

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EL SALVADOR

PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA SOCIAL

(ES-0140)

PROPUESTA DE REFORMULACIÓN

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Marie Gaarder (SCL/SPH), Jefa de Equipo; Julia Johannsen (SCL/SPH); Iveta Ganev (SPH/CES); Gabriela Inchauste (CID/CID); Miguel Coronado (LEG/SGO); Héctor Morena (CID/CID); y Martha Guerra (SCL/SPH).

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. MARCO DE REFERENCIA	2
A. Antecedentes.....	2
B. Justificación del aumento del monto del préstamo.....	3
C. Justificación para el cambio de instrumento.....	6
D. Estrategia para la Reformulación.....	8
E. Estrategia del país en el sector.....	8
F. Estrategia del Banco	9
II. PROPUESTA DEL PROGRAMA REFORMULADO	9
A. Objetivo del programa reformulado	9
B. Estructura del programa reformulado.....	9
1. Entorno macroeconómico.....	10
2. Acciones estratégicas (condicionalidades).....	10
3. Protección Presupuestaria de Programas Sociales Prioritarios	14
C. Costo y financiamiento	15
III. RIESGOS.....	15
IV. RECOMENDACIÓN	16

Anexos	
Anexo I:	Matriz de Acciones de Políticas
Enlaces Electrónicos	
OBLIGATORIOS	
Medios de Verificación	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1665766
Matriz de Indicadores	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1665608
Propuesta de Préstamo original	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1665612
Carta de Política	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1713220
OPCIONALES	
Anexo II:	Programas Presupuestarios Prioritarios
Anexo III:	Justificación Técnica de los Ajustes a las Acciones Estratégicas

ABREVIATURAS

AFPs	Administradoras de Fondos de Pensiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CO	Capital Ordinario
DGICP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FESAL	Encuesta Nacional de Salud Familiar
FFI	Facilidad de Financiamiento Intermedio
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
GOES	Gobierno de El Salvador
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEMA	Informe Estadístico Mensual
ISDP	Informes de Seguimiento de Desempeño del Proyecto
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organismos No Gubernamentales
PBL	<i>Policy Based Loan</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integral
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
RO	Reglamento Operativo
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas

**RESUMEN DEL PROYECTO
EL SALVADOR
PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA SOCIAL
(ES-0140)**

Términos y Condiciones Financieras

Prestatario: República de El Salvador			Plazos de amortización:	CO: 20 años SMABD: FOE: 40 años CO (SCF): 30 años
Organismo Ejecutor: Ministerio de Hacienda (MH)			Período de gracia:	CO: 5 años SMABD: FOE: 40 años CO (SCF): 5 1/2 años
			Desembolso:	24 meses
Préstamo	Fuente	Monto	Tasa de interés:	CO: Tasa de Interés LIBOR SMABD: FOE: 0,25 Fija CO (SCF): Tasa de Interés Ajustable
Préstamo Original Aprobado 1782/OC-ES*	BID (CO)	US\$48,5 millones	Comisión inspección y vigilancia:	CO: **
	BID (CO-FFI)	US\$51,5 millones		SMABD:
	Subtotal original	US\$100,0 millones		FOE: N/A CO (SCF): **
Préstamo Adicional:	BID (CO)	US\$ 50,9 millones	Comisión de crédito:	CO: **
	BID (SMABD) ^{1/}	US\$ 49,1 millones		SMABD: FOE: N/A CO (SCF): **
	20% FOE 80% OC (SCF)	US\$ 9,82 mill. US\$39,28 mill.	Moneda:	CO: US\$ de la Facilidad Unimonetaria.
	Subtotal (2008)	US\$100,0 millones		SMABD:
	BID (CO) (2009)	US\$300,0 millones		FOE: USD
	Subtotal adicional	US\$400,0 millones		CO (SCF): USD
Préstamo reformulado:	Total	US\$500,0 millones		

* / Las condiciones financieras del préstamo original no se modificarían

^{1/} Mezcla de recursos concesionales del Sistema Mejorado de Asignación Basado en el Desempeño

Esquema del Proyecto

Propósito de la reformulación: Consiste en modificar el instrumento de financiamiento y en aumentar el monto del mismo, con los objetivos de (i) apoyar al país con la disponibilidad de recursos para enfrentar las necesidades financieras de los próximos tres años en el campo de la inversión social y (ii) actualizar el estado de avance en las acciones estratégicas (condicionalidades) de la propuesta original.

Objetivo del proyecto reformulado: Se mantiene el objetivo original del Proyecto que consiste en contribuir a consolidar el sistema de protección social para los más pobres y profundizar la visión de mediano y largo plazo para la política social de reducción de pobreza en El Salvador.

Condiciones contractuales especiales del Proyecto reformulado: El desembolso de los recursos de los tramos de la operación está condicionado al cumplimiento de las medidas sobre reformas de política o cambios institucionales acordados para la liberación de cada tramo, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Acciones de Políticas del Programa ([ver Anexo I](#)).

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna

El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Si [X] No []

El proyecto califica como: SEQ [X] PTI [] Sector [] Geográfica [] % de beneficiarios []

Fecha Verificación del CESI: El Documento Conceptual de Proyecto fue visto en la reunión CESI 19-06 del 12 de mayo de 2006. Ninguna acción subsiguiente fue solicitada.

** La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes

- 1.1 El Programa de Apoyo a la Política Social (ES-0140), fue aprobado por el Banco el 21 de septiembre de 2006 (1782/OC-ES), con el objetivo general de contribuir a consolidar el sistema de protección social para los más pobres y profundizar la visión de mediano y largo plazo para la política social de reducción de pobreza en El Salvador. Más específicamente y tomando como referente el modelo de la Red Solidaria, la operación planteó acompañar los avances graduales de la política social dirigida a superar la extrema pobreza, por medio de acciones de política que aseguren la sistematización, fortalecimiento, preservación y consolidación de sus instrumentos de focalización, sus mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial de los ministerios e instituciones sociales participantes, sus instrumentos y mecanismos de participación comunitaria, así como sus sistemas de seguimiento y evaluación junto a sus estudios técnicos, con la perspectiva de contar, a mediano y largo plazo, con un sistema efectivo de protección social para los más pobres.
- 1.2 Con respecto a la modalidad de financiamiento, se optó en el Programa original por un Préstamo de Políticas (PBL, por sus siglas en inglés) programático, compuesto de tres operaciones individuales de tramo único de desembolso, dado el horizonte de mediano a largo plazo que el Gobierno de El Salvador (GOES) había definido para Red Solidaria como política de combate a la extrema pobreza. En este horizonte de planeación, se buscaba una modalidad flexible permitiendo revisar el alcance del Programa a lo largo del tiempo e ir construyendo la visión de una política social de Estado. Cada una de las tres operaciones individuales del PBL programático ascendería a US\$100 millones. El primer préstamo individual (1782/OC-ES) de la serie programática se previó sería desembolsado en un plazo de 12 meses contado a partir de la vigencia del contrato.
- 1.3 Desde la aprobación del Programa (ES-0140) por el Directorio Ejecutivo del Banco han transcurrido dos años. Sin embargo, el gobierno considera que hasta la fecha no han existido circunstancias políticas conducentes para que fuera posible la ratificación del Contrato de Préstamo (1782/OC-ES) en la Asamblea Legislativa. Ante esta situación, las autoridades salvadoreñas solicitaron las extensiones del plazo para la firma de la operación a la espera de una mejor expectativa de éxito en la Asamblea Legislativa.
- 1.4 El 2009 será un año de transición en El Salvador, con elecciones para la Asamblea Legislativa en enero y la elección presidencial en marzo. El nuevo Presidente de la República asumirá funciones en el mes de junio. Estas inminentes elecciones han abierto una ventana de oportunidad que no se había presentado en los últimos dos años, para el diálogo entre los partidos y para la ratificación del Programa en la Asamblea Legislativa. En efecto, el 5 de noviembre la plenaria de la Asamblea por unanimidad autorizó al Gobierno para negociar esta operación con el Banco y para suscribir el contrato correspondiente. Una vez aprobada esta operación por el

Directorio Ejecutivo del Banco y suscrito el contrato deberá regresar a la Asamblea Legislativa para su ratificación.

- 1.5 Durante el período 2006 a 2008, varios préstamos de inversión, tanto del Banco como del Banco Mundial (BM), dirigidos a fortalecer el Programa Red Solidaria tampoco lograron su ratificación en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el país ha logrado con fondos propios y con donaciones de agencias cooperantes (incluyendo Unión Europea, España y Luxemburgo) avanzar con varias de las reformas dirigidas a fortalecer el Programa de Red Solidaria, como instrumento principal para la reducción de la extrema pobreza. Además, frente al aumento importante en los precios de los alimentos y del petróleo, el cual afecta las poblaciones en pobreza desproporcionadamente, el GOES logró una expansión más rápida del Programa Red Solidaria de lo originalmente previsto. No obstante ello, tanto el gobierno como la oposición están preocupados por el perfil de la deuda del país y por la necesidad de destinar crecientes recursos a inversiones sociales en un contexto de desaceleración económica como resultado de la crisis financiera internacional. Para apoyar a que el Programa Red Solidaria se consolide y establezca como programa de Estado y al mismo tiempo para contribuir al mejoramiento del perfil de deuda del país, se propone una reformulación de la operación (ES-0140), que consiste en cambiar el instrumento financiero de un PBL programático de tres operaciones individuales de US\$100 millones cada una, a un PBL de dos tramos de US\$200M y US\$300M, respectivamente (ver párrafo 2.22).
- 1.6 El *propósito de la reformulación* consiste en modificar el instrumento de financiamiento y en aumentar el monto del mismo, con los objetivos de: (i) apoyar al país con la disponibilidad de recursos para enfrentar las necesidades financieras de los próximos tres años en el campo de la inversión social; y (ii) actualizar el estado de avance en las acciones estratégicas (condicionalidades) de la propuesta original.

B. Justificación del aumento del monto del préstamo

- 1.7 La principal justificación para el aumento del monto del préstamo es el interés de las autoridades de mejorar el perfil de la deuda para dar mayor seguridad y certeza al mercado. En efecto, las necesidades de financiamiento se incrementaron notablemente, debido inicialmente a los shocks de los precios internacionales de alimentos y de petróleo en los primeros tres trimestres del año, y más recientemente, por la crisis financiera internacional. Asimismo, las autoridades han expresado su fuerte interés de continuar reforzando los presupuestos de los programas sociales prioritarios. Si bien la tasa de crecimiento del PIB llegó al 4,7% durante 2007, se vislumbra un menor crecimiento durante el 2008 y para el 2009 dada la crisis mundial. Por su parte, la inflación ha tenido un incremento importante en los últimos dos años, desde un promedio de 4,4% entre 2004-2007 a un 8,7% anual a fin de Septiembre del 2008. El incremento en los precios de alimentos son

el factor más importante en este incremento en precios, y son lo que tiene el mayor impacto en las familias más pobres¹.

- 1.8 En cuanto al sector externo, el déficit en cuenta corriente para 2007 fue de 5,5% del PIB, afectado negativamente por el shock de precios de alimentos y petróleo y por la caída de las exportaciones de maquila. El déficit comercial llegó al 20% del PIB, y fue financiado en gran parte por las remesas familiares, las cuales representaron el 18% del PIB para 2007. A pesar de este flujo importante a la economía, el resultado de cuenta corriente fue negativo, y fue financiado en gran parte por inversión extranjera directa, la cual fue fuera de lo común por la adquisición de tres bancos comerciales importantes. Para el 2008, se estima que el déficit de cuenta corriente podría ser mayor al 6% pero se espera que este se reduzca a mediano plazo. Si bien estos déficits no son altos comparados con otros países de la región, representan una fragilidad en la economía, particularmente ante un mercado financiero internacional menos favorable.
- 1.9 Ante estos shocks externos, el gobierno adoptó una política fiscal expansiva con el propósito de (i) contrarrestar el entorno internacional desfavorable por la crisis de los Estados Unidos; (ii) aliviar los altos costos del petróleo y alimentos y amortiguar el impacto en consumo; y (iii) reducir algunos impuestos/aranceles para atenuar los aumentos de los costos de producción del sector agropecuario y del transporte en general. Durante los últimos años el gobierno ha seguido una política fiscal relativamente estricta, reduciendo el déficit primario de 2,9% del PIB en el 2001 a un superávit del 0,6% en el 2007. Para el 2008, se estima que el balance primario estará en equilibrio. Concretamente, a pesar de un esperado incremento en las recaudaciones tributarias durante el 2008, se espera un leve deterioro fiscal que refleja el incremento en el costo de los subsidios (eléctrico, de transporte, de gas propano y de agua), un incremento salarial y un incremento en el gasto de capital.
- 1.10 Con respecto a las fuentes de financiamiento, es importante recordar que durante el 2006 un paquete de préstamos de la banca multilateral (BM, BID y BCIE) no se aprobó en la Asamblea Legislativa y que por lo tanto, el GOES comenzó a buscar alternativas a la emisión de bonos internacionales y préstamos de la banca multilateral para poder financiar sus necesidades de recursos en el período 2007-2009. En el 2006, emitió Eurobonos por US\$618 millones, equivalentes al 3,3% del PIB. En septiembre de 2006, el GOES estableció un Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), el cual emite bonos especiales que son vendidos obligatoriamente a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), hasta un máximo del 30% de sus activos. Con esta reforma, el gobierno eliminó la necesidad de solicitar anualmente a la Asamblea Legislativa las autorizaciones de endeudamiento para cubrir el pago de pensiones. Similarmente, durante 2007, se creó el Fideicomiso de Inversión en Educación, Seguridad y Paz Ciudadana (FOSEDU), el cual puede emitir certificados en el mercado interno, hasta por

¹ Morales, Hada Desireé, 2008, "La Economía Nacional y de los Hogares Salvadoreños: Impacto de los Precios de Commodities" Tópicos Económicos, Banco Central de Reserva de El Salvador, Año 1, No. 14, julio, 2008.

US\$350 millones entre 2007 y 2009, para financiar gastos en las áreas de seguridad y educación.

- 1.11 En este contexto, las necesidades de financiamiento para el 2008 están estimadas en el orden de 6% del PIB. Las autoridades económicas esperan recibir 2,5% del PIB en colocación de títulos de gobierno (LETES), 1,5% del PIB del Fideicomiso de Pensiones (FOP), 0,8% del PIB en desembolsos externos (provenientes de entes multilaterales y bilaterales) y 0,9% del PIB en certificados emitidos por FOSEDU. En la medida que las tasas de interés internacionales suban durante 2008 y 2009 y el mercado internacional se haga menos líquido, es de esperar que el GOES busque alternativas a la emisión de bonos en los mercados, por lo que las operaciones del Banco y del Banco Mundial contribuirán a enfrentar desafíos de liquidez del Gobierno Central.
- 1.12 La deuda pública del Sector Público No Financiero, incluyendo la deuda previsional, bajó de 44,7% del PIB en 2006 a 43% del PIB a finales de 2007. Esta reducción ocurre después de un crecimiento importante en los últimos años (cerca de 10% del PIB desde 2000), en especial luego de los terremotos del 2001 y del cambio en el sistema de pensiones. A mediano plazo, a medida que exista una reducción del déficit del SPNF, se espera que las necesidades de financiamiento bajen paulatinamente. Cabe destacar que se espera un incremento importante en las necesidades de financiamiento en el 2011, cuando se vencen los Eurobonos emitidos en el 2001. El cambio en la estructura de financiamiento propuesto por las operaciones del Banco y Banco Mundial (ver párrafo 1.20) le permitiría al GOES reducir su costo de financiamiento (en un entorno de tasas de interés creciente), y además le daría un mejor perfil de deuda dado los mayores plazos de amortización que tienen los préstamos provenientes de la banca multilateral. El ahorro esperado con esta operación es de un promedio de 0,2% del PIB anual por un total de US\$240 millones, que se destinaría a incrementar el gasto social.
- 1.13 Actualmente, el GOES no mantiene un programa de asistencia con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El último documento de consulta del Artículo IV del FMI fue aprobado por el Directorio de esa institución a finales de marzo de 2008. Dicha evaluación anotó que los retos centrales son sostener el crecimiento económico en el mediano plazo, reducir las vulnerabilidades de la economía dolarizada ante choques externos, y reducir la pobreza. Para seguir en esta senda de progresos económicos y sociales, el informe recomienda medidas adicionales para incrementar los ingresos de gobierno y reducir los gastos, mejoras a la supervisión y regulación de la banca, y mejoras en el ambiente de negocios y en la productividad para incrementar la competitividad externa y sostener un continuado crecimiento económico. El FMI acaba de realizar la misión de discusión de un nuevo Artículo IV en septiembre de 2008 y se espera que el documento de esta consulta sea aprobada por el directorio de dicha institución a mediados de noviembre.
- 1.14 **Perspectivas económicas.** Para el 2008 se espera que el crecimiento alcance el 3%, impulsado por el continuado dinamismo en el sector agrícola y el incremento de las exportaciones no tradicionales. Asimismo, se espera que las remesas familiares

continúen estimulando el consumo y la inversión en El Salvador, aunque de forma menos acelerada. Para el 2009 se espera que la economía se desacelere aún más, con un crecimiento del 2,5% como resultado de la crisis financiera internacional. En el mediano plazo, se espera que el crecimiento retorne a tasas del 4-4,5% anual. Este crecimiento se vincularía esencialmente al dinamismo en las exportaciones agrícolas y no tradicionales. Complementariamente, se estima que la inflación para fin de año sea del 8,5%, y que esta se desacelerará en el mediano plazo, suponiendo la normalización del mercado petrolero y una situación fiscal estable.

- 1.15 Para el mediano plazo, se estima una continuada política de consolidación fiscal, llegando a un superávit primario de 1,4% del PIB para el 2012 en base a medidas que incrementen los ingresos tributarios y reduzcan los egresos fiscales. Específicamente, las autoridades esperan incrementar la carga tributaria en 0,5% puntos del PIB mediante medidas administrativas y un impuesto ad valorem en las bebidas alcohólicas que sustituiría el impuesto fijo que existe hoy. Se espera que el conjunto de estas medidas lleven a incrementar la carga tributaria al 14,8% del PIB en 2012. Sin embargo, se espera que el total de los ingresos y donaciones del SPNF se mantengan relativamente constantes a mediano plazo debido al deterioro en los ingresos no tributarios. Por el lado del gasto, se espera una reducción en el costo de los subsidios por la eliminación del subsidio eléctrico a la mediana y gran demanda durante 2009, y una mayor focalización del subsidio eléctrico y del subsidio al gas en el mediano plazo. Por otra parte, se espera un incremento en salarios a mediano plazo, dadas las promesas electorales de incrementar la contratación de maestros, médicos, policías, y enfermeras. Finalmente, las autoridades esperan poder incrementar el gasto en inversión del 2,3% al 2,7% del PIB entre 2007 y 2012.

C. Justificación para el cambio de instrumento

- 1.16 El cambio de instrumento se debe fundamentalmente a los avances sustanciales logrados en las reformas dirigidas a fortalecer el Programa de Red Solidaria como instrumento principal para la reducción de la extrema pobreza durante los dos años que han transcurrido después de la aprobación del Programa ES-0140 por el Directorio del Banco. Dichos avances implican por un lado que los tres tramos originalmente previstos pueden fusionarse en dos tramos, y por otro lado que la mayor certeza sobre las condiciones del segundo tramo favorece el instrumento de PBL sobre el programático original.
- 1.17 Entre los avances más importantes, se destacan: (i) Focalización. Para hacer más eficiente la focalización, se ha complementado el mapa de pobreza con censos municipales que permitan la caracterización socioeconómica de las familias y con un Método de Variables Próximas para clasificarlas y seleccionarlas como beneficiarias cuando no pertenecen a los municipios de extrema pobreza severa. (ii) Esfuerzos intersectoriales. Para asegurar un enfoque integral en la intervención y la máxima eficiencia en los esfuerzos intersectoriales, se han conformado las instancias directivas y ejecutivas de Red Solidaria, incluyendo el Consejo Directivo de Red Solidaria, su Comité Intersectorial y sus Comités Municipales de Coordinación. Respecto a los esfuerzos intersectoriales, la cobertura de las intervenciones de Transferencias

Monetarias Condicionadas (TCM), salud y educación se ha ido aumentando y se está cubriendo a más de la mitad de los 100 municipios de extrema pobreza severa y alta del país. Asimismo, se ha iniciado la oferta de servicios de ONG especializadas para promover la participación comunitaria en estos mismos municipios. (iii) Sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación. Con el fin de garantizar que los procesos y medios utilizados permitan obtener de manera eficiente los productos y metas esperadas por la Red Solidaria, se ha diseñado y se ha empezado la implementación del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la Red Solidaria. En particular, se ha diseñado la propuesta metodológica de la evaluación de impacto de la Red Solidaria, incluidos los instrumentos cualitativos de satisfacción de beneficiarios y se ha levantado la línea de base para la evaluación de impacto de la Red Solidaria. Asimismo, los estudios de evaluaciones de los procesos de la Red Solidaria han sido realizados y los resultados de dichos estudios están siendo utilizados para perfeccionar su diseño e implementación.

- 1.18 Adicionalmente a estos avances que estaban previstos como acciones condicionantes para el primer préstamo individual original (1782/OC-ES) de la serie PBL programática, y en algunos casos inclusive para el segundo, el GOES ha decidido promover reformas enfocadas a mejorar la calidad de vida de las poblaciones vulnerables en las áreas urbanas. Durante el último año, el país ha constituido un Consejo Asesor que está en el proceso de diseñar una estrategia de pobreza urbana.
- 1.19 En caso del programa reformulado se trata de un PBL de dos tramos por oposición al instrumento original, un PBL programático de tres operaciones de tramo único. En el presente caso se considera que un PBL de tramos múltiples es el instrumento financiero apropiado. Ello se debe al avance logrado por el gobierno en la implantación del Programa de la Red Solidaria y a la definición clara con el Banco de los detalles esenciales para llevar el proceso de reforma en el sector a mediano plazo. En este sentido, las condiciones del segundo tramo son fijadas de tal manera que se logre consolidar el programa Red Solidaria y sus líneas presupuestales necesarias como parte importante y constante de las reformas continuas a favor de la reducción de la pobreza.
- 1.20 Esta operación fue coordinada con el Banco Mundial, ya que el Directorio del mismo estará considerando un préstamo para políticas de desarrollo con opción de desembolso diferido (DPL Programático DDO) por US\$450.0 millones. Las autoridades presentaron estas operaciones de financiamiento como una oportunidad de reestructurar deuda a fin de obtener mejores condiciones financieras que las actuales, suavizando la estructura de vencimientos, alargando plazos y disminuyendo costos financieros de la deuda, posibilitando obtener disminuciones en el pago del servicio anual o, en su lugar, destinar dichos recursos al financiamiento de programas prioritarios de interés social.

D. Estrategia para la Reformulación

1.21 Como parte de la preparación del programa reformulado, el equipo del Banco realizó una Evaluación Macroeconómica Independiente (IMA por sus siglas en inglés) actualizada al mes de noviembre 2008 y en paralelo solicitó una carta de evaluación (*Assessment Letter*) al Fondo Monetario. Además, se revisó el estado de avance en las reformas descritas en la Matriz de Acciones de Políticas y se realizaron los siguientes ajustes con base en la Matriz original de la primera operación individual de préstamo (1782/OC-ES) del PBL programático:

- a. Se actualizaron tanto las acciones previas a los desembolsos como los medios de verificación de cada componente y acción específica para reflejar el avance logrado en varios componentes durante el período transcurrido desde su aprobación por el Directorio del Banco en septiembre del 2006.
- b. En general, se buscó unir y reubicar las acciones previas al segundo y tercer desembolso original para considerar previo al primer tramo en la matriz actualizada aquellas acciones ya cumplidas y dejar las acciones restantes para el segundo tramo.
- c. Adicionalmente, se incluyó una nueva área de políticas en apoyo al desarrollo de una estrategia de pobreza urbana y a la preparación de un programa respectivo de intervención. Esta nueva iniciativa es de alta prioridad para el GOES y beneficiará a una porción importante de la población actualmente excluida de la mayor parte de los programas de protección social. A través del Programa y estudios técnicos financiados por el Banco y el PNUD, se apoyará el sustento técnico para futuras intervenciones en esta área.
- d. Por último, se reforzaron las acciones dirigidas a la protección presupuestaria en los sectores sociales relacionados a la extensión de cobertura del Programa Red Solidaria, explicitando las líneas presupuestarias y niveles de financiamiento mínimos requeridos.

1.22 La justificación técnica detallada de estos ajustes a las acciones estratégicas se describen en el Anexo III.

E. Estrategia del país en el sector

1.23 La Red Solidaria representa los esfuerzos del GOES por diseñar e implementar una estrategia integral de atención a las familias en extrema pobreza, la cual busca mejorar en el corto plazo los indicadores sociales de educación, salud y nutrición. Este nuevo enfoque combina el papel tradicional de protección y asistencia social con el desarrollo social, por cuanto ataca al mismo tiempo las condicionantes inmediatas de la pobreza y, a la vez, promueve una disminución sostenible de la pobreza en el largo plazo al mejorar las condiciones educativas y de salud de las familias. Con este PBL de tramos múltiples, el GOES espera acompañar este esfuerzo con un conjunto de acciones de políticas en áreas como instrumentos de focalización, arreglos institucionales y esfuerzos intersectoriales, mecanismos de

participación comunitaria, sistemas de información y estudios técnicos que mejoren la calidad en la implementación de Red Solidaria. Asimismo, y de manera complementaria, el programa reformulado apoyará los esfuerzos recientes de desarrollar una estrategia integral de pobreza urbana.

- 1.24 La operación del BM a su vez apoyará al gobierno en tres áreas: (i) movilización de recursos a través de una nueva legislación para incrementar la recaudación de impuestos; (ii) el mejoramiento en la eficiencia y transparencia de la gestión pública y en la modernización de la Gestión Pública Financiera; y (iii) apoyo a la oferta de servicios sociales, particularmente en la educación secundaria.

F. Estrategia del Banco

- 1.25 La Estrategia vigente del Banco con El Salvador 2005-2009 tiene como objetivo central la reducción de la pobreza. Para lograr esta meta, esta estrategia se plantea dos objetivos estratégicos interrelacionados y consistentes con el Plan de Gobierno “País Seguro 2004-2009”: (i) promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad; y (ii) desarrollar el capital humano y mejorar las oportunidades para los más pobres, a través de una mejor focalización y eficiencia del gasto social orientado al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), al tiempo que se mejora la calidad y cobertura de los servicios sociales. Esta operación tendrá una interrelación directa con el segundo objetivo estratégico del Banco en El Salvador, al apoyar al país en su prioridad estratégica de desarrollo social para avanzar gradualmente hacia la superación de la extrema pobreza, el logro de los ODM y la consolidación institucional y al proveer blindaje de su principal programa de protección social durante un año electoral.

II. PROPUESTA DEL PROGRAMA REFORMULADO

A. Objetivo del programa reformulado

- 2.1 El objetivo general de la operación es contribuir a consolidar el sistema de protección social para los más pobres y profundizar la visión de mediano y largo plazo para la política social de reducción de pobreza en El Salvador. Más específicamente y tomando como referente el Programa de Red Solidaria, la operación acompañará los avances graduales de la política social dirigida a superar la extrema pobreza, por medio de acciones de política que aseguren la sistematización, fortalecimiento, preservación y consolidación de sus instrumentos de focalización, sus mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial de los ministerios e instituciones sociales participantes, sus instrumentos y mecanismos de participación comunitaria, así como sus sistemas de seguimiento y evaluación junto a sus estudios técnicos, en la perspectiva de contar a mediano y largo plazo con una efectiva agenda social a favor de los más pobres.

B. Estructura del programa reformulado

- 2.2 En caso del programa reformulado se trata de un PBL de dos tramos. En cuanto al contenido, el Programa comprenderá tres áreas de acción: (i) entorno

macroeconómico; (ii) acciones estratégicas en los sectores sociales; y (iii) protección presupuestaria de programas sociales prioritarios. La Matriz de Acciones de Políticas del Programa presentada en el Anexo I describe de manera específica las acciones previas a los desembolsos del PBL de tramos múltiples. A continuación se describen con más detalle los objetivos y las acciones de políticas contempladas en los dos tramos propuestos en la operación reformulada.

1. Entorno macroeconómico

- 2.3 El objetivo del acompañamiento macroeconómico de los dos tramos del PBL es contribuir a mantener un crecimiento económico sostenido como base de la estabilidad macroeconómica del país. En esta perspectiva, la condición del desembolso del primer tramo es que se mantenga un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa y con la carta de Política de octubre 2008. Por su importancia, esta misma condición será monitoreada en el segundo tramo.

2. Acciones estratégicas (condicionalidades)

a) Instrumentos de focalización

- 2.4 El objetivo del área de reforma es consolidar el diseño, aplicación y extensión de los instrumentos de focalización dirigidos a priorizar la inversión pública en los municipios y familias más pobres. Se espera lograr el objetivo mediante la implementación de tres acciones básicas relacionadas al diseño y uso de un mapa de pobreza, censos familiares, y la metodología de variables próximas (*proxy means test*, PMT). Las acciones previas al desembolso del primer tramo reconocen: (i) el diseño y la aplicación del Mapa de Pobreza como instrumento de focalización geográfica a nivel municipal; (ii) el diseño y la aplicación de los Censos Municipales como instrumento de identificación de las familias que son elegibles para las TMC; y (iii) el diseño del Método de Variables Próximas.
- 2.5 En las acciones previas al desembolso del segundo tramo, además de la actualización de los instrumentos de focalización del Programa Red Solidaria rural, se considera la actualización de instrumentos para futuras intervenciones urbanas (incluyendo un mapa para la focalización geográfica). En esa dirección, las acciones previas al desembolso del segundo tramo son: (i) la actualización del mapa de pobreza para ser pertinente a las características de potenciales beneficiarios urbanos; (ii) la aplicación de los Censos Municipales al 100% de los municipios priorizados por el programa de TMC; y (iii) la actualización del mecanismo de focalización del Programa Red Solidaria (reflejado en el Reglamento Operativo) con base en los resultados de la evaluación de la focalización del mismo.

b) Instancias de coordinación y esfuerzos intersectoriales

- 2.6 El objetivo de esta área de reformas es consolidar el funcionamiento y la ampliación de las instancias de coordinación, nacional y municipal de la política social de reducción de la extrema pobreza, incluyendo sus correspondientes instrumentos de

coordinación presupuestaria. Se espera lograr el objetivo mediante la implementación de acciones políticas relacionadas a la formación y consolidación de las instancias de coordinación de Red Solidaria, y a la asignación y ejecución presupuestal basada en los recursos requeridos para los programas sociales prioritarios relacionados a la cobertura de Red Solidaria, tanto del presente como del siguiente año.

- 2.7 En esa dirección, las acciones previas al desembolso del primer tramo son: (i) la formación y el funcionamiento del Consejo Directivo de la Red Solidaria, su Comité Intersectorial y sus Comités Municipales de Coordinación; y (ii) El MH programa en el Presupuesto 2008 una partida global de transferencia para el financiamiento del programa la Red Solidaria, con su respectiva codificación presupuestaria y su seguimiento a través del SAFI. Las acciones previas al desembolso del segundo tramo son: (i) el seguimiento periódico a los acuerdos del Consejo Directivo de la Red Solidaria, su Comité Intersectorial y sus Comités Municipales de Coordinación, y la resolución oportuna de los problemas de ejecución y comunicación de sus decisiones a los tomadores de decisiones; y (ii) la emisión de los lineamientos y directrices por el MH instruyendo a los ministerios e instituciones públicas vinculadas al programa Red Solidaria para que programen con su codificación presupuestaria los recursos de sus respectivos presupuestos.

c) Protección Social

- 2.8 El objetivo de esta área de política es contribuir a la interrupción del ciclo de pobreza, promoviendo estímulos a la demanda para mejorar los niveles educativos, de salud y nutrición de los niños que viven en extrema pobreza. Se espera lograr este objetivo mediante el diseño y la implementación de una intervención de TMC, la definición de una estrategia de salida de las familias beneficiarias del mismo programa, y el mejoramiento del proceso y los mecanismos de entrega de las TMC. Las acciones previas al desembolso del primer tramo reconocen: (i) el diseño de la modalidad de intervención de TMC y su implementación en, al menos, 47 de los 100 municipios de extrema pobreza, severa y alta, incluyendo la verificación del cumplimiento de las condicionalidades por parte de las familias beneficiarias; y (ii) la definición y aprobación de una estrategia de salida de las familias beneficiarias del programa. Las acciones previas al desembolso del segundo tramo son: (i) la extensión de la cobertura de las TMC al menos a 30 municipios adicionales dentro de los 100 municipios de extrema pobreza, severa y alta; y (ii) el mejoramiento del proceso y los mecanismos de entrega de las TMC para asegurar su transparencia y eficiencia, y el cumplimiento de las condicionalidades.

d) Educación

- 2.9 El objetivo de esta área de reforma es mejorar la oferta educativa para asegurar la asistencia oportuna a la educación formal (preescolar y básica) y aumentar los niveles de escolaridad, mediante la organización y funcionamiento de las Redes Escolares Efectivas que se consoliden como modelo de intervención en zonas pobres aisladas. Por lo tanto, las acciones previas al desembolso del primer tramo,

consideran: (i) el diseño y la implementación del modelo de Redes Escolares Efectivas en, al menos, 56 municipios de extrema pobreza, para aumentar la asistencia y retención escolar de los estudiantes de educación básica; y (ii) el diseño de la propuesta técnica para fortalecer y ampliar el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos ha sido diseñada, y el funcionamiento del mismo Programa conforme con un currículo revisado, módulos de aprendizaje en uso y facilitadores capacitados, en al menos, 100 municipios de extrema pobreza, severa y alta, para permitir a sus beneficiarios concluir la educación primaria.

- 2.10 En cuanto a las acciones previas al desembolso del segundo tramo, incluyen: (i) la modificación del modelo de Redes Escolares Efectivas para incluir modalidades de gestión e instancias de participación de la comunidad para asegurar asistencia y retención escolar, y su implementación de acuerdo a características técnicas pedagógicas en, al menos, 44 municipios adicionales de la Red Solidaria. A esto se agrega la especificación de la organización en total de al menos, 117 redes en el total de los 100 municipios de extrema pobreza severa y alta; (ii) la extensión del Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos en al menos, 50 municipios adicionales y su ampliación en cuanto al porcentaje de beneficiarios en los municipios de extrema pobreza severa y alta; (iii) la provisión de un mínimo de 50% de facilitadores capacitados para el segundo y tercer nivel educativo del Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos; y (iv) el diseño y la implementación de una estrategia de promoción, organización y ejecución del mismo programa, así como con el diseño de la evaluación y certificación de los aprendizajes de beneficiarios de manera gradual.

e) Salud

- 2.11 El objetivo de este sub-componente es contribuir a asegurar la oferta de un conjunto de servicios esenciales de salud y nutrición para las familias en condiciones de extrema pobreza. Por lo tanto, las acciones previas al desembolso del primer tramo, son: (i) el diseño del modelo de extensión de cobertura de servicios esenciales de salud y nutrición como norma obligatoria para todos los prestadores públicos y no públicos (ONG) en las zonas rurales de extrema pobreza; y (ii) la implementación del modelo en por lo menos 87 de los 100 municipios de extrema pobreza severa y alta. Con respecto a las acciones previas al desembolso del segundo tramo, estos incluyen: (i) la extensión del modelo de extensión de cobertura en al menos nueve municipios adicionales de extrema pobreza severa y alta; (ii) la revisión de los costos y la eficiencia del modelo de extensión de cobertura por el MSPAS; y (iii) la promoción del cumplimiento de los mismos niveles de calidad mínimos definidos para las ONG y equipos institucionales que se contratan para la prestación de servicios en las zonas rurales de extrema pobreza por parte del MSPAS.

f) Desarrollo urbano integral

- 2.12 El objetivo de esta nueva área de reforma de política comprende promover el desarrollo urbano integral y contribuir a la interrupción del ciclo de pobreza y exclusión social en áreas urbanas. En consecuencia, la acción previa al desembolso

del primer tramo se refiere a la constitución de, al menos, un Consejo Asesor a cargo del diseño de una estrategia de pobreza urbana. La acción previa al desembolso del segundo tramo se enfoca en el diseño de un programa de intervenciones en comunidades en condiciones de pobreza y exclusión social de las áreas urbanas, con base en los resultados de los estudios preparativos definidos por el Consejo Asesor de pobreza urbana.

g) Mecanismos de participación comunitaria

- 2.13 El objetivo de esta área de intervención es promover la participación y el empoderamiento de las comunidades para resolver sus problemas y ejercer contraloría social de Red Solidaria y otros programas públicos. Se espera lograr el objetivo mediante la implementación de acciones políticas relacionadas a la oferta de servicios de ONG especializadas que promuevan la participación comunitaria y apoyen a las familias beneficiarias, el diseño y funcionamiento de mecanismos de participación comunitaria y su evaluación, y el ejercicio de funciones de contraloría social por parte de los Comités Comunitarios.
- 2.14 En esa dirección, las acciones previas al desembolso del primer tramo son: (i) la promoción de la oferta de servicios de ONG especializadas para promover la participación comunitaria y apoyar a las familias beneficiarias se ha iniciado en, al menos, 47 municipios dentro de los 100 municipios de extrema pobreza severa y alta, y una forma regular y oportuna en la oferta de estos servicios de ONG utilizando metodologías participativas pertinentes; y (ii) el diseño, funcionamiento y la evaluación de los mecanismos de participación comunitaria. Las acciones previas al desembolso del segundo tramo son: (i) la implementación de la oferta de servicios de ONG especializadas para promover la participación comunitaria y apoyar a las familias beneficiarias en, al menos, 30 municipios adicionales de extrema pobreza severa y alta dentro de los 100 municipios de Red Solidaria; (ii) la operación de los mecanismos de participación comunitaria por lo menos con el mismo grado de participación de los beneficiarios, incluida la contraloría social, lo que contribuye a la sostenibilidad de las intervenciones y promueve una efectiva rendición de cuentas; y (iii) el ejercicio de funciones de contraloría social en temas vinculados a las TMC y a los servicios de educación y salud por parte de los Comités Comunitarios.

h) Sistemas de seguimiento y evaluación

- 2.15 El objetivo de esta área de reforma es consolidar el diseño, la implementación y aplicación del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de Red Solidaria, promoviendo su replicación en otras iniciativas sociales. Para lograr este objetivo se considera como acciones políticas el diseño de un sistema de monitoreo y seguimiento de las TMC y de una evaluación de la efectividad de este sistema de seguimiento, la realización de una evaluación de proceso del programa de TMC, como también la implementación de una evaluación de impacto del mismo programa, y la difusión de las metodologías mencionadas de los sistemas de seguimiento y evaluación.

- 2.16 Con respecto a las acciones previas al desembolso del primer tramo, incluyen: (i) el diseño técnico y operativo del sistema de monitoreo de las TMC y de seguimiento de las intervenciones de la Red Solidaria; (ii) la realización de estudios de evaluaciones de los procesos de Red Solidaria y la utilización de los resultados de dichos estudios con el fin de perfeccionar su diseño e implementación; (iii) el diseño de la propuesta metodológica de la evaluación de impacto de la Red Solidaria, incluidos los instrumentos cualitativos de satisfacción de beneficiarios; y (iv) el levantamiento de la línea de base para la evaluación de impacto de la Red Solidaria y la definición de los grupos de control de la misma. Las acciones previas al desembolso del segundo tramo comprenden: (i) la actualización del diseño del Programa Red Solidaria (reflejado en el Reglamento Operativo) con base en los resultados de la evaluación intermedia de impacto del Programa y de la evaluación de la efectividad de los sistemas de seguimiento de las distintas intervenciones de la Red Solidaria; y (ii) la difusión de los instrumentos de seguimiento y metodologías de evaluación de impacto a organismos nacionales y locales, y su disponibilidad para otras iniciativas sociales.

i) Fortalecimiento técnico

- 2.17 En esta área de políticas se busca desarrollar los estudios técnicos que apoyen la consolidación de la Red Solidaria como parte de la estrategia “Oportunidades” de atención a la pobreza y profundicen la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de la pobreza. De cara a este objetivo, las acciones de política previas al desembolso del primer y segundo tramo en este último componente comprenden: (i) la contratación de estudios técnicos para mejorar el proceso de implementación y consolidación de la Red Solidaria; y (ii) el mejoramiento cualitativo del proceso de implementación de Red Solidaria en su camino hacia la consolidación de la estrategia “Oportunidades”, basado en los resultados de los estudios técnicos.

3. Protección Presupuestaria de Programas Sociales Prioritarios

- 2.18 Durante los últimos 4 años, el GOES ha logrado incrementar año con año los presupuestos de educación y salud y ha introducido programas innovadores como Red Solidaria. No obstante, todavía existen retos importantes los cuales se ven impactados por el actual entorno internacional derivado de los shocks de los precios del petróleo, de los alimentos y más recientemente por la actual crisis financiera internacional. Dado este contexto, pasa a ser prioritario el proteger presupuestariamente los programas prioritarios relacionados a la cobertura de la Red Solidaria en las áreas de educación, salud y protección social. Las TMC y los programas complementarios de extensión de servicios de educación y salud son clave para asegurar un apoyo integral a las familias en extrema pobreza.
- 2.19 Con este criterio técnico, se ha seleccionado la protección presupuestaria de los siguientes programas de acuerdo con los montos señalados en el anexo II: (i) el programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos; (ii) el Programa de Redes Escolares Efectivas (componente de presupuesto escolar); (iii) Nutrición Escolar en

municipios de RS (alimentación escolar, incluyendo tercer ciclo y media); (iv) Atención a la Persona y Gestión Técnica y Administrativa en las regiones de RS; (v) el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD); (vi) el Programa de Reconstrucción de Hospitales y Ampliación de los Servicios de Salud, Préstamo BIRF 7084-ES; (vii) las Transferencias Monetarias Condicionadas; y (viii) Actividades Centrales (Inversiones relacionadas con las TMC).

- 2.20 En esta perspectiva, el desembolso del primer tramo de la operación está condicionado a la presentación de: (i) la ejecución presupuestal en el año 2008 de al menos 65% de los recursos requeridos para los programas prioritarios relacionados a la cobertura de la Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC; y (ii) la presentación del anteproyecto de ley sobre el presupuesto general del Estado para el año 2009 ante la Asamblea Legislativa incluyendo los recursos requeridos para los mismos programas prioritarios. Respecto al desembolso del segundo tramo, se presentará: (i) la ejecución presupuestal en el año 2009 conforme con los recursos requeridos para los programas prioritarios relacionados a la cobertura de Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC; y (ii) la aprobación por parte del Consejo de Ministros del anteproyecto de Ley de Presupuesto 2010 que será presentado a la Asamblea Legislativa, incluyendo los recursos requeridos para los mismos programas prioritarios.

C. Costo y financiamiento

- 2.21 La operación reformulada que aquí se presenta por un costo total de US\$500 millones, tendrá la forma de un préstamo PBL a desembolsarse en dos tramos. El primer tramo será hasta la suma de US\$200 millones y el segundo tramo hasta la suma de US\$300 millones. La estructura financiera de la operación única reformulada se construiría mediante: (i) un préstamo por US\$100M correspondiente al ya aprobado en 2006 (incluyendo US\$51,5 de FFI); (ii) un préstamo por US\$100M adicionales correspondiente a los recursos 2008 para PBLs (de los cuales El Salvador es elegible hasta US\$49,1M para una mezcla FOE/OC de 20/80% respectivamente, y US\$50,9 M del CO); y (iii) un préstamo por US\$300M del CO cuya resolución entraría en vigencia el 1º de enero de 2009.

III. RIESGOS

- 3.1 **Riesgos Macroeconómicos.** Si bien la situación macroeconómica es estable, existen riesgos de corto y largo plazo que deben ser destacados. A corto plazo, la estrechez de liquidez en los mercados internacionales aunado al clima electoral, podría significar una caída en las líneas de crédito a El Salvador, e incluso una salida de capitales. El resultado sería una contracción en la liquidez local, lo cual conllevará a tasas de interés más altas y a una contracción en la actividad económica, afectando negativamente la dinámica de la deuda pública a largo plazo. Este riesgo estaría mitigado en la medida en que los préstamos del BID y BM reduzcan las necesidades de financiamiento públicas y externas, y demuestren un acuerdo político de mantener un manejo macroeconómico sano, independientemente de quién asuma el gobierno a partir de junio de 2009.

A mediano plazo, la alta dependencia de los ingresos por remesas internacionales, la vulnerabilidad ante incrementos en el precio del petróleo, conjuntamente con la tendencia a la apreciación del tipo de cambio efectivo real, plantean retos competitivos importantes que podrían afectar tanto el crecimiento económico como el resultado de las cuentas externas ante perturbaciones económicas de carácter internacional. Ante estos riesgos, sostener el crecimiento económico y mejorar la situación fiscal, a través del control de los niveles de gasto y el incremento de la recaudación tributaria, son fundamentales para asegurar un retorno al equilibrio en las cuentas externas, y continuar con la reducción en los niveles de endeudamiento.

- 3.2 **Riesgos políticos.** Durante los dos años que han transcurrido después de la aprobación del Programa ES-0140 por el Directorio del Banco, se han logrado avances sustanciales en las reformas dirigidas a implementar y evaluar el programa de Red Solidaria. Sin embargo, en una fase de transición política siempre existe el riesgo que el nuevo gobierno cambie las prioridades en el ámbito social, lo cual pondría en riesgo el cumplimiento de las condicionalidades de este PBL. Para mitigar este riesgo, el presente Programa refuerza la solidez técnica de Red Solidaria en cuanto a sus instrumentos de focalización, coordinación, monitoreo y evaluación, participación comunitaria, y prestación de servicios. Adicionalmente, se considera que el cambio de instrumento de financiamiento a un PBL en el cual las condiciones del segundo tramo son fijadas y se protegen las líneas presupuestales prioritarias, favorece la consolidación institucional del programa más importante del país para la reducción de la pobreza.

IV. RECOMENDACIÓN

- 4.1 La Administración del Banco recomienda al Directorio Ejecutivo: (a) autorizar el cambio del instrumento financiero originalmente previsto para el Programa para establecer que sea un PBL en dos tramos, el primero hasta por la suma de US\$200 millones y el segundo hasta por la suma de US\$300 millones, de conformidad con la matriz de condicionalidad de la operación (ver Anexo A) y (b) aumentar el monto del financiamiento originalmente previsto en US\$400.000.000, mediante la aprobación de las resoluciones adjuntas.

Matriz de Acciones de Políticas

Objetivos	Condiciones Previas al Primer Desembolso (2008)	Condiciones Previas al Segundo Desembolso (2009)
I. ENTORNO MACROECONÓMICO		
Contribuir a mantener un crecimiento económico sostenido como base de la estabilidad macroeconómica del país.	El entorno macroeconómico es consistente con los objetivos del Programa.	El entorno macroeconómico es consistente con los objetivos del Programa.
II. ACCIONES ESTRATÉGICAS		
A. Instrumentos de focalización		
Consolidar el diseño, aplicación y extensión de los instrumentos de focalización dirigidos a priorizar la inversión pública en los municipios y hogares más pobres.	<p>El Mapa de Pobreza ha sido diseñado y aplicado como instrumento de focalización geográfica a nivel municipal.</p> <p>Los censos municipales han sido diseñados y aplicados según el avance del programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) como instrumento de identificación de las familias que son elegibles para las TMC.</p> <p>El método de variables próximas (PMT) ha sido diseñado y aplicado para la clasificación y selección de hogares.</p>	<p>El mapa de pobreza ha sido actualizado para ser pertinentes a las características de potenciales beneficiarios urbanos</p> <p>Los censos municipales han sido aplicados al 100% de los municipios priorizados por el programa de TMC.</p> <p>El mecanismo de focalización del programa de TMC ha sido actualizado, con base en los resultados de la evaluación de la focalización del mismo.</p>
B. Instancias de coordinación y esfuerzos intersectoriales		
Consolidar el funcionamiento y la ampliación de las instancias de coordinación, nacional y municipal de la política social de reducción de la extrema pobreza, incluyendo sus correspondientes instrumentos de coordinación presupuestaria.	<p>El Consejo Directivo de la Red Solidaria, su Comité Intersectorial y sus Comités Municipales de Coordinación han sido conformados y se encuentran funcionando como instancias de coordinación de la Red Solidaria.</p> <p>El MH ha programado en el Presupuesto 2008 una partida global de transferencia para el financiamiento del Programa Red Solidaria, con su respectiva codificación presupuestaria y su seguimiento a través del SAFI.</p>	<p>El Consejo Directivo de la Red Solidaria, su Comité Intersectorial y sus Comités Municipales de Coordinación realizan el seguimiento periódico a sus acuerdos, resuelven oportunamente los problemas de ejecución y comunican sus decisiones a los tomadores de decisiones.</p> <p>Los lineamientos y directrices han sido emitidos por el MH instruyendo a los ministerios e instituciones públicas vinculadas al programa de la Red Solidaria para que programen con su codificación presupuestaria los recursos de sus respectivos presupuestos en la Red Solidaria.</p>

C. Protección social		
Contribuir a la interrupción del ciclo de pobreza, promoviendo estímulos a la demanda para mejorar los niveles educativos, de salud y nutrición de los niños que viven en extrema pobreza	La modalidad de intervención de TMC ha sido diseñada, se ha iniciado su puesta en marcha en al menos 47 de los 100 municipios de extrema pobreza, severa y alta, y se ha verificado el cumplimiento de las condicionalidades por parte de las familias beneficiarias.	La cobertura de las TMC se ha extendido al menos a 30 adicionales dentro de los 100 municipios de extrema pobreza, severa y alta.
	La estrategia de salida de las familias beneficiarias de las TMC ha sido definida y aprobada.	El proceso y los mecanismos de entrega de las TMC han sido mejorados para asegurar su transparencia y eficiencia, y el cumplimiento de las condicionalidades.
D. Educación		
Mejorar la oferta educativa para asegurar la asistencia oportuna a la educación formal (preescolar y básica) y aumentar los niveles de escolaridad, mediante la organización y funcionamiento de las Redes Escolares Efectivas que se consoliden como modelo de intervención en zonas pobres aisladas.	<p>El modelo de Redes Escolares Efectivas ha sido diseñado y está siendo implementado en al menos 56 municipios de extrema pobreza, para aumentar la asistencia y retención escolar de los estudiantes de educación básica.</p> <p>La propuesta técnica para fortalecer y ampliar el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos ha sido diseñada, y el mismo Programa esta funcionando de conformidad con un currículo revisado, módulos de aprendizaje en uso y facilitadores capacitados en al menos 100 municipios de extrema pobreza, severa y alta, para permitir a sus beneficiarios concluir la educación primaria.</p>	<p>El modelo de Redes Escolares Efectivas ha sido modificado para incluir modalidades de gestión e instancias de participación de la comunidad para asegurar asistencia y retención escolar, y esté siendo implementado de acuerdo a características técnicas pedagógicas en al menos 44 municipios adicionales de la Red Solidaria. En total se han organizado al menos 117 redes en el total de los 100 municipios de extrema pobreza severa y alta.</p> <p>El Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos ha sido extendido al menos a 50 municipios adicionales y ha sido ampliado en cuanto al porcentaje de beneficiarios en los municipios de extrema pobreza severa y alta.</p> <p>El Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos cuenta con un mínimo de 50% de facilitadores capacitados para el segundo y tercer nivel educativo.</p> <p>El Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos cuenta con el diseño y la implementación de una estrategia de promoción, organización y ejecución del programa, así como con el diseño de la evaluación y certificación de los aprendizajes de beneficiarios de manera gradual.</p>
E. Salud		
Contribuir a asegurar la oferta de un conjunto de servicios esenciales de salud y nutrición para las familias en condiciones de extrema pobreza.	<p>El modelo de extensión de cobertura de servicios esenciales de salud y nutrición ha sido diseñado y es obligatorio para todos los prestadores públicos y no públicos (ONG) en las zonas rurales de extrema pobreza.</p> <p>El modelo ha sido implementado en por lo menos 87 de los 100 municipios de extrema pobreza severa y alta.</p>	<p>El modelo de extensión de cobertura ha sido implementado en al menos nueve municipios adicionales de extrema pobreza severa y alta.</p> <p>Los costos y la eficiencia del modelo de extensión de cobertura han sido revisados por el MSPAS.</p>

		El MSPAS esta promoviendo el cumplimiento de los mismos niveles mínimos definidos de calidad para las ONG y equipos institucionales que se contratan para la prestación de servicios en las zonas rurales de extrema pobreza.
F. Desarrollo urbano integral		
Promover el desarrollo urbano integral y contribuir a la interrupción del ciclo de pobreza y exclusión social en áreas urbanas.	Al menos un Consejo Asesor a cargo del diseño de una estrategia de pobreza urbana ha sido constituido.	Un programa de intervenciones en comunidades en condiciones de pobreza y exclusión social de las áreas urbanas ha sido diseñado, con base en los resultados de los estudios preparativos definidos por el Consejo Asesor de pobreza urbana.
G. Mecanismos de participación comunitaria		
Promover la participación y el empoderamiento de las comunidades para resolver sus problemas y ejercer contraloría social de Red Solidaria y otros programas públicos.	La oferta de servicios de ONG especializadas para promover la participación comunitaria y apoyar a las familias beneficiarias se ha iniciado en al menos 47 dentro de los 100 municipios de extrema pobreza severa y alta, y estos servicios de ONG especializadas se ofrecen en forma regular y oportuna utilizando metodologías participativas pertinentes. Los mecanismos de participación comunitaria y su evaluación han sido diseñados y están en funcionamiento.	La oferta de servicios de ONG especializadas para promover la participación comunitaria y apoyar a las familias beneficiarias se ha iniciado en al menos 30 municipios adicionales de extrema pobreza severa y alta dentro de los 100 municipios de Red Solidaria. Los mecanismos de participación comunitaria están operando con el mismo grado de participación de los beneficiarios, incluida la contraloría social, lo que contribuye a la sostenibilidad de las intervenciones y promueve una efectiva rendición de cuentas. Los Comités Comunitarios están ejerciendo funciones de contraloría social en temas vinculados a las TMC y a los servicios de educación y salud.
H. Sistemas de seguimiento y evaluación		
Consolidar el diseño, implementación y aplicación del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de Red Solidaria, promoviendo su replicación en otras iniciativas sociales.	El sistema de monitoreo de las TMC y de seguimiento de las intervenciones de la Red Solidaria han sido diseñados técnica y operativamente. Los estudios de evaluaciones de los procesos de la Red Solidaria han sido realizados y los resultados de dichos estudios están siendo utilizados para perfeccionar su diseño e implementación.	El diseño del Programa Red Solidaria ha sido actualizado con base en los resultados de la evaluación intermedia de impacto del Programa y de la evaluación de efectividad de los sistemas de seguimiento de las distintas intervenciones de la Red Solidaria.
	La propuesta metodológica de la evaluación de impacto de la Red Solidaria, incluidos los instrumentos cualitativos de satisfacción de beneficiarios han sido diseñados.	Los instrumentos de seguimiento y metodologías de evaluación de impacto han sido difundidos a organismos nacionales y locales, y están disponibles para otras iniciativas sociales.

	La línea de base para la evaluación de impacto de la Red Solidaria ha sido levantada y los grupos de control de la línea de base han sido definidos.	
I. Fortalecimiento técnico e institucional		
Desarrollar los estudios técnicos que apoyen la consolidación de la Red Solidaria como parte de la estrategia “Oportunidades” de atención a la pobreza y profundicen la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de la pobreza.	<p>Los términos de referencia de los estudios prioritarios para mejorar el proceso de implementación y consolidación de la Red Solidaria han sido elaborados y los procesos de contratación de estos estudios han sido iniciados.</p> <p>Los términos de referencia para el análisis institucional del área social con el propósito de generar recomendaciones para el ajuste institucional del sector han sido elaborados y los procesos de contratación de este análisis han sido iniciados.</p>	El proceso de implementación de Red Solidaria en su camino hacia la consolidación de la estrategia “Oportunidades” ha sido mejorado con base en los resultados de los estudios técnicos.
III. PROTECCIÓN PRESUPUESTARIA DE PROGRAMAS SOCIALES PRIORITARIOS		
Proteger presupuestariamente los programas prioritarios relacionados a la cobertura de Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC para asegurar el cumplimiento de las acciones y metas de coberturas que impulsa el Programa	<p>La ejecución presupuestal en el año 2008 de al menos 65% de los recursos requeridos para los programas prioritarios relacionados a la cobertura de Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC ha sido realizada.</p> <p>El anteproyecto de ley sobre el presupuesto general del Estado para el año 2009 ha sido presentado ante la Asamblea Legislativa y ha incluido los recursos requeridos para los programas prioritarios relacionados a la cobertura de Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC (según lo calculado en el Anexo II).</p>	<p>La ejecución presupuestal en el año 2009 se está realizando de conformidad con los recursos requeridos para los programas prioritarios relacionados a la cobertura de Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC.</p> <p>El anteproyecto de ley de presupuesto general del Estado para el año 2010, que será presentado a la Asamblea Legislativa, ha sido aprobado por el Consejo de Ministros y ha incluido los recursos requeridos para los programas prioritarios relacionados a la cobertura de Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC (según lo calculado en el Anexo II).</p> <p>Los lineamientos y directrices han sido emitidos por el MH instruyendo a los ministerios e instituciones públicas vinculadas al programa de la Red Solidaria para que programen con su codificación presupuestaria los recursos de sus respectivos presupuestos en la Red Solidaria.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/___

El Salvador. Préstamo ____/BL-ES a la República de El Salvador
Programa de Apoyo a la Política Social

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 de un programa de apoyo a la política social. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$9.820.000, con cargo a los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, corresponde a un préstamo paralelo en el marco del alivio de la deuda multilateral y reforma del financiamiento concesional 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 ____)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#1711072
ES0140

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/___

El Salvador. Préstamo ____/OC-ES y ____/BL-ES a la República de El Salvador
Programa de Apoyo a la Política Social

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. 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 de un programa de apoyo a la política social.

2. El financiamiento de que trata el párrafo anterior será hasta por la suma de US\$90.180.000 y estará compuesto por dos préstamos, así:

- (a) Un préstamo hasta por la suma de US\$50.900.000 que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco; y
- (b) Un préstamo paralelo en el marco del alivio de la deuda multilateral y reforma del financiamiento concesional del Banco hasta por la suma de US\$39.280.000 que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.

3. Dicho financiamiento 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 ____)

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/___

El Salvador. Préstamo ____/OC-ES a la República de El Salvador
Programa de Apoyo a la Política Social

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 de un programa de apoyo a la política social. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$300.000.000 que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria 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.

Disposición condicional: Esta resolución entrará en vigor el 1º. de enero de 2009.

(Aprobada el __ de _____ de ____)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#1711060
ES0140