gobierno de El Salvador y contenidos en la <a href="#">Carta de Intención</a> de fecha 4 de abril de 2020, remitida por el Gobierno de El Salvador al FMI, la cual forma parte integrante del Informe del FMI titulado <i>Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument</i>, aprobado por el Directorio del FMI. Dichos compromisos están identificados en la <a href="#">Carta de Política</a> remitida por el Gobierno de El Salvador al Banco con fecha 20 de abril de 2020 y serán reflejados en el mencionado contrato de préstamo (¶4.2).</p>				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> Bajo la Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (documento AB-3134) y sus directrices operativas (norma GN-2031-17), esta operación será documentada bajo la FFF con opciones limitadas para el manejo de la deuda. El Prestatario tiene la opción de solicitar conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos. El cronograma de amortización aplicable a este préstamo consistirá en cuotas equivalentes y semestrales que empezarán a devengarse al final del período de gracia.

<sup>(b)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(c)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Antecedentes macroeconómicos.** El Salvador es la cuarta economía más grande de Centroamérica con un Producto Interno Bruto (PIB) de US\$27.000 millones (2019(e)). Entre el 2000 y el 2008, la economía creció a un promedio anual del 2%. En 2009 se contrajo en un 2,1% como resultado de la crisis internacional, y desde entonces hasta 2019 el crecimiento económico ha promediado un 2,5% (Banco Central de Reserva (BCR), 2018). Para 2020, se esperaba un crecimiento de la actividad económica de 2,5%, pero dada la actual situación mundial por la pandemia del COVID-19, las expectativas de crecimiento para este año han sufrido una caída significativa. El Fondo Monetario Internacional (FMI) (abril, 2020) estima que el PIB se contraerá en -5,4% el 2020.
- 1.2 El déficit de la cuenta corriente promedió un 4% del PIB en la última década, impulsado por un déficit comercial (en promedio 19% del PIB) y un flujo elevado de pagos al exterior, aunque moderado por el ingreso de remesas (en promedio 18,9% del PIB) y otras transferencias netas desde el exterior. En 2019 el déficit de cuenta corriente se redujo a la mitad (-2,1% del PIB) de lo que se encontraba en 2018 (-4,7% del PIB), en gran parte por la caída en los precios del petróleo, del cual el país es importador neto. Por otro lado, la economía salvadoreña se ha caracterizado por una baja inflación, la cual fue del 0% al cierre de 2019. Las fluctuaciones en los precios de las materias primas tienen impacto directo en la inflación; el país es importador neto de estos productos y cuenta con un sistema monetario dolarizado, por lo que existe una transmisión casi instantánea del entorno externo a los precios domésticos.
- 1.3 El país viene mejorando su balance fiscal primario de manera gradual desde hace cerca de diez años, logrando superávits primarios consecutivos en los últimos tres años. Esto se logró con esfuerzos a nivel de la recaudación tributaria junto con una contención del gasto, en línea con lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada el 2016. Sin embargo, el país presenta todavía un nivel de endeudamiento público alto (70,2% del PIB en 2019) y un costo de financiamiento creciente que representó en 2019 el 3,7% del PIB, mostrando una dinámica de deuda que tiende a una reducción del espacio fiscal. Este aspecto, combinado con la baja dinámica de crecimiento económico limitan la capacidad de respuesta ante choques externos. Además, dado que es una economía dolarizada, la única herramienta de política macroeconómica para afrontar los choques externos es la política fiscal. En cuanto a la calidad del gasto, el país evidencia niveles altos de ineficiencias técnicas de alrededor de 6,5%<sup>1</sup> del PIB. Asegurar una mejor calidad del gasto, junto con mayores esfuerzos en la administración tributaria (incluyendo la facturación electrónica y la fiscalización cruzada) y mejoras en la política tributaria (como el establecimiento de un impuesto predial) son todavía elementos pendientes en la agenda fiscal.

---

<sup>1</sup> Izquierdo, Pessino y Vulentin: Mejores Gastos para Mejores Vidas. BID, 2018.

**Cuadro 1. Indicadores económicos seleccionados, 2015-2019  
(datos fiscales del Sector Público No Financiero)**

	2015	2016	2017	2018	2019
Crecimiento del PIB real (variación %)	2,4	2,5	2,2	2,4	2,4
Desempleo (% Población Económicamente Activa)	7,0	7,1	7,0	6,3	6,7
Inflación (fin de período y en %)	1,0	-0,9	2,0	0,4	0,0
Ingresos Totales (% PIB)	21,9	22,1	22,8	23,0	22,8
Ingresos Tributarios (% PIB)	17,6	17,5	18,0	18,3	18,2
Gasto Total (% PIB)*	25,5	25,2	25,3	25,6	25,8
Gasto Primario (% del PIB)*	22,87	22,32	22,1	22,1	22,1
Resultado Fiscal del Sector Público (% PIB)*	-3,6	-3,1	-2,5	-2,7	-3,1
Deuda del Sector Público (% PIB)*	66,2	67,5	69,2	69,2	70,2
Remesas recibidas (millones de US\$)	4.256	4.543	4.985	5.391	5.649

Fuentes: BCR (marzo, 2020), Ministerio de Hacienda (MH), *World Economic Outlook* (WEO) (abril, 2020), y FMI.  
\*Incluyen el costo previsional

- 1.4 **La pandemia del COVID-19 y la crisis sanitaria.** El virus del Síndrome Respiratorio Agudo Grave Coronavirus 2 (SARS-CoV-2) que causa la enfermedad COVID-19 fue detectado en China a finales de 2019 y se propagó muy rápidamente al resto del mundo. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia y, al 18 de abril de 2020, existían a nivel mundial más de 2,1 millones de casos confirmados y más de 146.000 fallecimientos relacionados con el COVID-19<sup>2</sup>. Si bien la propagación del SARS-CoV-2 en las Américas comenzó más tarde que en Asia y Europa, el número de casos en la región también viene incrementándose de manera acelerada. Al 1 de mayo de 2020 el número de contagios confirmados en el Norte, Centro y Sudamérica alcanzó 1,3 millones, mientras que el número de fallecidos superaba los 69.000<sup>3</sup>, cifras que pronto quedarán obsoletas.
- 1.5 La enfermedad del COVID-19 es altamente contagiosa<sup>4</sup>, lo que ha llevado a que, en promedio, los casos registrados en un país se incrementen diariamente en un 33%<sup>5</sup>. Estas elevadas tasas de contagio generan picos súbitos que pueden hacer colapsar la capacidad de los sistemas de salud, considerando que la atención de pacientes enfermos requiere de servicios médicos especializados. Para evitar este colapso de los sistemas de salud, el distanciamiento social y el aislamiento se vuelven medidas esenciales en la respuesta de salud pública, ya que disminuyen la velocidad de transmisión del COVID-19<sup>6</sup> y retrasan la demanda de servicios médicos<sup>7</sup>. Implementar este tipo de medidas es particularmente importante en América Latina y El Caribe (ALC), considerando que un análisis

<sup>2</sup> World Health Organization (2020) [Situation Report](#).

<sup>3</sup> Ver pie de página 2.

<sup>4</sup> La enfermedad del [COVID-19](#) puede propagarse de persona a persona por secreciones respiratorias y por contacto directo.

<sup>5</sup> Esto implica que los casos de contagio más que se duplican aproximadamente cada tres días, si no se toman medidas de salud pública para contener el contagio. [Financial Times](#) (2020).

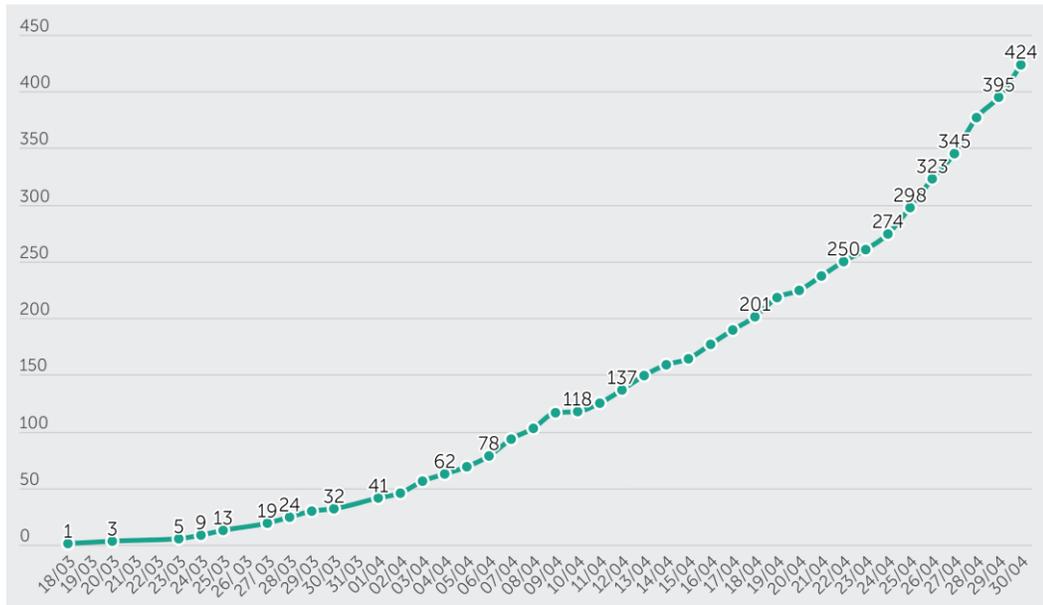
<sup>6</sup> Eichenbaum, M. S., Rebelo, S., & Trabandt, M. (2020). *The Macroeconomics of Epidemics* (No. w26882). National Bureau of Economic Research.

<sup>7</sup> Hellewell J, Abbott S, Gimma A, Bosse NI, Jarvis CI, Russell TW, et al. [Feasibility of controlling COVID-19 outbreaks by isolation of cases and contacts](#). *Lancet* 2020; 8(4):488-496.

reciente de la OMS muestra que la mayoría de los países de la región no están preparados para gestionar pandemias<sup>8</sup>.

- 1.6 En El Salvador, el número total de casos confirmados a 1 de mayo es de 424, de los cuales 289 son casos activos, 125 recuperados y 10 fallecidos<sup>9</sup>. De estos 424 casos, 117 son personas que fueron retenidas en Centros de Contención de Cuarentena (CCC) al ingresar al país, por lo que constituyen un riesgo relativamente bajo de propagación en la población general<sup>10</sup>. La gran mayoría de los casos restantes fueron detectados mediante nexos epidemiológicos y están dispersos en prácticamente la totalidad de los departamentos del país.

**Gráfico 1. El Salvador: Casos de COVID-19 confirmados**



Fuente: [Gobierno de El Salvador](#)

- 1.7 **Acciones de respuesta a la pandemia.** Si bien el distanciamiento social y el aislamiento preventivo pueden reducir la velocidad de transmisión del COVID-19, estas medidas no han permitido detener por completo el avance de la enfermedad a nivel mundial. Por tal motivo, los países han requerido implementar medidas sanitarias adicionales. Por un lado, para replicar experiencias relativamente exitosas como la de Corea del Sur, se requieren intervenciones sanitarias tempranas para poder testear masivamente a personas con el fin de detectar la presencia del virus y rastrear posibles casos de contagios, para su posterior aislamiento. Este tipo de intervenciones han mostrado ser efectivas para culminar

<sup>8</sup> Se evaluó la capacidad operativa según el porcentaje de cumplimiento de trece áreas de capacidad para manejar eventos de salud pública establecidas en el Reglamento Sanitario Internacional 2005, que es un acuerdo entre 196 países para desarrollar capacidades para manejar eventos de salud pública.

<sup>9</sup> [Gobierno de El Salvador](#).

<sup>10</sup> Al 1 de mayo de 2020 hay 3.780 personas en 93 Centros de Cuarentena a lo largo del país.

más rápidamente con crisis sanitarias<sup>11,12</sup>. Por otro lado, se requiere de un incremento en la oferta de servicios de salud, para la atención de personas contagiadas que presenten síntomas graves. Ambos tipos de intervenciones requieren recursos materiales y financieros, los cuales deben ser provistos de manera urgente y oportuna. Un gran número de países, incluyendo varios de ALC, han venido escalando rápidamente el gasto público en salud. Paraguay, por ejemplo, anunció un paquete de medidas en este sector que implican un gasto equivalente a 2,7% de su PIB. Similarmente, Chile, El Salvador y Perú anunciaron paquetes de medidas sanitarias con costos aproximados del 0,65%, 0,27% y 0,25% de su PIB, respectivamente<sup>13</sup>.

- 1.8 En línea con esta experiencia internacional, El Salvador adoptó medidas prontas y urgentes para hacer frente a la pandemia, incluyendo las siguientes:
- a. **Declaración del Estado de Emergencia (Decreto Legislativo (DL) 593).** La Asamblea Legislativa (AL) decretó por unanimidad el 14 de marzo el Estado de Emergencia Nacional por un período inicial de 30 días<sup>14</sup>, lo que permite: (i) limitar la circulación de las personas; (ii) prohibir toda clase de espectáculos; (iii) determinar precios máximos para los artículos y servicios relacionados con la pandemia por parte de la Defensoría del Consumidor; (iv) revisión urgente de asignaciones presupuestarias por la AL; (v) suspensión de clases y labores académicas; y (vi) suspensión de las labores no vitales para la emergencia de los trabajadores del sector público, entre otros.
  - b. **Restricción temporal de ciertas garantías relacionadas con el movimiento de las personas (DL 611).** En sesión extraordinaria el 29 de marzo, la AL aprobó una nueva Ley que restringe las garantías constitucionales relacionadas con la libertad de tránsito, al derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para cualquier objeto lícito, y el derecho a no ser obligado a cambiarse de domicilio, con el objetivo de prevenir la expansión de la pandemia. La normativa no limita la libertad de expresión ni de difusión de pensamiento, permite la privacidad en las telecomunicaciones, así como que los salvadoreños ingresen al país acatando la cuarentena requerida.
  - c. **Plan de Respuesta y Alivio Económico.** Ante el inminente impacto económico por la pandemia, el gobierno se encuentra ejecutando 30 medidas contempladas en su plan económico anticrisis por el COVID-19, las cuales fueron enviadas el día 19 de marzo de 2020 a la AL y aprobadas en los días consiguientes. Estas medidas buscan atender a aquellas personas naturales y jurídicas directamente afectadas por la pandemia. Las principales medidas son: (i) exoneración de los derechos arancelarios a la importación de ciertas categorías de bienes; (ii) suspensión temporal del pago de servicios como agua potable, electricidad, y telecomunicaciones; (iii) transferencia de

---

<sup>11</sup> Un estudio reciente sobre los efectos de la pandemia gripal de 1918 encuentra que las ciudades que intervinieron más temprano y más agresivamente lograron crecer más rápido al acabarse la pandemia. S. Correia, S. Luck y E. Verner. [Pandemics depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu.](#)

<sup>12</sup> Prem K, Liu Y, Russell TW et al. [The effect of control strategies to reduce social mixing on outcomes of the COVID-19 epidemic in Wuhan, China: a modelling study.](#) *Lancet Public Health* 2020 (published online March 25).

<sup>13</sup> BID/FMM (2020). [Nota técnica FMM: medidas fiscales para reducir el impacto del COVID-19.](#)

<sup>14</sup> Mediante [Decreto No. 631](#) se prorrogó la vigencia del DL No. 593 dando vigencia hasta el 1 de mayo de 2020.

US\$300 a familias de bajos recursos que perdieron su fuente de ingreso<sup>15</sup>; (iv) bono de US\$150 a los empleados públicos esenciales; y (v) prórroga del pago del impuesto sobre la renta del ejercicio 2019 a varios tipos de sujetos pasivos.

- 1.9 En perspectiva regional, los esfuerzos por controlar el contagio han logrado resultados positivos, especialmente considerando que El Salvador es el país más denso de Centroamérica, altamente urbano, y es además una sede regional de transporte aéreo. La exitosa contención inicial del contagio brindó a las autoridades la oportunidad de preparar las condiciones y procurar estar provisto de suficientes pruebas, camas y respiradores. Estas medidas han logrado que, a nivel centroamericano, El Salvador esté entre los países donde la propagación del virus ha sido más lenta<sup>16</sup>.
- 1.10 **Financiamiento de la respuesta a la emergencia.** Si bien el Gobierno de El Salvador ha incrementado el presupuesto en salud en los últimos años (pasando del 2,4% en 2018 a un presupuesto del 2,7% del PIB en 2020), el costo de las medidas para enfrentar la emergencia por la pandemia requerirá de un monto muy superior al presupuestado. Sin embargo, el escaso espacio fiscal y la magnitud de los recursos requeridos obligan al país a recurrir al endeudamiento externo. Por ello, el 26 de marzo, la AL autorizó la creación de un Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (FERRE) de hasta US\$2.000 millones (8% del PIB)<sup>17</sup> a ser financiado mediante la emisión de títulos valores o la contratación de préstamos. El DL también contempla la creación de un Comité Directivo público-privado que tendrá una función supervisora. Hasta la fecha, el gobierno ha identificado las siguientes fuentes de financiamiento para el FERRE.

**Cuadro 2. Financiamiento Identificado para el FERRE (millones US\$)**

Fuente	Monto	Estado
Emisión de bonos en el mercado internacional	841	Por realizar
Banco Mundial (BM)	220	Parcialmente aprobado
Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) del FMI	389	Aprobado
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	50	Por aprobar
BID (Préstamo de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL))	250	En preparación*
BID (Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP) solicitado el 8 de abril de 2020)	250	En preparación
<b>Total</b>	<b>2.000</b>	

\* La presente operación se procesa de manera independiente a otros programas complementarios en preparación.

<sup>15</sup> Se estima que el costo total de la transferencia para el erario será de US\$450 millones.

<sup>16</sup> *World Health Organization (2020) [Situation Report](#).*

<sup>17</sup> De este monto, aproximadamente el 50% se destinará a atender la emergencia y el 50% a la recuperación económica.

- 1.11 El FERRE implementará las siguientes acciones de respuesta a la pandemia:
- a. **Contención de la crisis sanitaria:** Adquisición de medicamentos, equipamiento hospitalario y suministros médicos e insumos hospitalarios, incluyendo la construcción de un nuevo hospital dedicado a COVID-19 en San Salvador y mejoramiento de la infraestructura de hospitales a lo largo del país.
  - b. **Mitigación de impacto sobre hogares vulnerables:** Transferencias monetarias de US\$300 a cerca de 1,5 millones de hogares vulnerables, además de medidas que aplazan el pago de servicios domiciliarios<sup>18</sup>.
  - c. **Promoción de políticas de protección de la economía:** Proyectos municipales, priorización de la seguridad alimentaria, reconstrucción del tejido productivo, y medidas tributarias que aplazan los pagos de los reembolsos del impuesto a la renta para varios segmentos de contribuyentes.
- 1.12 **Repercusiones macroeconómicas.** Varios bancos de inversión están proyectando una contracción de la economía mundial de entre el -1% y el -3% para el año 2020, aunque estas estimaciones continúan siendo altamente especulativas<sup>19</sup>. En El Salvador, el impacto en el crecimiento económico será principalmente determinado por dos factores: desempeño de la economía norteamericana y coste de la respuesta gubernamental. El BCR estima que por cada punto porcentual que se contrae la economía de Estados Unidos, la economía de El Salvador se contrae en 0,8%, una elasticidad similar a la de los demás países centroamericanos<sup>20</sup>. Considerando que se estima que la economía de Estados Unidos se contraiga en alrededor de 6% en el 2020 producto de la pandemia<sup>21</sup>, el FMI ha estimado que la transmisión a la economía de El Salvador implica una caída de alrededor de 5,4%.
- 1.13 La caída en los precios internacionales del petróleo es, por si sola, netamente positiva para la balanza de pagos. El precio del crudo ha caído más de un 60% desde el inicio del contagio en China, y la importación de petróleo y derivados representa aproximadamente el 15% de las importaciones de bienes totales en El Salvador. En función de la duración de los efectos de COVID-19 en los precios internacionales, la factura petrolera podría reducirse entre US\$400 y US\$900 millones (1,5% y 3,4% del PIB). Por otro lado, en la balanza de bienes, la disrupción en cadenas de valor y suministros podría afectar la producción local y algunos de los principales rubros exportadores como la industria textil.
- 1.14 El impacto combinado de las medidas de aislamiento social y la recesión tendrá repercusiones significativas a nivel de los hogares. Las micro estimaciones que simulan el choque sugieren que los efectos a nivel de los hogares son considerables, y el número de pobres se podría incrementar en 600.000 personas. La clase media consolidada se reduciría del 22% al 17% de la población; la clase

---

<sup>18</sup> Conforme la aprobación del Decreto No. 601 "Ley Transitoria para diferir el pago de facturas de servicios de agua, energía eléctrica y telecomunicaciones (Teléfono, Cable e Internet)" se aprobó diferir el pago de los meses de marzo, abril y mayo del año 2020.

<sup>19</sup> BID: Informe Macroeconómico de Departamento de Investigación (RES) (próxima publicación).

<sup>20</sup> Fuente: Documento de Investigación del BCR (Aquino).

<sup>21</sup> FMI: *World Economic Outlook* (WEO), abril 2020.

media vulnerable del 47% al 43%, y la pobreza se incrementaría del 29% al 40%<sup>22</sup> de los hogares. El choque causaría además un incremento en la desigualdad de ingresos; los efectos de las medidas tomadas internamente para disminuir el contagio causarán una caída significativa en los ingresos del sector informal, el cual es casi el 70% de la fuerza laboral<sup>23</sup>. Es importante destacar que mediante un apoyo de US\$300 al 75% de los hogares, se podría disminuir el impacto en la pobreza en casi 3 puntos porcentuales, asumiendo la focalización perfecta en las transferencias de efectivo.

- 1.15 El Salvador se enfrenta a un mercado financiero adverso. El 19 de marzo el gobierno colocó US\$440 millones de letras y certificados de tesorería en el mercado interno a una tasa de alrededor del 11% y a un plazo de un año. Este monto es parte de los US\$645 millones que el Estado tiene aprobado para financiar el Presupuesto General de la Nación 2020. Es importante recordar que la última emisión de bonos en el mercado internacional había sido a una tasa mucho menor de un 7,12% a 30 años de plazo, ilustrando el súbito deterioro en las condiciones de acceso al financiamiento. El gobierno se encuentra en conversaciones con los mercados internacionales para explorar la posibilidad de conseguir fondos en condiciones menos onerosas, a la vez de buscar financiamiento de fuentes bilaterales y multilaterales.
- 1.16 **Efectos fiscales.** Tras casi siete años de mejora continua y tres consecutivos con superávit primario, la reducción en los ingresos fiscales y el aumento del gasto ante la pandemia llevarán el balance hacia un déficit considerable en 2020<sup>24</sup>. Desde 2016 el país ha mostrado un balance primario positivo que, en promedio, equivale al 0,7% del PIB. Bajo el escenario actual se proyecta una reducción de ingresos fiscales de al menos un 1% del PIB por la reducción preventiva de la actividad económica<sup>25</sup>. Por otro lado, para enfrentar las demandas sanitarias se requieren refuerzos presupuestarios adicionales en el ramo de salud, transferencias monetarias a los hogares más vulnerables, y un conjunto de apoyo a sectores productivos y municipalidades afectadas, lo cual busca evitar un mayor impacto económico y reducir los riesgos de crisis social. Lo anterior generará un aumento del gasto público que el FMI estima en alrededor del 3,5% del PIB, que, al incluir la brecha de ingresos fiscales, producirá un deterioro del saldo primario de alrededor de un 4,5% del PIB<sup>26</sup>.
- 1.17 Debido a la estrecha situación fiscal se deberá recurrir a un mayor endeudamiento público para enfrentar la crisis. Desde 2017 se había observado una estabilización de la deuda pública total alrededor del 70% del PIB y el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal requiere llegar a un nivel de 60% para el 2030. Debido al limitado espacio fiscal las autoridades de gobierno han anunciado la contratación o emisión de deuda por US\$2.000 millones para atender la pandemia y por encima del endeudamiento previsto en la Ley de Presupuesto 2020, lo cual combinado con la contracción económica esperada podría llevar la deuda pública a más del 80% del PIB a fines del 2020.

---

<sup>22</sup> Cálculos propios con Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.

<sup>23</sup> Cálculos propios con Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.

<sup>24</sup> Estimaciones propias basadas en el *Debt Sustainability Analysis (DSA) framework*.

<sup>25</sup> Fuente: MH.

<sup>26</sup> Datos contenidos en el *Staff Report* del FMI ([EER#2](#)).

## B. Programa de Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal

- 1.18 El día 14 de abril de 2020, el FMI aprobó para El Salvador el uso del Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) por un monto de US\$389 millones, equivalente al 100% de su cuota en Derechos Especiales de Giro (DEG). El IFR proporciona asistencia financiera rápida y de acceso limitado a países miembros que enfrentan una necesidad urgente de balanza de pagos, sin necesidad de que exista un programa formal. Sin embargo, el país miembro que solicita asistencia en el marco del IFR debe cooperar con el FMI en los esfuerzos por resolver las dificultades de balanza de pagos y describir las políticas económicas generales que se propone aplicar. El IFR se utiliza para brindar respaldo financiero para atender una gran variedad de necesidades urgentes, como las planteadas por el choque de precios de las materias primas, catástrofes naturales, situaciones de conflicto y postconflicto, y emergencias debidas a situaciones de fragilidad. A diferencia de otros instrumentos del FMI, el IFR no requiere del cumplimiento de medidas estructurales que disparen el desembolso de los recursos. El instrumento conlleva que para que pueda accederse al mismo, y como parte de los criterios de elegibilidad, el país miembro solicitante asuma una serie de compromisos para enfrentar la crisis y restaurar la sostenibilidad fiscal y financiera, los cuales se recogen en una Carta de Intención que forma parte integrante del documento (informe) que se somete para aprobación del Directorio del FMI. El informe técnico del FMI que acompaña la aprobación lo justifica en base a un análisis de necesidades urgentes de balanza de pagos derivadas de emergencias de varios tipos, acompañada de un análisis de sostenibilidad de la deuda. En caso de que la deuda no sea sostenible, debe venir también un compromiso del prestatario de llevar a cabo medidas posteriores que reencaminen al país en una senda de sostenibilidad fiscal<sup>27</sup>. Las estimaciones del FMI que sustentan el IFR aprobado en El Salvador son las siguientes<sup>28</sup>:
- a. **Contracción de la economía.** Se espera un costo económico total de la pandemia, medido como la reducción acumulada de producción hasta el 2025, de alrededor de US\$2.500 millones, equivalente a cerca del 10% del PIB. Este cálculo contempla una contracción esperada del 5,4% en el 2020, seguida de una recuperación de 4,5% en el 2021.
  - b. **Impacto en la balanza de pagos.** Debido al menor crecimiento económico, menores exportaciones y una caída en las remesas, la balanza de pagos sufrirá un impacto de US\$855 millones durante el 2020.
  - c. **Impacto fiscal.** Se estima que el impacto fiscal de las medidas para prevenir, detectar, controlar, tratar y contener el virus llegará a US\$900 millones durante 2020, aproximadamente el 3,5% del PIB. Esto conlleva a un déficit fiscal primario del -4,5% del PIB 2020.
- 1.19 **Medidas para reestablecer la sostenibilidad fiscal.** El compromiso de las autoridades para llevar a cabo medidas de mediano plazo para reestablecer la sostenibilidad de la deuda está contenido en la [Carta de Intención](#) de fecha 4 de abril de 2020, y cuyo elemento principal es un compromiso de llevar a cabo un ajuste fiscal gradual del 3% del PIB en el período 2021-2024. Dicho ajuste reestablecería la senda de la sostenibilidad fiscal y sería un compromiso fuerte con el anclaje de la deuda pública (incluidas las pensiones) contenida en la Ley de Responsabilidad Fiscal hacia

<sup>27</sup> Mayores detalles sobre el instrumento [IFR](#) (RFI en inglés) del FMI.

<sup>28</sup> Todos los cálculos de esta sección se basan en el Marco Macroeconómico que forma parte del *Staff Report* del FMI, disponible en el [EER#2](#).

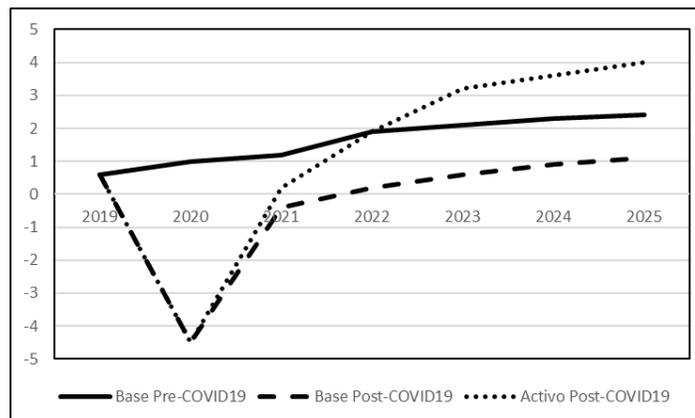
el 60% del PIB en el 2030. En base a este compromiso, el FMI elaboró su marco macroeconómico de mediano plazo. Las medidas previstas por el gobierno y otras recomendadas por el FMI para alcanzar este ajuste fiscal hasta el 2023 son las siguientes:

**Cuadro 3. Medidas de ajuste fiscal (% del PIB)**<sup>29</sup>

Medida	2021	2022	2023	Total
<b>Medidas previstas por el gobierno</b>				
Facturación electrónica (+)	0,1	0,2	0,2	0,5
Otras de admin. tributaria (+)	0,1	0,1	0,1	0,3
<b>Medidas adicionales propuestas por el FMI</b>				
Impuesto a la Propiedad (+)		0,3	0,3	0,6
Impuestos a los combustibles (+)		0,1	0,1	0,2
Gasto en bienes y servicios (-)	0,2	0,2		0,4
Ajustes a nómina salarial (-)	0,2	0,2	0,1	0,5
<b>Total</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>	<b>2,5</b>

- 1.20 El Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo (MFMLP)<sup>30</sup> emitido por el MH en septiembre de 2019 contemplaba un incremento gradual del balance fiscal primario entre 2019 y 2025 del 0,25% anual en promedio, llegando al 2,45% del PIB el 2025. Sin embargo, las proyecciones del FMI con los efectos de la pandemia apuntan a un déficit primario del -4,5% del PIB en el 2020, seguido de un déficit del -0,4% el 2021 y una recuperación gradual hasta llegar al 1,1% el 2025. Con el ajuste fiscal gradual comprometido por las autoridades, se apuntaría a un superávit primario del 0,2% del PIB en 2021, llegándose a un 4% en 2025. El Gráfico 2 compara los escenarios base pre COVID-19 (proyectados en el MFMP), base post COVID-19 (en ausencia de las medidas de ajuste comprometidas por el gobierno), y activo post COVID-19 (con las medidas comprometidas):

**Gráfico 2. Balance Fiscal Primario como % del PIB**



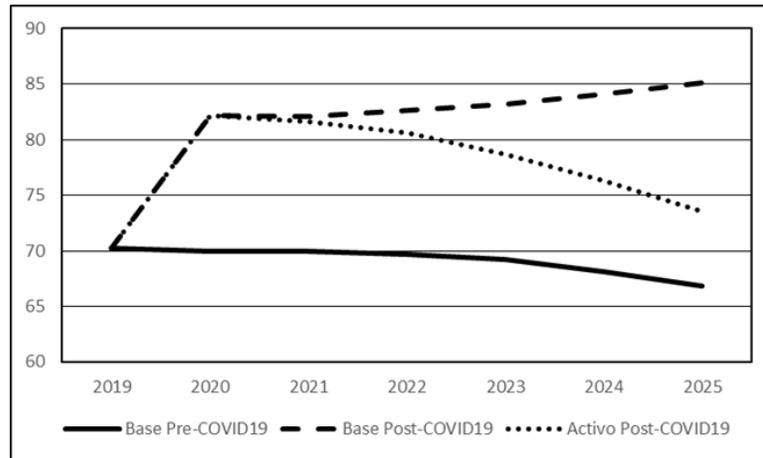
Fuente: MFMP y FMI.

<sup>29</sup> El FMI recomienda medidas adicionales equivalentes a 0,5% del PIB para el 2024, pero no especifica cuáles. Fuente: *Staff Report* del FMI ([EER#2](#)).

<sup>30</sup> [Gobierno de El Salvador \(MH\)](#).

1.21 El cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en 2016 y reformada en el 2018 requiere una senda de reducción de la deuda pública desde alrededor del 70% del PIB al cierre de 2019 hasta el 60% en 2030. Las proyecciones del MFMP eran de una disminución gradual, llegando al 66,8% del PIB en 2025. Los efectos de la pandemia han alterado esta senda y las proyecciones del FMI en el marco del IFR prevén una deuda pública total de 82,2% del PIB al cierre del 2020, incrementándose paulatinamente hasta llegar al 85,1% el 2025. Con las medidas de ajuste comprometidas, esta senda se puede invertir hacia una disminución del 8,7% del PIB entre 2020 y 2025, llegando al 73,5% del PIB al final de ese período. El Gráfico 3 compara los escenarios de la deuda pública total.

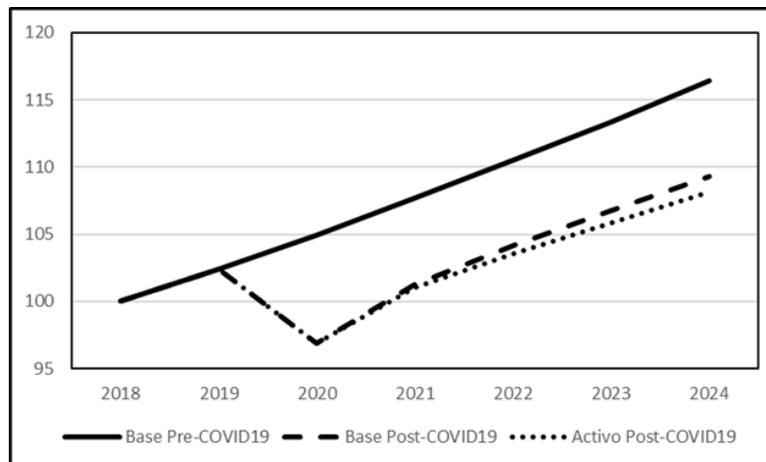
**Gráfico 3. Deuda Pública Total como % del PIB**



Fuente: MFMP y FMI.

1.22 El ajuste fiscal acordado conllevará una reducción importante en la demanda del sector público, lo cual inevitablemente reducirá el crecimiento económico durante el período de ajuste. Las proyecciones del MFPM apuntaban a un crecimiento promedio del 2,6% durante el período de 2019 a 2025, mientras que las del FMI considerando los efectos de la pandemia reducen esta proyección al 1,7% sin ajuste fiscal y al 1,5% con el ajuste acordado. El Gráfico 4 compara los escenarios del crecimiento del PIB real.

**Gráfico 4. PIB real (base 2018=100)**



Fuente: MFMP y FMI.

- 1.23 **Conclusiones del Staff Report del FMI.** La evaluación del FMI en relación a la solicitud de El Salvador para el financiamiento del IFR llega a las siguientes conclusiones: (i) La pandemia del COVID-19 está afectando a El Salvador de manera severa, conllevando a necesidades importantes de financiamiento externo y fiscal; (ii) las autoridades han tomado medidas apropiadas para ampliar el déficit fiscal de manera temporal para acomodar mayor gasto en salud y otras medidas de mitigación, y están comprometidas a salvaguardar la sostenibilidad fiscal; (iii) se resalta la necesidad de mantener la vigilancia sobre la estabilidad del sistema financiero a la vez de proveer medidas de alivio y recuperación; y (iv) se recomienda aprobar la solicitud de las autoridades para una recompra bajo el IFR en el monto de DEG278,2 millones, que equivalen a aproximadamente US\$389 millones (el 100% de la cuota).

## II. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

- 2.1 **Criterios de elegibilidad del Préstamo de Financiamiento Especial para el Desarrollo (SDL).** La Categoría de SDL, establecida en la Propuesta de Creación de una Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (AB-3134) y aprobada por la Asamblea de Gobernadores el 30 de junio de 2017, de conformidad con la Resolución AG-9/16, y sus Directrices Operativas para la Categoría de Financiamiento Especial para el Desarrollo (GN-2031-17), es un instrumento financiero de apoyo presupuestario para afrontar las crisis macroeconómicas<sup>31</sup> y proteger los avances sociales y el crecimiento económico de los países de la región que estén atravesando una crisis macroeconómica. El Gobierno de El Salvador cumple los criterios de elegibilidad para recibir este préstamo (documento AB-3134) debido a que: (i) está atravesando una crisis macroeconómica (ver ¶1.12 al ¶1.17); y (ii) tiene un mecanismo de préstamo aprobado por el FMI. El IFR fue aprobado por el FMI el 14 de abril de 2020 por un monto de US\$389 millones, equivalente al 100% de la cuota de DEG del país. El importe de la operación de SDL (US\$250 millones) está dentro del límite establecido por las políticas del BID: 2% del PIB del país o US\$500 millones como máximo<sup>32</sup>.
- 2.2 El IFR es uno de los instrumentos elegibles del FMI que pueden ser acompañados por un SDL del Banco<sup>33</sup>. Sin embargo, no contempla una matriz de políticas con acciones que deban ser cumplidas previamente para desembolsar. Además del análisis del FMI que certifica la necesidad de apoyo urgente para balanza de pagos, el IFR requiere de una Carta de Intenciones del país que detalla las medidas que se compromete a llevar a cabo para reestablecer la estabilidad macroeconómica y fiscal. Para asegurar la consistencia con el instrumento del FMI, este programa incorpora una Matriz de Compromisos que refleja los compromisos del país contenidos en la mencionada Carta de Intención del IFR.

---

<sup>31</sup> Definido como una situación en la cual el país carece o podría carecer de financiamiento suficiente en condiciones asequibles para cumplir sus pagos internacionales netos, como los correspondientes a importaciones o a reembolsos de la deuda externa, y al mismo tiempo mantener reservas prudenciales (GN-2031-17).

<sup>32</sup> De ambas cifras, la menor. Este es el límite para los fondos nuevos por país (párrafo 4.6 del documento AB-3134).

<sup>33</sup> GN-2031-17, párrafo 3.1.

- 2.3 La operación contribuye también al objetivo del instrumento de Financiamiento Especial para el Desarrollo en lo referente a la protección de los avances sociales y el crecimiento económico. Los recursos de esta operación, a pesar de ser de apoyo presupuestario y por lo tanto de libre disponibilidad, contribuirán directamente al financiamiento de medidas de protección de los ingresos familiares de las poblaciones más vulnerables. Asimismo, los recursos contribuirán también a financiar medidas de alivio económico a las empresas y al desarrollo de proyectos municipales, mitigando el impacto en la economía empresarial y la pérdida de empleos a nivel local.
- 2.4 **Trabajo operativo y apoyo técnico del Banco en el país.** El Banco ha colaborado e impulsado desde hace varios años el proceso de fortalecimiento de las finanzas públicas en El Salvador. El Banco brindó asistencia técnica en el proceso de generación de un marco legal de responsabilidad fiscal, la elaboración de un anteproyecto de ley y promovió el diálogo y la discusión entre actores políticos relevantes para impulsar la normativa aprobada en noviembre de 2016. También apoyó una mejor gestión de la deuda pública y la adopción del primer MFMP en El Salvador<sup>34</sup>. En base a este trabajo, en 2018-2019, el Banco financió una serie programática de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo por un monto total de US\$550 millones, cuyas dos operaciones (4542/OC-ES y 4807/OC-ES) sentaron las bases para una gestión eficiente y sostenible de las finanzas públicas.
- 2.5 En 2019 se inició la ejecución del préstamo de inversión 3852/OC-ES de Fortalecimiento de la Administración Tributaria por US\$30 millones, a través del cual se busca una transformación integral del Viceministerio de Ingresos, incluyendo la implementación de la facturación electrónica, la modernización de sistemas de información, y mejoras sustanciales en la gestión de las aduanas. El Banco también ha brindado asistencia técnica a El Salvador para mejorar la eficiencia del gasto público en remuneraciones, los procesos y sistemas de compras públicas, y la gestión por resultados con enfoque en el sistema presupuestario.
- 2.6 **Experiencia del Banco en la región y lecciones aprendidas.** El Banco cuenta con experiencia apoyando a los países de la región a superar crisis macroeconómicas y desequilibrios fiscales similares a lo que enfrenta El Salvador. Por ejemplo, el SDL aprobado para el Gobierno de Barbados (4656/OC-BA) apoyó: (i) el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica; (ii) ajustes fiscales para fomentar el equilibrio fiscal sostenible a corto y mediano plazo; y (iii) la protección del gasto social para salvaguardar los avances sociales realizados. Así mismo, el SDL aprobado para Ecuador (4771/OC-EC) tuvo como objetivo apoyar: (i) la estabilidad macroeconómica; (ii) restaurar la sostenibilidad fiscal; (iii) fortalecer el marco institucional para el Banco Central; y (iv) salvaguardar el gasto social en apoyo a la población más vulnerable. Ambas operaciones fueron aprobadas dentro de un marco de apoyo macrofiscal del FMI. Además, en 2014, el Banco aprobó la Línea de Crédito Contingente para la Sostenibilidad del Desarrollo en Ecuador (3415/OC-EC), que ofreció liquidez ante el choque externo de la caída del precio de petróleo.

---

<sup>34</sup> ATN/OC-16234-ES, ATN/FI-12988-ES, ATN/FI-15360, ATN/FI-12417-ES, ATN/KM-10650-ES, ATN/SF-9888-ES, y 2269/OC-ES.

- 2.7 De esta experiencia se acumularon varias lecciones aprendidas, incluyendo: (i) el instrumento de SDL del Banco es un vehículo efectivo de canalización de recursos de apoyo presupuestario de manera rápida en situaciones de crisis; (ii) su valor añadido principal, además del financiero, es que apalanca y robustece el programa del FMI y agrega un nivel de acompañamiento técnico al gobierno para el cumplimiento de las medidas acordadas; y (iii) la importancia del acompañamiento a través de la Cooperación Técnica (CT) y el diálogo constante con las autoridades para el apoyo y cumplimiento de los compromisos con el FMI.
- 2.8 **Coordinación con otros donantes.** Al ser el SDL un instrumento que requiere de acompañamiento con un programa del FMI que esté aprobado y desembolsando, la preparación de esta operación requirió la coordinación constante con la Jefa de Misión del FMI para El Salvador. También, el Banco está coordinando activamente con otros donantes que contribuyen al FERRE, incluyendo el Banco Mundial (BM) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)<sup>35</sup>.
- 2.9 **Complementariedad con otras operaciones del Banco.** Además del financiamiento bajo este SDL, el 8 de abril de 2020, el Gobierno de El Salvador solicitó al Banco la primera de dos operaciones bajo la modalidad Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP) en apoyo a la atención de la emergencia del COVID-19 y las medidas de recuperación económica. La primera operación de la serie programática en preparación, contribuiría con US\$250 millones adicionales para financiar los esfuerzos de alivio económico y sanitario en el corto plazo. La segunda operación apoyaría la implementación de un conjunto de medidas de mediano plazo consistentes con el fortalecimiento de la gestión fiscal y la sostenibilidad de la deuda, las cuales están en línea tanto con la Carta de Intenciones del IFR como con la serie programática de Fortalecimiento Fiscal para el Crecimiento Inclusivo (¶2.3).
- 2.10 El Banco se encuentra preparando un conjunto de CT regionales para apoyar a los países en la recuperación económica y fiscal posterior a la pandemia. Estas CT, cada una con un enfoque subregional, apalancarán soluciones entre los países miembros y brindarán asistencia técnica específica para fortalecer la gestión fiscal e institucional. La CT ATN/OC-17732-ES, actualmente en ejecución, apoyará al MH a preparar una propuesta operativa y legal para un nuevo impuesto predial, en línea con una de las recomendaciones del FMI para restaurar la sostenibilidad fiscal (ver Cuadro 3). Adicionalmente, se tiene prevista una CT que apoyará directamente al MH de El Salvador en el establecimiento de mecanismos institucionales para mejorar la calidad del gasto público. Todas estas CT contribuirán a la implementación de los compromisos que sustentan esta operación y el cumplimiento de las medidas de mediano plazo que sean parte de la matriz de políticas del PBP en preparación (¶2.9).
- 2.11 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) (AB-3190-2) y se alinea con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho por medio de la reducción del déficit

---

<sup>35</sup> Como principal mecanismo de coordinación se sostienen reuniones semanales entre los representantes de los organismos involucrados para dar seguimiento al apoyo a la emergencia, la agenda de aprobaciones en AL y la programación de cartera.

fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) al aumentar los ingresos fiscales como porcentaje del PIB. El programa está alineado con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en las áreas del fortalecimiento de la gestión y el financiamiento del sector público, y la gestión macro fiscal; y es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), que subraya la importancia del fortalecimiento institucional para la mejora de la calidad del gasto público y la mejora en la equidad fiscal y la inclusión social. El programa está alineado con la Estrategia de País con El Salvador 2015-2019 (GN-2828) a través del área Estratégica de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, y los objetivos estratégicos de fortalecer la sostenibilidad fiscal debido a que esta operación contribuirá a mejorar el balance fiscal primario.

#### **A. Objetivos, componentes y costo**

- 2.12 **Objetivo del programa.** El objetivo general del programa es apoyar los esfuerzos y las acciones del gobierno para contener la crisis sanitaria derivada del COVID-19, con miras a restaurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal. Los objetivos específicos, en el mediano plazo, son: (i) reducir el déficit fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública; y (ii) mantener una economía competitiva y transparente.
- 2.13 El programa está alineado con el IFR del FMI, que fue aprobado el 14 de abril de 2020. El soporte presupuestario del SDL contribuirá a financiar los esfuerzos para contener la crisis sanitaria, mitigar su impacto sobre los hogares vulnerables, y promover políticas anticíclicas que reduzcan su efecto en la economía y atenuar la caída de los ingresos fiscales a corto plazo. El programa está estructurado en una única operación a ser desembolsada en un solo tramo.
- 2.14 En línea con el IFR del FMI, a continuación se detallan los compromisos específicos asumidos por el Gobierno de El Salvador en el marco de los componentes del programa propuesto, los cuales están contenidos en la [Carta de Política](#) de la presente operación y se encuentran reflejados en la [Carta de Intención](#) presentada al FMI:
- 2.15 **Componente 1: Reducir el déficit fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública.** (i) llevar a cabo un ajuste fiscal gradual de al menos el 3% del PIB en el período 2021-2024, logrando un superávit fiscal primario del 3,5% en el 2024, que ponga la relación deuda/PIB en una trayectoria descendente hacia la meta del 60% en el 2030 en línea con la Ley de Responsabilidad Fiscal; y (ii) abstenerse de adoptar medidas o políticas que deterioren la sostenibilidad de la deuda pública.
- 2.16 **Componente 2: Mantener una economía competitiva y transparente.** (i) analizar el programa de inversión pública y, de ser necesario, posponer proyectos de menor prioridad que no atiendan la recuperación post pandemia; (ii) fortalecer la competitividad mejorando el ambiente de negocios, reducir la deuda pública, combatir la corrupción, fortalecer el marco regulatorio de supervisión financiera, y la gobernanza de los marcos para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo; y (iii) cumplir con las previsiones

establecidas en la Carta Constitutiva del FMI en cuanto a no imponer restricciones a pagos internacionales o incurrir en prácticas de monedas múltiples, o imponer restricciones comerciales con fines de manejo de la balanza de pagos.

## **B. Indicadores claves de resultados y beneficiarios del programa**

- 2.17 El impacto esperado es contribuir a una reducción de la deuda pública de El Salvador de manera escalonada hasta llegar a un nivel del 60% del PIB el año 2030. Los principales resultados esperados entre 2020 y 2024 son: (i) una mejora del balance fiscal primario de 8,1% del PIB; (ii) una reducción del déficit fiscal global de 7,4% del PIB; (iii) el mantenimiento del índice *Basel AML*<sup>36</sup> de 2019 sobre riesgo de lavado de dinero de 5,46 puntos; y (iv) un aumento de la inversión pública de 0,3% del PIB.
- 2.18 El programa beneficiará:
- a. Al Gobierno de El Salvador a través de dos vías: (i) obteniendo recursos de rápido desembolso para financiar acciones de atención de la pandemia y recuperación económica a través del FERRE; y (ii) contando con un marco estratégico de política fiscal de mediano plazo para recuperar la sostenibilidad fiscal.
  - b. A la población en general, a través de: financiamiento de programas de protección de ingresos de las familias y las empresas, mejor respuesta del sistema nacional de salud a la pandemia y, en el mediano plazo, de acciones que mantengan la estabilidad macroeconómica.
  - c. Al sector privado, al promover medidas que mantengan la competitividad, apertura y transparencia de la economía, y también por los beneficios de mediano y largo plazo que conlleva la estabilidad macroeconómica para la planificación y ejecución de emprendimientos.

## **III. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS**

### **A. Instrumentos de financiamiento**

- 3.1 Este SDL se financiará con recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco, pero no forma parte del programa ordinario de financiamiento del Banco aprobado en el Plan Financiero a Largo Plazo, razón por la cual se propone hacer uso de la capacidad de financiamiento ampliada del Banco para financiar este SDL. La operación ha sido preparada en coordinación con el IFR aprobado por el FMI. La estructura de un solo tramo y los mecanismos de financiamiento complementario con el FMI proporcionan un mecanismo flexible y eficaz para apoyar las medidas de emergencia que está llevando a cabo el gobierno para mitigar los efectos sanitarios y económicos de la pandemia. Los recursos del SDL se desembolsarán al gobierno en un solo tramo a la cuenta bancaria indicada para tal fin por el Ministerio de Hacienda.

---

<sup>36</sup> Mide el riesgo de que se facilite el [lavado de dinero](#) en un país.

- 3.2 El monto de este programa es de US\$250 millones, además de los US\$389 millones del IFR a desembolsar en 2020, con los cuales el total asciende a US\$639 millones. Para determinar el monto del préstamo se tuvo en cuenta: (i) el tamaño del paquete de medidas de ajuste macroeconómico necesario para abordar la crisis macroeconómica; (ii) los US\$389 millones disponibles del FMI; y (iii) las brechas fiscales y de la balanza de pagos, la sostenibilidad de la deuda del país y los factores de riesgo (párrafo 3.3 de las directrices para la categoría de SDL, GN-2031-17). El programa ayudará a cubrir el financiamiento adicional que necesita el país por efecto de la pandemia, que se estima en US\$2.000 millones para el resto de 2020, de los cuales US\$250 millones serán proporcionados por el Banco por medio del SDL<sup>37</sup>.

#### **B. Riesgos ambientales y sociales**

- 3.3 De conformidad con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del BID, y por ser un préstamo de apoyo presupuestario, no se requiere una clasificación de impacto ambiental. No se prevén impactos socioambientales negativos directos ni significativos.

#### **C. Riesgos fiduciarios**

- 3.4 No se identifican riesgos fiduciarios para este programa. Los recursos se desembolsarán directamente a la cuenta que sea designada por el MH, desde donde los utilizará para cubrir las necesidades de financiamiento, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios.

#### **D. Otros riesgos y temas claves**

- 3.5 **Sostenibilidad macroeconómica y fiscal (Alto).** La presente operación se encuentra en preparación antes de que la pandemia del COVID-19 empezase a aplacar, y no hay certeza de cuánto durará el estado de emergencia. Los costos previstos para la pandemia que forman la base del análisis fiscal son estimaciones que pueden variar significativamente si es que la pandemia se extiende y se vuelve necesario continuar con subsidios directos a los hogares, además de los impactos en el aparato productivo y la consecuente demora en iniciar la recuperación de la economía. En caso de que este escenario se materialice, el Banco ofrecerá asistencia técnica a través de sus CT regionales de respuesta a la pandemia (¶2.10) para identificar medidas adicionales para lograr un retorno a la sostenibilidad fiscal a la vez de proteger a las poblaciones más vulnerables. Adicionalmente, la nueva operación del Banco en preparación bajo la modalidad PBP permitirá complementar y dar seguimiento a la implementación de las medidas que forman parte de la Carta de Intención del IFR del FMI.
- 3.6 **Gestión pública y gobernabilidad (Alto).** El programa del FMI requiere de medidas considerables de ajuste fiscal equivalentes al 3% del PIB a lo largo de dos años. Aunque se cuenta con un compromiso de las autoridades a través de la Carta de Intención del IFR, existen riesgos de gobernanza asociados con las

---

<sup>37</sup> Complementariamente, como se ve en el Cuadro 2, el BM ha comprometido aproximadamente US\$220 millones y el BCIE US\$50 millones, más una emisión de bonos en el mercado internacional.

elecciones legislativas del 2021 y demandas sociales post pandemia que podrían comprometer la reducción de gastos, inclusive el desmantelamiento de los bonos salariales a funcionarios públicos esenciales otorgados durante la emergencia. Este riesgo se mitigará parcialmente con asistencia técnica del Banco a través de sus CT regionales de respuesta a la pandemia (¶2.10) en temas prioritarios para el ajuste fiscal y cómo mejorar el gasto público. Por otro lado, el gasto social regular (no el adicional generado por la respuesta a la pandemia), se mantiene protegido a través de la decisión del gobierno de mantener, en las leyes futuras de presupuesto, la cláusula de protección del gasto social ante recortes de gasto.

#### IV. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

##### A. Resumen de arreglos de implementación

- 4.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El Prestatario es la República de El Salvador. El OE será el MH, que se encargará de: (i) presentar comprobantes de que se han cumplido las condiciones para el desembolso del préstamo acordadas por el gobierno y el Banco; (ii) promover medidas para alcanzar los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) compilar, mantener y proporcionar al Banco la información necesaria, indicadores y parámetros para el monitoreo y evaluación de los resultados del programa.
- 4.2 **Compromisos y desembolso de los recursos del préstamo.** El único desembolso de los recursos del préstamo será realizado de acuerdo con las disposiciones establecidas en el correspondiente contrato de préstamo a ser suscrito entre el Prestatario y el Banco, incluida la relativa a que los recursos del Acuerdo de Financiamiento IFR aprobado por el FMI se estén o hayan sido desembolsados. La Matriz de Compromisos (Anexo II) identifica los compromisos adquiridos por el Gobierno de El Salvador y contenidos en la [Carta de Intención](#) de fecha 4 de abril de 2020, remitida por el Gobierno de El Salvador al FMI, la cual forma parte integrante del Informe del FMI titulado *Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument*, aprobado por el Directorio del FMI. Dichos compromisos están identificados en la [Carta de Política](#) remitida por el Gobierno de El Salvador al Banco con fecha 20 de abril de 2020 y serán reflejados en el mencionado contrato de préstamo.
- 4.3 El financiamiento del Banco será desembolsado al MH y ejecutado por éste, canalizándose los recursos, de ser el caso para efectos de registros presupuestarios, a través del FERRE. Como se describió en el ¶1.11 anterior, los gastos previstos para este fondo están alineados con las áreas de apoyo previstas para los SDL en las respectivas guías operativas (GN-2031-17), en particular con secundar nuevos esfuerzos dirigidos a mitigar los efectos de la crisis en los sectores pobres y vulnerables y facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito.

##### B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 4.4 **Monitoreo.** El Prestatario y el Banco mantendrán reuniones regulares para dar seguimiento a los compromisos descritos en la Matriz de Compromisos. El Banco

también mantendrá contacto regular con la misión del FMI para El Salvador y tomará nota de cualquier decisión del FMI relativa al IRF y sobre cualquier posible nuevo programa con el país. El OE compilará y procesará todos los datos necesarios para el monitoreo y evaluación del programa. Las consultorías que se contraten para verificar los indicadores de la Matriz de Resultados y las actividades de la Matriz de Compromisos se financiarán con fondos administrativos del Banco.

- 4.5 **Evaluación.** Luego del cierre del año fiscal 2024, cuando concluyan los compromisos de mediano plazo reflejados en la matriz de resultados, el Banco elaborará una evaluación de los indicadores acordados y las respectivas metas de esta operación, que serán insumos de una evaluación de la efectividad del instrumento SDL en su conjunto.
- 4.6 **Carta de política.** La [Carta de Política](#), emitida por el Gobierno de El Salvador, en la que reitera su compromiso con las políticas del marco macroeconómico acordadas con el Banco está alineada con la Matriz de Compromisos y la Matriz de Resultados para el programa.

### MATRIZ DE RESULTADOS

**Objetivo:** El objetivo general del programa es apoyar los esfuerzos y las acciones del gobierno para contener la crisis sanitaria derivada del COVID-19, con miras a restaurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal. Los objetivos específicos, en el mediano plazo, son: (i) reducir el déficit fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública; y (ii) mantener una economía competitiva y transparente.

#### IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad	Línea Base 2020 <sup>1</sup>	2022	2024	Meta 2030	Medios de verificación
<b>Objetivo General: Restaurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal</b>						
Deuda pública total, no mayor al 60% del PIB en el año 2030	%	82,2	80,6	76,3	60,0	Informes de cierre fiscal 2020, 2022 del MH

#### RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad	Línea Base 2020 <sup>1</sup>	2021	2022	2023	Meta 2024	Medios de verificación
<b>Objetivo Específico 1: Reducir el déficit fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública</b>							
Balance fiscal primario como % del PIB	%	-4,5	0,2	1,9	3,2	3,6	Informes de cierre fiscal del MH
Déficit fiscal global como % del PIB	%	-8,7	-4,1	-2,7	-1,5	-1,3	Informes de cierre fiscal del MH
<b>Objetivo Específico 2: Mantener una economía competitiva y transparente</b>							
Índice de riesgo <i>Basel AML</i> (anti lavado de dinero).	Índice	5,46 <sup>2</sup>	5,46	5,46	5,46	5,46	Publicación del <i>Basel Institute on Governance</i> <sup>3</sup>
Inversión pública total como % del PIB	%	3,3	3,5	3,5	3,5	3,6	Informes de cierre fiscal del MH

<sup>1</sup> La línea base es la estimación del resultado a fines del 2020 contenida en el Marco Macroeconómico del IFR del FMI. Para fines de la evaluación, este monto se actualizará una vez que las cifras finales y oficiales estén disponibles.

<sup>2</sup> La línea de base de este indicador es la del índice del 2019. Una vez que esté disponible, se actualizará con el índice de 2020 para fines de la evaluación. El objetivo es, en todo caso, mantener un nivel estable de riesgo a lo largo del periodo de análisis.

<sup>3</sup> Disponible en [Basel Institute on Governance](#).

**MATRIZ DE COMPROMISOS<sup>1</sup>**

**Objetivo:** El objetivo general del programa es apoyar los esfuerzos y las acciones del gobierno para contener la crisis sanitaria derivada del COVID-19, con miras a restaurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal. Los objetivos específicos, en el mediano plazo, son: (i) reducir el déficit fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública; y (ii) mantener una economía competitiva y transparente.

Objetivo de las Áreas de Acción	Compromisos
Reducir el déficit fiscal para lograr la sostenibilidad de la deuda pública	I. Llevar a cabo un ajuste fiscal gradual de al menos el 3% del PIB en el período 2021-2024, logrando un superávit fiscal primario del 3,5% en el 2024 que ponga la relación deuda/PIB en una trayectoria descendente hacia la meta del 60% en el 2030 en línea con la Ley de Responsabilidad Fiscal.
	II. Abstenerse de adoptar medidas o políticas que deterioren la sostenibilidad de la deuda pública.
Mantener una economía competitiva y transparente	I. Analizar el programa de inversión pública y, de ser necesario, posponer proyectos de menor prioridad que no atiendan la recuperación post pandemia.
	II. Fortalecer la competitividad mejorando el ambiente de negocios, reducir la deuda pública, combatir la corrupción, fortalecer el marco regulatorio de supervisión financiera, y la gobernanza de los marcos para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
	III. Cumplir con las previsiones establecidas en la Carta Constitutiva del FMI en cuanto a no imponer restricciones a pagos internacionales o incurrir en prácticas de monedas múltiples, o imponer restricciones comerciales con fines de manejo de la balanza de pagos.

<sup>1</sup> Los compromisos identificados en la presente matriz corresponden a los adquiridos por el Gobierno de El Salvador y contenidos en la [Carta de Intención](#) de fecha 4 de abril de 2020, remitida por el Gobierno de El Salvador al FMI y que forma parte integrante del Informe del FMI titulado *Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument*, aprobado por el Directorio del FMI el 14 de abril de 2020.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_/20

El Salvador. Préstamo \_\_\_\_/OC-ES a la República de El Salvador  
Programa de Emergencia para la Sostenibilidad  
Macroeconómica y Fiscal

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de El Salvador, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del “Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal”. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$250.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020)