



Informe de Terminación de Proyecto

Préstamos en Apoyo a Reformas de Política (PBL) PCR

Nombre del Proyecto: PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA SOCIAL

País: El Salvador

Sector/Subsector: Inversión Social

Equipo de Proyecto Original: Marie Gaarder (SCL/SPH), Jefa de Equipo; Julia Johannsen (SCL/SPH); Iveta Ganey (SPH/CES); Gabriela Inchauste (CID/CID); Miguel Coronado (LEG/SGO); Héctor Morena (CID/CID); y Martha Guerra (SCL/SPH)

Número de Préstamo(s), CT(s): 1782/OC-ES, 2068/BL-ES, 2069/OC-ES Y 2070/OC-ES

Número de Proyecto(s): ES0140, ES-L1030, ES-L1040

Fecha del CRG:

Fecha de Aprobación Final del PCR:

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Luis Tejerina (SCL-SPH); Karen Munguía (CID/CES); y Martha Guerra (SCL/SPH)



Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	1
II. EL PROYECTO.....	1
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	1
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	3
<i>i. Objetivo(s) del Desarrollo</i>	3
<i>ii. Componentes</i>	3
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA)	3
III. RESULTADOS	4
A. EFECTOS DIRECTOS.....	4
A. EXTERNALIDADES.....	5
B. DESEMBOLSOS	6
C. PRODUCTOS	6
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	7
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	7
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	8
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	8
V. SOSTENIBILIDAD	8
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	8
B. RIESGOS POTENCIALES	8
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	9
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	9
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	9
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	9
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	10





Abreviaturas y Acrónimos

AE	Agencia Ejecutora
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BM	Banco Mundial
CSR	Comunidades Solidarias Rurales
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
GOES	Gobierno de El Salvador
IMA	Informe Macroeconómico Independiente
MH	Ministerio de Hacienda
PBL	Préstamos en Apoyo a Reformas de Política
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: ES0140, ES-L1030, ES-L1040 Programático [<input type="checkbox"/> Si <input checked="" type="checkbox"/> No	TÍTULO: Programa de Apoyo a la Política Social
Prestatario: Republica de El Salvador	Fecha aprobación Directorio original: 27 de septiembre 2006 Fecha aprobación Directorio reformulación (ES-L1030, ES-L1040): 25 de noviembre de 2008
Agencia ejecutora (AE): Ministerio de Hacienda (MH)	Fecha efectividad contrato préstamo: 18 de diciembre de 2008
Sector: IS	Fecha elegibilidad primer desembolso: 23 de diciembre de 2008
	Meses en ejecución * desde aprobación: * desde efectividad del contrato:
	Períodos de desembolso Fecha original desembolso final: 18 de diciembre de 2010 Fecha actual desembolso final: 01 de enero de 2011 Extensión acumulativa (meses): 0
Equidad Social (SEQ): Si	
Clasificación ambiental: C	
	En estado de "Alerta" Está el proyecto "en alerta" por PAÍS: No

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El Programa de Apoyo a la Política Social (ES0140), fue aprobado por el Banco el 27 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 Comunidades Solidarias Rurales (antiguo 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.





En El Salvador, un problema identificado en estudios sobre política social ha sido la ausencia de un sistema de protección social para los más pobres que organice las diversas actividades del gobierno. En 2000 se identificaron 52 programas de este tipo (Banco Mundial, 2005)¹. En este contexto se identificó al programa entonces denominado Red Solidaria como un potencial eje alrededor del cual se puede fomentar la implementación de una política nacional de protección social.

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.

Durante el período 2006 a 2008, no se logró la aprobación por la Asamblea Legislativa del préstamo programático ni de varios otros préstamos de inversión, tanto del Banco como del Banco Mundial (BM), dirigidos a fortalecer el Programa Comunidades Solidarias. 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 Comunidades Solidarias Rurales, como instrumento principal para la reducción de la extrema pobreza. No obstante ello, tanto el gobierno como la oposición comenzaron a preocuparse a fines de 2008 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. Como respuesta a las necesidades financieras del país y con el propósito de apoyar la consolidación del Programa Comunidades Solidarias Rurales y que este se consolide y establezca como programa de Estado se realizó una reformulación de la operación (ES0140), que consistió en una revisión de las condiciones del sector para justificar el cambio de instrumento financiero de un PBL programático de tres operaciones individuales de US\$100 millones cada una, a un PBL de dos tramos de US\$200 millones y US\$300 millones, respectivamente.

El propósito de la reformulación consistió en la modificación del 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. Como resultado de incremento en recursos, se añadieron condiciones adicionales a la matriz original y componentes nuevos en las áreas de protección presupuestaria y pobreza urbana. Sin embargo los indicadores de resultado del proyecto fueron solamente actualizados, manteniéndose iguales a los de la operación aprobada en 2006².

El 2009, año en el cual se desarrollaron la mayoría de las actividades relacionadas con el cumplimiento de condicionalidades del programa fue un año de transición en El Salvador, con elecciones para la Asamblea Legislativa en enero y la elección presidencial en marzo. En las

¹ En 2009 se identificaron 30 programas ejecutados por 25 instituciones con bajo presupuesto y duplicación de funciones (ver Morales, 2009 y Galdámez, 2009)

² Para ver una comparación de las matrices de condiciones de ambos préstamos véase el Anexo 5 del presente documento; para ver una comparación de las matrices de indicadores de ambos préstamos véase el Anexo 6 del presente documento.





elecciones el partido ganador fue el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) después de casi dos décadas de gobierno por parte de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Asimismo, durante el 2009 se sintieron los impactos de la crisis financiera internacional a través de la caída en remesas provenientes de países como Estados Unidos y a través de la contracción de industrias de exportación intensivas en mano de obra como la maquila. Esto se sumó a los efectos ya experimentados como resultado del incremento de los precios de los alimentos y del alza de los precios del petróleo en 2008. A nivel regional, durante la crisis se puso en evidencia la ventaja que representa tener en funcionamiento un sistema de protección social que permita al gobierno reaccionar rápidamente para proteger a la población de bajos ingresos. En este contexto, el Programa de Apoyo a la Política Social se convirtió en una herramienta valiosa para promover la continuidad de políticas clave en el área social en los primeros meses del nuevo gobierno.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo(s) del Desarrollo

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 Comunidades Solidarias Rurales, 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.

ii. Componentes

En caso del programa reformulado se trata de un PBL de dos tramos. En cuanto al contenido, el programa comprende 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 1 describe de manera específica las acciones previas a los desembolsos del PBL de tramos múltiples y la matriz presentada en el Anexo 5 muestra una comparación entre las condicionalidades del programa original y las del programa reformulado.

c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica)

Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Plenamente Satisfactorio (PS) ☐ Menos que Satisfactorio (MS) ☐ Insatisfactorio (I)





III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)			
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)			
Consolidar el sistema de protección social para los más pobres y el programa e política social de mediano y largo plazo para el país.			
1.			
Clasificación: P.			
Indicadores Claves de Efectos Directos			
Efectos Directos Planeados:		Efectos Directos Logrados	
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	
1.1 Mapa de pobreza actualizado 0 (16 dic. 2008)		1 (31 dic. 2009)	1.1 Se actualizo el mapa de pobreza y se creó el mapa de pobreza urbana (17 jul. 2009)
1.2 Censos municipales deben ser aplicados a # de municipios 70 (16 dic. 2008)		100 (23 dic. 2009)	1.2 Se censaron 100 municipios (17 jul. 2009)
1.3 El mecanismo de focalización a Red Solidaria ha sido actualizado 0 (16 dic. 2008)		1 (14 oct. 2009)	1.3 Se modifico la fórmula del PMT y se creó un mapa de pobreza urbana (17 jul. 2009)
1.4 Consejo Directivo de red Solidaria realiza seguimiento a sus acuerdos 0 (16 dic. 2008)		1 (15 dic. 2009)	1.4 Consejo directivo realiza seguimiento a sus acuerdos utilizando el sistema informático desarrollado para este propósito (17 jul. 2009)
1.5 Extensión de Red Solidaria a 30 Municipios adicionales 0 (16 dic. 2008)		1 (16 dic. 2008)	1.5 El Programa Comunidades Solidarias Rurales (antiguo Red Solidaria) se expandió a 53 municipios adicionales (17 jul. 2009)
1.6 Modelo de redes escolares efectivas instalado en 44 municipios adicionales de Red Solidaria			1.6 El modelo de redes funciona en todos los municipios de Comunidades Solidarias Rurales (17 jul. 2009)
1.7 Implementación del modelo de jóvenes y adultos en 50 municipios adicionales			1.7 Modelo de jóvenes y adultos funciona en 140 municipios adicionales (Agosto 2009)
1.8 Programa de alfabetización de jóvenes y adultos cuenta con el diseño y la implementación de una estrategia de promoción organización y ejecución			1.8 Se creó una nueva estrategia de promoción organización y ejecución (17 jul. 2009)
1.9 Modelo de extensión de cobertura ha sido implementado en al menos nueve municipios adicionales de extrema pobreza severa y alta			1.9 El modelo se expandió a 64 municipios adicionales (8 mayo 2009)
1.10 Costos y eficiencia del modelo de extensión de cobertura revisados por el MSPAS			1.10 Se realizo un estudio comparativo de costos de los modelos (8 mayo 2009)
1.11 Programa de intervenciones en comunidades urbanas de pobreza y exclusión social			1.11 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entrego al gobierno el diseño de un programa de intervenciones de pobreza urbanas (17 jul. 2009)
1.12 La oferta de servicios de ONG especializadas para apoyar a las familias beneficiarias se ha iniciado en al menos 30 municipios			1.12 Se cumplió con la extensión a 30 municipios (17 jul. 2009)
1.13 Comités comunitarios ejerciendo funciones de contraloría			1.13 Los comités comunitarios canalizan reclamos y hacen seguimiento de las soluciones propuestas (17 jul. 2009)
1.14 Diseño de Red Solidaria actualizado en base a evaluación intermedia			1.14 El plan de operaciones del programa es continuamente modificado en base a trabajos analíticos, ente ellos la evaluación intermedia de impacto (8 sept. 2009)
1.15 Instrumentos de seguimiento y metodologías de evaluación de impacto difundidos a organismos nacionales y locales			1.15 Se realizaron talleres de diseminación de los estudios de evaluación de impacto del programa (17 jul. 2009)
1.16 El presupuesto de 2009 está siendo ejecutado de acuerdo a las necesidades de financiamiento de programas prioritarios relacionados con la cobertura de servicios de educación, salud y transferencias condicionadas. El borrador de anteproyecto de ley presupuestaria fue aprobado por el consejo de ministros y contiene los fondos necesarios para dichos programas prioritarios (como se calcula en el anexo II) del documento de reformulación de préstamo.			1.16 Los requerimientos presupuestarios por parte de los programas prioritarios fueron ejecutados satisfactoriamente durante 2009 y el presupuesto aprobado por consejo de ministros excedió lo exigido por el programa en la mayoría de los casos (29 sept. 2009).
Reformulación			
[X] N/A			
Reajuste ISDP: indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.			
[X] N/A			
Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):			
[] Muy Probable(MP) [X] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)			





LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)

Justifique brevemente la clasificación basada en el grado de cumplimiento de las metas planeadas, explicando las diferencias entre los efectos directos planeados y los logrados, así como otros factores relevantes. Indicar referencias sobre la evidencia que respalda dichos resultados.

El resultado del programa fue que 23 de las 24 condiciones se cumplieron de acuerdo con los términos del contrato de préstamo. Actualmente el Programa Comunidades Solidarias funciona como un eje central de la Política Social y se articula con otros programas para buscar sinergias y coherencia en la política social del País. En el caso de dos condiciones existieron diferencias menores entre los indicadores de efectos directos planeados y logrados.

- 1) En el caso de la cláusula (j) de las condiciones especiales para el segundo desembolso que estipula "Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos cuenta con un mínimo de cincuenta por ciento (50%) de facilitadores capacitados para el segundo y tercer nivel educativo, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco." En este caso solo se logro un 46,3% de facilitadores con la capacitación necesaria, sin embargo parte de la razón de esto fue que el programa extendió su cobertura a nuevos municipios entre los cuales se encontraban municipios con alta incidencia de población en pobreza extrema. A esto se suma el hecho de que el programa, por diseño tiene una alta rotación de facilitadores debido a que trabaja con líderes comunitarios locales (es decir no puede trasladar al personal capacitado a nuevos municipios una vez que se expande la cobertura), esto ocasionó que la condición se podría haber considerado como cumplida o no dependiendo del mes en el que se realice la observación.
- 2) En el caso de la cláusula (u) se considero que el objetivo de desarrollo se había cumplido a pesar de que existió un cambio de nombre de la estrategia adoptada por el gobierno. Dicha condición buscaba ubicar al Programa Comunidades Solidarias como eje de una estrategia amplia de protección social en el país. Se considera que las medidas siendo implementadas por el nuevo gobierno cumplen con este objetivo en el marco de la estrategia del Sistema de Protección Social Universal.

En el caso de préstamos de tipo PBL resulta difícil atribuir el efecto de una determinada condición en un indicador de desarrollo. En este caso y dado que los objetivos del programa están fuertemente enlazados con el fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias Rurales (CSR) se puede hacer inferencia en base a los indicadores de la evaluación de impacto del programa con datos del seguimiento levantados en noviembre de 2009. La evaluación de impacto del programa CSR encontró un fuerte impacto en reducir la tasa de repetición en primer grado (5.3 puntos porcentuales), disminuir la incidencia de diarrea en 3.9pp e incrementar el porcentaje de partos atendidos por personal calificado. No se encontraron impactos significativos en la tasa de matrícula (que para niños de 7 a 12 años ya era de entre 95 y 98% en 2007). En cuanto a focalización, el mapa de pobreza urbana se está utilizando en la selección de asentamientos precarios en 25 municipios para la focalización de componentes de acceso a la educación, salud, infraestructura y apoyo al ingreso del Programa Comunidades Solidarias Urbanas.

Sin embargo, dado que en algunos casos las acciones del gobierno sobrepasaron lo exigido en las condiciones (ver cláusulas i y l) y teniendo en cuenta que esto se logro en un periodo de nueve meses, esto podría indicar que algunas de las condiciones, si bien tenían sentido en el momento del diseño del préstamo original, no fueron necesarias en 2008.

Estrategia de País: El programa continua una serie de esfuerzos por parte del Banco tanto de cooperación técnica como apoyo financiero en el fortalecimiento de un sistema de protección social en el país que tenga al programa Comunidades Solidarias como eje central. El Banco está dando continuidad a dicho apoyo a través de la preparación del préstamo de apoyo al Programa Comunidades Solidarias Urbanas (ES-L1044). Las actividades descritas están enmarcadas en el eje 2 de la estrategia del Banco con El Salvador.

a. Externalidades

El programa tuvo como objetivo fortalecer la política social de mediano y largo plazo enfocándose en los más pobres y tomando al Programa Comunidades Solidarias como eje central.

El programa tuvo un objetivo amplio, por lo que la mayoría de los efectos del programa están incluidos dentro de los objetivos del mismo. Sin embargo, existieron factores que deben ser considerados como externalidades positivas: el primero es que los tiempos del segundo desembolso coincidieron con el impacto del huracán Ida, lo que permitió que las autoridades tuvieran mayor disponibilidad de recursos para enfrentar la emergencia



creada por este desastre natural. Dado que tanto el diseño como la implementación del programa se dieron en un contexto de elecciones y transición de gobierno respectivamente, el programa tuvo la externalidad de promover la generación de diálogo político entre los principales partidos de gobierno con el propósito de acceder al financiamiento del Banco, esto a su vez permitió la definición de consensos en términos de política social que permitieron la continuidad de políticas clave.

b. Desembolsos

TRAMOS DE DESEMBOLSO				
TRAMOS	Monto (US\$000)	Fecha Esperada	Fecha Actual	Dispensa Otorgada Si/No
1	200	12/23/2008		No
2	300	10/16/2009		Si

Para el segundo desembolso del programa se otorgo una dispensa en el caso de la cláusula J. Dicha cláusula estipulaba que el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos cuente con un mínimo de cincuenta por ciento (50%) de facilitadores capacitados para el segundo y tercer nivel educativo. Dicho nivel se cumplió a finales de 2008, sin embargo, a consecuencia de una expansión del programa a nuevos municipios con mayores niveles de pobreza y a la contratación de nuevo personal (el programa solamente funciona con personal local como líderes comunitarios por lo que no se puede trasladar al personal capacitado se un municipio a otro) el nivel de personal capacitado para segundo y tercer nivel bajo a 46,3% durante el mes en el que realizó la última medición para el desembolso.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)	
Componentes (Productos)	Condicionalidades Claves/ Indicadores del Producto
1. Área Temática/Componente 1: Entorno Macroeconómico Estable Clasificación: S	El Salvador mantuvo durante el desarrollo del proyecto un entorno económico estable y consistente con los objetivos del programa y la Carta de Política Sectorial de 20 de octubre de 2008 de acuerdo al Informe Macroeconómico Independiente (IMA) realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto a pesar de verse afectado por las recientes crisis económicas que podrían causar una contracción económica de 2,5% en 2009.
2. Área Temática/Componente 2: A. Instrumentos de focalización Clasificación: S	<u>Productos Alcanzados</u> Se actualizó el mapa de pobreza y lista de asentamientos precarios a ser priorizados para la implementación de CSU. Censos implementados en los 100 municipios de Comunidades Solidarias Rurales
3. Área Temática/Componente 2: B. Instancias de coordinación y esfuerzos intersectoriales Clasificación: S	<u>Productos Alcanzados</u> Un alto porcentaje de las reuniones programadas del Comité Técnico Intersectorial se llevaron a cabo (102% en 2008) y las minutas de las reuniones son ingresadas al sistema electrónico del programa.
4. Área Temática/Componente 2: C. Protección social Clasificación: S	Se extendió la cobertura de Comunidades Solidarias a los 100 municipios programados y los pagos en 15 municipios se realizan a través de cajeros electrónicos con el propósito de mejorar la efectividad en el funcionamiento del sistema de pagos del programa.
5. Área Temática/Componente 2: D. Educación Clasificación: S	Se creó un total de 117 redes en los 100 municipios de Comunidades Solidarias Rurales El programa de alfabetización de jóvenes y adultos funciona en 240 municipios del país.
6. Área Temática/Componente 2: E. Salud Clasificación: S	El programa de extensión de cobertura cubre a los 100 municipios de Comunidades Solidarias Rurales. El Ministerio de Salud está promoviendo el cumplimiento de criterios mínimos de calidad a través de condiciones en el pago de 5% de los contratos a criterios de calidad.
7. Área Temática/Componente 2: F. Desarrollo urbano integral Clasificación: S	Se diseñó un programa integral de reducción de pobreza urbana.



8. Área Temática/Componente 2: G. Mecanismos de participación comunitaria Clasificación: S	La participación de ONGs para promover la participación comunitaria y apoyar a los beneficiarios del programa se extendió a 30 municipios adicionales.
9. Área Temática/Componente 2: H. Sistemas de seguimiento y evaluación Clasificación: S	Se realizaron eventos de diseminación de los estudios de evaluación del programa con la participación de organismos internacionales y se realizaron modificaciones al programa en base a los estudios realizados.
10. Área Temática/Componente 2: I. Fortalecimiento técnico e institucional Clasificación: S	El Programa Comunidades Solidarias está siendo implementado como uno de los componentes de la estrategia del Sistema de Protección Social Universal.
11. Área Temática/Componente 3: II. Protección Presupuestaria de Programas prioritarios Clasificación: S	Se aprobó en consejo de Ministros el Anteproyecto de ley Presupuestaria para 2010 que incluye asignaciones presupuestarias para los programas prioritarios relacionados con Comunidades Solidarias Rurales excediendo en la mayoría de los casos lo exigido por las condiciones del programa.
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica). La cláusula (I) del componente 2 estipulaba que el programa CSR se debería articular con la estrategia "Oportunidades" del anterior gobierno. Con el cambio de gobierno se crea una nueva estrategia de gobierno denominada Sistema de Protección Social Universal. Se considero que las medidas adoptadas por el actual gobierno enmarcan adecuadamente al programa como parte de una estrategia integral de protección social por lo que se considero que el objetivo de la condicionalidad se cumplía a pesar del cambio de nombre de la estrategia.	
Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. [X] N/A	
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):	
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)	

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

El cumplimiento de las condiciones para el segundo desembolso se dio en un contexto de cambio de gobierno en el que fue de crítica importancia mantener la continuidad de los aspectos centrales de la política social relacionados con las condicionalidades del programa. Para cumplir este objetivo, la continuidad del personal técnico clave en la etapa de transición fue esencial para mantener la memoria institucional acerca del cumplimiento de las condicionalidades del programa. Durante la verificación de condiciones del programa para el segundo desembolso no se notaron retrasos por tener que trabajar con personal del gobierno que no haya estado incluido en la etapa de diseño del programa. No obstante, con el cambio de gobierno existieron cambios en la orientación de política que dificultaron el cumplimiento de algunas condiciones como estaban estipuladas en el contrato de préstamo. El ejemplo principal fue que el programa Red Solidaria cambio su nombre a "Comunidades Solidarias Rurales" y la estrategia "Oportunidades" del gobierno anterior fue reemplazada por el Sistema de Protección Social Universal. Si bien dichos cambios mantienen la dirección que se esperaba en las condiciones relevantes del préstamo al integrar al programa como una pieza de un sistema de protección social nacional, estos afectaron negativamente al proceso de verificación de cumplimiento de condiciones.

Un factor crítico en la implementación del proyecto fue la realización de misiones y videoconferencias antes y después de las elecciones con el propósito de mantener una continuidad en el monitoreo de los procesos y trabajar con los equipos de transición de



manera que el cumplimiento de las condiciones se mantenga como una prioridad a pesar de la complejidad de una transición como la que se llevó a cabo en El Salvador.

Un factor que afectó negativamente la implementación del proyecto fue que en la documentación oficial del préstamo existieron inconsistencias entre las condiciones aprobadas y los medios de verificación de la respectiva matriz, lo que hubiera podido dar lugar a diferentes interpretaciones de lo que se quería con cada condición. Adicionalmente, algunos indicadores no eran lo suficientemente específicos (por ejemplo al no especificar el punto en el tiempo en el que se debería medir un indicador) y al haber un cambio de jefe de equipo y dado que la jefa original durante la etapa de diseño no estaba disponible para participar de la ejecución, estos factores se volvieron críticos en la etapa de verificación de condiciones para el segundo desembolso.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

El programa busca como objetivo el fortalecimiento de la política social de mediano y largo plazo. Se considera que los logros obtenidos por el programa son sostenibles debido a que el actual gobierno ha incorporado las actividades centrales que se promovieron a través de su estrategia de política social, por ejemplo se está diseñando actualmente con apoyo técnico del banco la expansión del Programa Comunidades Solidarias a zonas urbanas y se está diseñando la estructura de un registro único de beneficiarios como herramienta de gestión de la política social.

En el mediano plazo la aprobación del anteproyecto de ley presupuestaria para 2010 como condición del programa, y la posterior aprobación de la ley de presupuesto de 2010, garantiza la disponibilidad de fondos para los programas prioritarios de apoyo a Comunidades Solidarias.

b. Riesgos Potenciales

Como en todos los programas de transferencias condicionadas existe un riesgo de sostenibilidad fiscal a medida que el número de beneficiarios del programa se incrementa. Sin embargo, en el caso de El Salvador tanto el monto promedio de transferencias como el porcentaje de hogares beneficiarios del programa están todavía entre los más bajos de la región. Si bien el compromiso fiscal que este tipo de programas representa podría ser un riesgo potencial en el futuro, no se espera que en el corto plazo se alcancen los niveles de cobertura para que esto represente un problema.





En el mediano plazo más allá de 2010, un riesgo potencial del programa sería la posibilidad de que no se continúe apoyando a los programas prioritarios de apoyo a Comunidades Solidarias tanto Urbanas como Rurales, entre ellos el programa de expansión de servicios de salud, el programa de alfabetización de jóvenes y adultos, y el programa de redes educativas.

c. Capacidad Institucional

El Programa de Apoyo a la Política Social se enfoca en el Programa Comunidades Solidarias como eje central para el fortalecimiento de la política social en El Salvador. Comunidades Solidarias se ha caracterizado en el pasado por una fuerte capacidad de ejecución (ver IPC, 2007). El resultado de la experiencia acumulada en la ejecución de programas sociales se observa en la capacidad de la unidad ejecutora del programa de implementar nuevos programas sociales de gobierno (Programa de Apoyo Temporal al Ingreso) y herramientas que puedan ser utilizadas por programas ubicados en otras instituciones (Programa Piso y Techo del Viceministerio de Vivienda).

Adicionalmente, el programa CSR ha sido capaz de desarrollar elementos de coordinación interinstitucional que fortalecen la coordinación de los programas prioritarios relacionados y las actividades de los ministerios de educación y salud orientadas a fortalecer la oferta de servicios a sus beneficiarios (ver cláusula 3.05b del informe para el desembolso del segundo tramo). Por esto se considera que las unidades ejecutoras tienen la capacidad institucional conducente a la sostenibilidad de los resultados del programa.

Clasificación de Sostenibilidad (S)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Los resultados del proyecto se midieron de acuerdo a la matriz de medios de verificación del programa. La mayor parte de la documentación necesaria para este propósito fue obtenida en la misión de supervisión realizada en mayo de 2009 o a través del oficio enviado por el MH al Banco en fecha de 17 de julio de 2009. En los casos de la evidencia faltante, la unidad ejecutora (Ministerio de Hacienda) realizó las gestiones para la obtención de la documentación necesaria de acuerdo a los términos establecidos por el contrato de préstamo.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El seguimiento de los resultados alcanzados por el programa será realizado a través de los sistemas de información actualmente en funcionamiento en el Programa Comunidades Solidarias, los cuales documentan periódicamente reclamos por parte de los beneficiarios y el tipo de respuesta que se da a nivel central o municipal a los diferentes problemas identificados. Los resultados de los componentes relacionados con





la expansión y articulación del programa en los 100 municipios de zonas rurales fueron medidos a través de la evaluación de impacto del programa, la cual tomó mediciones de los indicadores de interés en un grupo de tratamiento y un grupo de control en dichos municipios en enero de 2008, noviembre de 2008, noviembre de 2009 y tomará una medición adicional en septiembre de 2010 así resolviendo el problema de atribución de las intervenciones que el préstamo ES-L1040 apoyo en zonas rurales. En cuanto a los indicadores nacionales que se listan en la matriz de indicadores de resultados (Anexo 6) las fuentes de información a ser utilizadas para el caso de controles de menores de un año y partos atendidos por personal calificado son los reportes de actividades del Ministerio de Salud, para los indicadores de educación la información se encuentra disponible en los censos de matrícula escolar levantados cada año, y en el sistema de información del programa de alfabetización de jóvenes y adultos, en el caso de nutrición no existe un sistema institucional que permita mediciones anuales de la situación de nutrición en El Salvador, el monitoreo de este indicador debe estar basado en la Encuesta Nacional de Salud Familiar, la cual tuvo su último levantamiento de información en 2008. Asimismo, se encuentra en etapa de diseño un Registro Único de Beneficiarios de Programas Sociales, con apoyo del BM y del Banco. Dicho sistema permitirá hacer un seguimiento del nivel de coordinación con el cual se están implementando los diferentes programas que fueron apoyados por el programa de Apoyo a la Política Social, incluyendo la expansión urbana de Comunidades Solidarias.

Se consultó a las autoridades salvadoreñas sobre su disposición para llevar a cabo una evaluación ex-post del programa. Las autoridades manifestaron su deseo de no llevar a cabo dicha evaluación, pero se comprometieron a mantener la información necesaria sobre los indicadores de desempeño referidos por el programa y ponerla a disposición del Banco para que, en caso de estimarlo necesario, pueda conducir posteriormente a una evaluación ex-post.

VII. Lecciones Aprendidas

Composición de equipo. El Programa de Apoyo a la Política Social consistió en la reformulación de un préstamo aprobado en 2006. Al ser una reformulación de un préstamo existente, la mayoría de las condiciones se mantuvieron, siendo actualizadas de acuerdo a la situación de 2008. Sin embargo, durante la reformulación, no se incluyó en el equipo a un especialista de educación, área en la que se incluyó una condicionalidad adicional al programa original³. Por esta razón fue necesario incluir a un especialista de educación en el proceso de revisión de cumplimiento de condicionalidades que no participó en la etapa de diseño del programa. Se recomienda en préstamos de este tipo mantener la composición original del diseño del programa en términos de especialistas sectoriales con el propósito de mejorar la capacidad de supervisión y seguimiento en la etapa de ejecución del programa. Adicionalmente se recomienda, en lo posible mantener no solo la composición sectorial de los equipos sino el personal específico que participo en el diseño de los programas.

Definición de condiciones. Una lección identificada en conjunto con las contrapartes del gobierno fue la necesidad de reforzar la definición de los medios de verificación de la

³ Dicha condicionalidad fue la única que requirió una dispensa para el desembolso del programa.

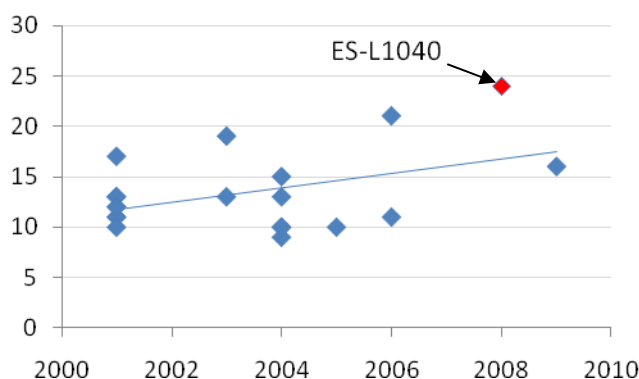




matriz de condiciones de este tipo de programas, para lo que se mencionó la posibilidad de anexar un memorando técnico de entendimiento a la propuesta de proyecto similar a la tabla que se anexó en la condicionalidad de protección presupuestaria y que sirva para aclarar cualquier detalle metodológico, como la fórmula de cálculo de los indicadores incluidos en la matriz. Con este propósito también se mencionó la ventaja de incluir al Abogado en las reuniones de definición y acuerdo de condiciones del programa y de sus medios de verificación.

Numero de condiciones. Al ser una reformulación de un PBL, el programa mantuvo la mayoría de las condicionalidades originales adaptándolas a la situación del país en 2008. A estas se añadieron condiciones adicionales de acuerdo a la situación del país en 2008. La consecuencia de esto fue que el contrato de préstamo tuvo 24 condiciones especiales previas al segundo desembolso que cumplir. En el gráfico 2 se puede ver un resumen del número de cláusulas especiales incluidas en los contratos de préstamos de tipo PBL aprobados desde el año 2000 en el sector social. El marcador en rojo muestra donde se encuentra el programa ES-L1040 en este gráfico.

Gráfico 2: Número de condicionalidades en préstamos PBL en el sector social (2000 al presente)



Fuente: Cálculos propios en base a sistemas administrativos del Banco

Como se puede ver en el gráfico 2, el programa ES-L1040 está muy por encima de la tendencia en términos de número de condiciones. Si bien es un caso especial por ser la única reformulación incluida en la muestra, el número de condicionalidades afecta los recursos humanos y financieros que deben ser destinados a supervisión y en el caso del programa ES-L1040 diluyó esfuerzos que podían haberse concentrado en un número menor de indicadores clave. Uno de los factores que pueden haber contribuido al número de condiciones en este caso fue la falta de claridad acerca de las reglas de reformulación de este tipo de programa ya que no se tuvo claro en la etapa de diseño que tanto se podían modificar las condiciones sin necesidad de un rediseño del programa.

Un factor adicional que se observa es que existe una tendencia de incrementar el número de condicionalidades en los préstamos de tipo PBL a lo largo del tiempo (aún excluyendo el programa ES-L1040). De ser esta una tendencia para futuros préstamos de este tipo se recomienda tener en cuenta los recursos orientados a la ejecución de este tipo de préstamos.





Continuidad de política en etapas de transición. Como ya se evidenció en Informes de Terminación de Proyecto anteriores en préstamos de tipo PBL (ya sean de tipo programático o no programático), una lección aprendida es que los préstamos PBL tienen mucho valor agregado en situaciones de transición política con el fin de mantener la continuidad de programas sociales clave y en este caso la integralidad de la política social cuando se trata de aprovechar sinergias existentes entre programas de diferentes ministerios. Uno de los factores que tuvieron mayor valor agregado en la etapa de transición gubernamental y crisis financiera fue la protección de gasto público en programas claves, la cual fue una condicionalidad nueva del programa.





Anexos:

1. Matriz del Organigrama para el PBP/Matriz Original de Política
2. Memoranda de Liberación de Montos
3. Minutas del Taller de Cierre
4. Evaluación del Prestatario
5. Matriz comparativa de condiciones originales y reformuladas
6. Matriz comparativa de indicadores de resultados



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>

EL SALVADOR

**PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA SOCIAL
(PRÉSTAMOS NOS. 1782/OC-ES, 2068/BL-ES, 2069/OC-ES Y 2070/OC-ES)**

**INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES CORRESPONDIENTES AL
SEGUNDO Y ÚLTIMO TRAMO DE DESEMBOLSO DEL FINANCIAMIENTO**

30 DE SEPTIEMBRE DE 2009

Prestatario:	República de El Salvador
Monto del préstamo:	US\$500 millones
Fecha de firma del contrato:	28 de noviembre de 2008
Fecha de vigencia del contrato:	18 de diciembre de 2008
Tramos de desembolso:	Tramo 1: US\$200 millones (23 de diciembre de 2008) Tramo 2: US\$300 millones
Equipo de proyecto para el procesamiento del desembolso:	Luis Tejerina (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Gabriela Inchauste (CID/CID); Iveta Ganev (SPH/CES); Miguel Coronado (LEG/SGO); y Martha Guerra (SCL/SPH).

I. OBJETIVO

- 1.1 El presente documento tiene por objeto presentar el informe de cumplimiento de las condiciones de políticas establecidas para el Segundo y Último tramo del Financiamiento por parte de las autoridades de El Salvador, bajo el marco del Programa de Apoyo a la Política Social financiado por los préstamos 1782/OC-ES, 2068/BL-ES, 2069/OC-ES y 2070/OC-ES. Las acciones realizadas por el Prestatario y las evidencias presentadas permiten considerar como cumplidas las condiciones contractuales especiales previas al desembolso del Segundo y Último tramo de desembolso del Financiamiento con excepción de la cláusula 3.05 (j) para la cual se solicita una dispensa.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 La reformulación del Programa de Apoyo a la Política Social¹ fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco el 25 de noviembre de 2008, siendo suscritos los Contratos de Préstamo No. 1782/OC-ES, 2068/BL-ES, 2069/OC-ES y 2070/OC-ES el 28 de noviembre de 2008. El Programa, busca apoyar el fortalecimiento de la política social de El Salvador, teniendo al Programa Red Solidaria como eje central. Los dos tramos del Programa apoyan un proceso incremental de reforma a través de: (i) el fortalecimiento, la expansión y la protección presupuestaria de Red Solidaria y de otros programas complementarios; (ii) el fortalecimiento de las

¹ Este programa (ES-0140) fue aprobado por el Banco el 21 de septiembre de 2006 (1782/OC-ES).

herramientas de gestión, transparencia y contraloría social de la Red; y (iii) la creación de instancias interinstitucionales para aprovechar sinergias entre sectores sociales.

- 2.2 Además de representar la continuidad del proceso de fortalecimiento de la política social, este segundo tramo, en un contexto de cambio de gobierno, promueve la sostenibilidad de los logros alcanzados durante la primera fase, contribuyendo así a la construcción de una política de Estado. Ello además ha sido ratificado por el nuevo gobierno, a través de documentos de política y la continuidad del personal técnico clave de los programas relevantes.
- 2.3 El equipo de Proyecto estima que, con base en la documentación presentada por el Ministerio de Hacienda, como organismo ejecutor del Programa de Apoyo a la Política Social, las condiciones de política estipuladas en la cláusula 3.05 de los contratos de préstamo 1782/OC-ES, 2068/BL-ES, 2069/OC-ES y 2070/OC-ES han sido cumplidas a satisfacción del Banco con la excepción de la condición correspondiente a la cláusula 3.05 (j) para la cual se solicita una dispensa. Las evidencias que justifican dicha apreciación se describen en la siguiente sección del presente informe.

III. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES ESPECIALES PREVIAS AL DESEMBOLSO DEL SEGUNDO TRAMO DE FINANCIAMIENTO

- 3.1 De conformidad con lo estipulado en las cláusulas 3.03 y 3.05 de las Condiciones Especiales de los Contratos de Préstamo 1782/OC-ES, 2068/BL-ES, 2069/OC-ES y 2070/OC-ES, el Banco sólo iniciará el desembolso de los recursos correspondientes al segundo y último tramo de desembolso del Financiamiento cuando se hubieran cumplido a satisfacción del Banco las siguientes condiciones:
 - A. **CLAUSULA 3.03. Condiciones especiales previas a todos los desembolsos de los recursos del Financiamiento.**
 - a) **Mantenga un entorno macroeconómico estable y consistente con los objetivos del programa y la Carta de Política Sectorial de 20 de octubre de 2008.**
- 3.2 **Cumplida.** El Salvador mantiene un entorno macroeconómico estable y consistente con los objetivos del programa y la Carta de Política Sectorial de 20 de octubre de 2008, de acuerdo al Informe Macroeconómico Independiente realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto, a pesar de verse afectado por las recientes crisis económicas que podrían causar una contracción económica de 2,5% en 2009. De acuerdo a dicho informe, para 2009 se espera que el déficit primario del SPNF llegue al 2,7% del PIB, reflejando la caída de los ingresos tributarios y una expansión del gasto. Para el mediano plazo, se espera que los déficits primarios mejoren hasta llegar a un superávit de 0,5% del PIB en el 2014, tomando en cuenta el gasto recurrente asociado con el Plan Global Anticrisis implementado a partir del 2009, y asumiendo algunos ajustes en los

ingresos, de acuerdo al plan del gobierno para el 2009. Actualmente un nuevo Stand-by precautorio con el FMI está en negociación y se espera que un nuevo programa sea aprobado por el directorio de dicha institución a mediados de noviembre.

b) Cumpla con las condiciones establecidas en estas Estipulaciones Especiales para el tramo correspondiente.

- 3.3 El análisis del cumplimiento de las acciones de políticas especificadas para este segundo y último tramo, se detalla en la sección III. B de este Informe de Desembolso.

c) Mantenga abierta la(s) cuenta(s) especial(es) a que se refiere el Artículo 4.01(c) de las Normas Generales, en el cual el Banco depositará los recursos del Financiamiento.

- 3.4 **Cumplida.** El Prestatario encaminó al Banco la documentación comprobatoria de que la cuenta especial en la que se depositarán los recursos de los financiamientos del Banco se mantiene abierta.

d) Continúe cumpliendo con las medidas de política referentes al tramo o tramos ya desembolsados, cuando sea pertinente.

- 3.5 **Cumplida.** De acuerdo al seguimiento realizado por el equipo de Proyecto en la misión de administración del 4 al 8 de mayo de 2009, las medidas de políticas establecidas en la cláusula 3.04, referentes al desembolso del primer tramo del financiamiento, continúan vigentes. Cabe destacar que las condiciones del programa fueron diseñadas para asegurar su cumplimiento acumulativo entre tramos.

- B. CLAUSULA 3.05. Condiciones especiales previas al desembolso de los recursos correspondientes al segundo tramo del financiamiento. El Banco sólo realizará el desembolso de los recursos correspondientes al segundo tramo del Financiamiento, luego de que se hayan cumplido, a satisfacción del Banco, en adición a las condiciones establecidas en el Artículo 4.03 de las Normas Generales y en la Cláusula 3.03 de estas Estipulaciones Especiales, las siguientes condiciones:**

Instrumentos de Focalización

a) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya actualizado el mapa de pobreza para que sea pertinente a las características de potenciales beneficiarios urbanos, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.

- 3.6 **Cumplida.** Se actualizó el mapa de pobreza con énfasis específico en áreas urbanas. En comunicación (DG/CP-542-2009) del 17 de julio de 2009,

complementada con información presentada el 18 de septiembre, la Secretaría Técnica de la Presidencia presentó la guía metodológica del mapa de pobreza actualizado y la lista de asentamientos urbanos priorizados de acuerdo al mismo. Dicho mapa está basado en la información del censo de población correspondiente al año 2007. Esta nueva metodología se enfoca en asentamientos de muy pequeño tamaño, que no necesariamente tienen delimitación oficial, y toma la dimensión laboral como uno de los factores determinantes de la pobreza en zonas urbanas. Esta innovación permite la selección de micro áreas con alta concentración de pobreza, que caracteriza a las zonas urbanas. En base a dicho mapa se priorizaron 548 asentamientos en 43 municipios. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- b) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se hayan llevado a cabo los censos municipales en el ciento por ciento (100%) de los municipios priorizados por el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.7 **Cumplida.** El Ministerio de Hacienda, mediante comunicación (DG/CP-542-2009) del 17 de julio de 2009, presentó el informe cuatrimestral del Programa Red Solidaria, en el que se da cuenta de la finalización de la digitación de los censos implementados en los 100 municipios de Red Solidaria. Asimismo se recibió el reporte estadístico de los 100 censos. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se dio cumplimiento a esta condición.

- c) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya actualizado el mecanismo de focalización del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, con base en los resultados de la evaluación de la focalización del mismo, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.8 **Cumplida.** El índice de focalización del Programa de Transferencias Condicionadas fue actualizado y la evaluación de focalización le da el segundo mejor lugar en un análisis comparativo de 48 programas sociales en la región. En comunicación (DG/CP-542-2009) del Ministerio de Hacienda del 17 de julio de 2009, el GOES presentó al Banco la copia de las actas del Comité Intersectorial, en las que se describe y aprueba la nueva metodología. La evaluación de focalización recomienda modificaciones adicionales a la metodología para la expansión a zonas urbanas y con menos pobreza. Consecuentemente, el gobierno presentó al Banco en la misma comunicación la evidencia correspondiente al desarrollo de un mapa de pobreza urbana para mejorar la focalización en estas áreas junto con los asentamientos priorizados. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

Instancias de coordinación y esfuerzos intersectoriales

- d) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el Consejo Directivo del Programa 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, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.9 **Cumplida.** Las respectivas instancias del Programa actualmente funcionan dando seguimiento periódico a sus acuerdos, resuelven los problemas y comunican sus acuerdos a los tomadores de decisiones. El Ministerio de Hacienda, en comunicación (DG/CP-542-2009) del 17 de julio de 2009, presentó el acta del Consejo Directivo de Red Solidaria que da cuenta de la realización del 83% de las reuniones programadas por los comités municipales creados en 2007 y 103% en 2008; así como de un 92% de progreso en el ingreso de actas al sistema de monitoreo al 25 de febrero de 2009. En la referida comunicación se incorporan copias de comunicaciones del Consejo Directivo de Red Solidaria a los jefes regionales del programa informando los resultados de sus reuniones, copias de comunicaciones a las diferentes unidades del programa resumiendo las quejas presentadas a nivel local y una muestra del funcionamiento del sistema de seguimiento virtual a los comités. También se tiene evidencia de que los mecanismos de resolución de problemas están funcionando de acuerdo a la información incluída en las actas de los comités municipales, las cuales detallan los problemas identificados y los acuerdos logrados para su resolución. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- e) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el Ministerio de Hacienda haya emitido los lineamientos y directrices a los ministerios e instituciones públicas vinculadas a la Red Solidaria para que programen con su codificación presupuestaria los recursos de sus respectivos presupuestos en la Red de Solidaria, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.10 **Cumplida.** En comunicación enviada el 29 de septiembre de 2009, el Ministerio de Hacienda presentó los lineamientos y directrices de programación presupuestaria para los ministerios e instituciones públicas vinculadas a Red Solidaria, así como las Normas de Formulación Presupuestaria 2010 e información acerca del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de presupuesto aprobado por el consejo de ministros. Las normas de Formulación Presupuestaria 2010 guían a los respectivos ministerios e instituciones (Educación, Salud y FISDL) en el proceso presupuestario para respetar las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2014, entre las cuales se encuentra el programa Comunidades Solidarias (antiguo Red Solidaria).

Asimismo personal del Ministerio de Hacienda trabajó en el proceso de elaboración presupuestaria con los Ministerios e instituciones mencionadas para garantizar que el Anteproyecto de Ley incluya la asignación presupuestaria acordada con el Banco para los programas relacionados con Comunidades Solidarias. Dicho Anteproyecto de Ley incluye las partidas presupuestarias específicas relacionadas con la Red Solidaria de acuerdo al anexo II del documento de préstamo y que se describen en la cláusula 3.05 (w) del presente informe. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

Protección Social

- f) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya extendido la cobertura de las TMC, al menos a treinta (30) municipios adicionales, entre los cien (100) municipios de extrema pobreza, severa y alta, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.11 **Cumplida.** En comunicación (DG/CP-542-2009) del Ministerio de Hacienda del día 17 de julio de 2009 se presentó el Sexto Informe Cuatrimestral del Programa. En dicho informe se da cuenta de que la cobertura de las TMC se extendió a 53 municipios adicionales, 30 de los cuales recibieron bonos en 2008 y el resto en 2009 para llegar a un total de 100 municipios de extrema pobreza severa y alta incorporados. Este informe incluye la lista de municipios así como los montos entregados durante el año a los beneficiarios del programa en cada uno de ellos. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- g) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya mejorado el proceso y los mecanismos de entrega de las TMC para asegurar su transparencia y eficiencia y el cumplimiento de las condicionalidades, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.12 **Cumplida.** A través de la comunicación del 10 de septiembre de 2009 de FISDL; canalizada a través del Ministerio de Hacienda, se presentó copia de los contratos entre dicha institución y las instituciones financieras encargadas de entregar los pagos del Programa e informes de progreso en la entrega de beneficios a través de este mecanismo. Dicha documentación da cuenta de que se ha iniciado el proceso de migración al nuevo sistema de pagos de transferencias a beneficiarios, mediante el uso de tarjetas bancarias para cajero automático en 15 municipios de los 100 actuales en los que funciona el programa Comunidades Solidarias. Este mecanismo ha probado mejorar la eficiencia y transparencia de los pagos en países en los que fue implementado (México, Argentina) y el pago a través de cajeros automáticos será clave en el funcionamiento de la expansión urbana del nuevo Programa. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

Educación

- h) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya modificado el modelo de redes escolares efectivas para incluir modalidades de gestión e instancias de participación de la comunidad para asegurar asistencia y retención escolar; que está siendo implementado el modelo modificado de acuerdo con las características técnicas y pedagógicas en, al menos, cuarenta y cuatro (44) municipios adicionales de la Red Solidaria; y que en total se hayan organizado al menos 117 redes, en el total de los 100 municipios de extrema pobreza, severa y alta; de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.13 **Cumplida.** Mediante comunicación del 17 de julio de 2009, el Ministerio de Hacienda informó al Banco que el modelo de redes escolares efectivas se ha modificado conforme a lo acordado. El programa se ha expandido a la totalidad de municipios (100) de Red Solidaria y en los cuales se ha logrado organizar un total de 117 redes. Asimismo, presentó copia de los acuerdos entre el Ministerio de Educación y las Modalidades de Administración Local para la implementación del modelo en estas 117 redes, detallando las escuelas participantes en cada red. También, presentó copia del informe analítico “Estudio Analítico del Modelo de Redes Escolares Efectivas en el Contexto de Red Solidaria”, que analiza y describe el proceso de implementación y participación comunitaria en el programa como parte de su articulación con el programa Red Solidaria. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- i) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya extendido el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos a, al menos, cincuenta (50) municipios adicionales, y que se haya ampliado dicho programa en cuanto al porcentaje de beneficiarios en los municipios de extrema pobreza, severa y alta, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.14 **Cumplida.** Con fecha 18 de septiembre de 2009, el Ministerio de Educación mediante comunicación canalizada a través del Ministerio de Hacienda informó que en agosto de 2009 el programa funciona en 240 municipios (140 más de los previstos como condición de primer Tramo). Adicionalmente, de acuerdo al sistema de información del programa, entre finales de 2008 y agosto de 2009, se ha logrado incrementar el porcentaje de beneficiarios en municipios de extrema pobreza, severa y alta de 28% a 34%; y el número de beneficiarios en estos municipios de 21.390 a 25.008. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- j) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos cuenta con un mínimo de cincuenta por ciento (50%) de facilitadores capacitados para el segundo y tercer nivel educativo, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.15 **Solicitud de Dispensa.** Con fecha 18 de septiembre de 2009, el Ministerio de Educación mediante comunicación canalizada a través del Ministerio de Hacienda informó que en agosto del 2009 el programa cuenta con 46,3% de facilitadores capacitados para el segundo y tercer nivel educativo. Esto es consecuencia de que el programa se ha expandido a 20 municipios nuevos (17 de ellos de extrema pobreza) y se prevé que se expanda a municipios adicionales programados hasta diciembre de 2009. Esta expansión mejora el alcance del programa a las poblaciones con mayores niveles de pobreza y, a su vez, ha obligado a iniciar la capacitación de nuevos facilitadores desde el primer nivel y como consecuencia a tener un nivel menor de facilitadores capacitados para el segundo y tercer nivel educativo al requerido en esta cláusula. Sin embargo, vale la pena destacar que el programa de capacitaciones sigue en pie con las asignaciones presupuestarias necesarias para su ejecución en el 2009, y que se estima que a finales de 2009 el programa superará el 50% de facilitadores capacitados para el segundo y tercer nivel. Adicionalmente, el Anteproyecto de Ley de Presupuesto recientemente aprobado por el Consejo de Ministros triplica el presupuesto del Programa para el año 2010. Por lo tanto, el Equipo de Proyecto recomienda que se otorgue una dispensa al cumplimiento de esta condición teniendo en cuenta las circunstancias anteriormente indicadas.

- k) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos cuenta con el diseño y la implementación de una estrategia de promoción, organización y ejecución, así como con el diseño de la evaluación y certificación de los aprendizajes de beneficiarios de manera gradual, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.16 **Cumplida.** Mediante comunicación del 17 de julio de 2009, el Ministerio de Hacienda informó al Banco que: (i) el programa cuenta con una estrategia de promoción, organización y ejecución, lo cual se justifica con la presentación del documento estratégico de promoción social del programa, los lineamientos para la implementación del programa, materiales didácticos utilizados en cada nivel, guías metodológicas para los educadores de cada nivel, cartas didácticas detallando la estructura del día a día de los cursos y documentos metodológicos para el registro de alumnos, incluyendo la evaluación de los mismos; y (ii) el programa cuenta con un diseño de evaluación y certificación de sus aprendizajes, que se evidencia con la presentación del documento conceptual de la evaluación de logros, el manual de la aplicación de la prueba de logros, y el informe sobre los

resultados de la evaluación de logros de aprendizaje. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

Salud

- l) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el modelo de extensión de cobertura haya sido implementado en, al menos, nueve (9) municipios adicionales de extrema pobreza, severa y alta, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordados con el Banco.**

3.17 Cumplida. De acuerdo a comunicación del 6 de mayo de 2009 del Ministerio de Salud se da cuenta que el MSPAS ha implementado el modelo en los 9 municipios adicionales, con lo cual se ha logrado alcanzar a 100 municipios de Comunidades Solidarias, los cuales representan la totalidad de municipios de pobreza extrema, severa y alta. Asimismo, se informa que el modelo se aplicó a 55 municipios adicionales en los que se identificaron altos niveles de desnutrición en el censo de talla de 2007. También se presentó el listado de municipios que se han incluido en el programa de extensión de cobertura, detallando la fuente de financiamiento y la modalidad (institucional u ONGs) utilizadas por el programa. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- m) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPAS) haya revisado los costos y la eficiencia del modelo de extensión de cobertura, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordados con el Banco.**

3.18 Cumplida. En la misión de administración realizada del 4 al 8 de mayo de 2009, el Organismo Ejecutor presentó al Banco el informe de evaluación de proceso de extensión de cobertura, comparando costos, eficiencia y percepción de beneficiarios en ambos modelos, el modelo de ONGs y el modelo de fortalecimiento institucional. Dicha evaluación encuentra que los costos operativos bajaron en comparación con 2004, y que el costo per capita de la modalidad de ONGs sigue siendo ligeramente superior al modelo de fortalecimiento institucional observándose una alta heterogeneidad en el costo de ONGs sin encontrarse relación directa entre mayor costo y niveles de calidad y producción. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- n) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el MSPAS está promoviendo el cumplimiento de los mismos niveles mínimos definidos de calidad para las organizaciones no gubernamentales (ONG) y equipos institucionales que se contratan para la prestación de servicios en las zonas rurales de**

extrema pobreza, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordados con el Banco.

- 3.19 **Cumplida.** Durante la misión de supervisión del 4 al 8 de mayo, el organismo ejecutor presentó al Banco el documento “Alcance de la contratación de ONG’s – proyecto de extensión de cobertura de servicios de salud en la zona rural del país, período marzo a diciembre de 2009”, copias de los contratos suscritos con ONGs y una evaluación de los servicios desarrollados por las mismas. El contenido de dichos documentos evidencia que el MSPAS está promoviendo el cumplimiento de estándares mínimos de calidad para ONGs. En ese sentido, estos documentos establecen entre otros aspectos lo siguiente: (i) los criterios de evaluación de calidad; (ii) los criterios mínimos en el perfil del personal médico; (iii) las especificaciones técnicas para el equipamiento y medicamentos; y (iv) el pago del 5% del monto de los contratos en base a los resultados de evaluaciones sobre la prestación de servicios. Con estas evaluaciones se asegura que los contratos están aplicando las reglas establecidas en los lineamientos y se da cuenta del nivel de cumplimiento de las ONGs respecto a los criterios definidos en los contratos. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

Desarrollo urbano integral

- o) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya diseñado 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, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**
- 3.20 **Cumplida.** El Ministerio de Hacienda, a través de la comunicación (DG/CP-542-2009) del 17 de julio de 2009, presentó al Banco copia del documento de diseño de un programa de intervenciones en comunidades en condiciones de pobreza y exclusión social de las áreas urbanas; y los estudios preparatorios sobre pobreza y programas sociales en áreas urbanas, definidos por el Consejo Asesor de Pobreza Urbana que sirvieron de base para el diseño del mencionado programa. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

Mecanismos de participación comunitaria

- p) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya iniciado la oferta de servicios de ONG especializadas para promover la participación comunitaria y apoyar a las familias beneficiarias en, al menos, treinta (30) municipios adicionales de extrema pobreza, severa y alta, dentro de los cien (100) municipios de la Red Solidaria, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.21 **Cumplida.** Mediante comunicación (DG/CP-542-2009) del 17 de julio de 2009 el Ministerio de Hacienda presentó el sexto informe cuatrimestral del Programa, que contiene una descripción del proceso de promoción de participación comunitaria y apoyo a familias beneficiarias. Asimismo, entregó copia de los contratos celebrados con las ONGs responsables de dicho proceso en los 30 municipios adicionales dentro de los 100 del programa Comunidades Solidarias (antes Red Solidaria). En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- q) Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que los mecanismos de participación están operando con el mismo grado de participación de los beneficiarios, incluida la contraloría social, con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de las intervenciones y promover una efectiva rendición de cuentas, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.22 **Cumplida.** Mediante comunicación (DG/CP-542-2009) del 17 de julio de 2009, el Organismo ejecutor presentó al Banco el sexto informe cuatrimestral de Red Solidaria, en dicho informe se da cuenta del progreso en el funcionamiento de los comités municipales de coordinación. También se presentó una muestra de las actas de comités municipales, con las que se evidencia la participación de la comunidad en la identificación de problemas en el funcionamiento del programa y de la evaluación y percepción de beneficiarios. Asimismo, se presentaron evidencias de los módulos del sistema de manejo de los informes provenientes de los comités municipales, y cómo se procesan los mismos para ser tratados por el comité técnico del programa. También se presentaron las actas del comité técnico de Red Solidaria en las cuales se muestran ejemplos de resoluciones y seguimiento de las mismas, en base a los reclamos efectuados al nivel municipal y con participación de miembros de la comunidad. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- r) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que los Comités Comunitarios estén ejerciendo sus funciones de contraloría social en temas vinculados a las TMC y a los servicios de educación y salud, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.23 **Cumplida.** A través de la comunicación (DG/CP-542-2009) del Ministerio de Hacienda del 17 de julio de 2009 se presentó copia de las actas de una muestra de comités municipales en las cuales se documenta la participación de la comunidad en la identificación de problemas en el funcionamiento de Red Solidaria incluyendo la oferta de servicios de educación y salud relacionadas al mismo, y se incluyen las fichas de atención de reclamos de beneficiarios. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

Sistema de seguimiento y evaluación

- s) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya actualizado el diseño de la Red Solidaria con base en los resultados de la evaluación intermedia de impacto y de la evaluación de efectividad de los sistemas de seguimiento de las distintas intervenciones de la Red Solidaria, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.24 **Cumplida.** Se actualizó el diseño del programa en base a la evaluación de impacto realizada por IFPRI-FUSADES, los estudios relacionados con la evaluación de impacto del programa y la evaluación de efectividad de los sistemas de seguimiento. En comunicación STIA/CA/16-09 del 8 de septiembre de 2009 por parte de la Secretaría Técnica de la Presidencia se adjuntó copia del Manual Operativo aprobado en 2009 y resumen en el cual se detallan los cambios específicos realizados al Programa con base en las evaluaciones y otros estudios. Entre los cambios principales se destacan la implementación de pago mediante tarjetas bancarias, la inclusión de módulos de capacitación sobre derecho a la educación, implementados durante las épocas de matrícula escolar, y las capacitaciones reformuladas de salud y nutrición infantil. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- t) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se hayan difundido los instrumentos de seguimiento y las metodologías de evaluación de impacto a organismos nacionales y locales y que los mismos se encuentren a disposición de otras iniciativas sociales, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.25 **Cumplida.** En comunicación (DG/CP-542-2009) del Ministerio de Hacienda enviada a la Representación del Banco el día 17 de julio de 2009 se adjuntó copia de la sistematización del evento principal realizado en una reunión de representantes de países donantes como parte de los ejercicios de diseminación

de: (i) la evaluación de los instrumentos de seguimiento del Programa; (ii) la evaluación de la focalización del Programa; y (iii) la evaluación de impacto intermedia de Red Solidaria. El equipo participó de eventos adicionales de disseminación durante la misión de supervisión llevada a cabo entre el 4 y el 8 de mayo. La documentación incluye evidencia de participación de 35 instituciones y una bitácora de los aportes de los participantes. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

Fortalecimiento técnico e institucional

- u) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que se haya mejorado el proceso de implantación de la Red Solidaria en su camino hacia la consolidación de la estrategia "Oportunidades", con base en los resultados de los estudios prioritarios para mejorar el proceso de implementación y consolidación de la Red Solidaria y del estudio sobre análisis institucional del área social, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

- 3.26 **Cumplida.** En comunicación (DG/CP-542-2009) del Ministerio de Hacienda del 17 de julio de 2009 se incluye la presentación del nuevo Sistema Universal de Protección Social (SUPS), que incorpora al programa Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales (antiguo Red Solidaria) como un componente central del mismo. Adicionalmente, la Secretaría Técnica de la Presidencia mediante comunicación del 16 de septiembre de 2009 envió el borrador de propuesta del SUPS en la que se definen los marcos lógicos de los programas que lo conforman. Cabe destacar que el nuevo gobierno decidió reemplazar la estrategia Oportunidades por el SUPS como parte de su visión estratégica de Política Social y que además dispuso mantener al personal clave de la Secretaría Técnica de la Presidencia encargado de la conceptualización de la política social. La estrategia del SUPS incorpora recomendaciones de los estudios prioritarios para mejorar el proceso de implementación y consolidación de la política social entre las que se destacan: (i) que el programa Comunidades Solidarias pasa a ser una de las seis actividades de gobierno definidas como acciones selectivas orientadas a grupos vulnerables, y (ii) la redefinición integral del marco lógico de los componentes del SUPS, que permite mejorar la coordinación entre programas y aminorar la fragmentación de los mismos. Dicha fragmentación es uno de los principales problemas identificados en el análisis institucional del área social recientemente realizado con financiamiento del Banco y que actualiza resultados similares de un estudio realizado por el Banco Mundial en 2004. A través de el fortalecimiento de una institución con el mandato de coordinación de la política social (STP) y la realización de acciones específicas de rediseño y reorganización en el marco del SUPS se ha mejorado el proceso de implantación del programa Comunidades Solidarias como parte de una estrategia integral de política social. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que la nueva estrategia de SUPS contiene atributos y características que superan a la estrategia

Oportunidades y por tanto, considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

Protección presupuestaria de Programas Sociales Prioritarios

- v) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que 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 la Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.27 **Cumplida.** Con comunicación del 22 de julio de 2009, el Ministerio de Hacienda presentó al Banco, evidencia de que los traspasos de recursos se están realizando de acuerdo a los requerimientos de los ministerios en cuanto a los componentes de Red Solidaria. Entre dicha evidencia se encuentra la copia del Decreto Legislativo No.794 de presupuesto extraordinario aprobado con el propósito de cumplir con la condición de protección presupuestaria y proteger el gasto asignado a los componentes relacionados con Red Solidaria y copias de requerimientos de recursos y documentación de los traspasos realizados por parte del Ministerio de Hacienda a los Ministerios de Salud, Educación y FISDL. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

- w) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el Consejo de Ministros haya aprobado el anteproyecto de ley de presupuesto general del Estado para el año 2010 que será presentado a la Asamblea Legislativa, y que éste haya incluido los recursos requeridos para los programas prioritarios relacionados a la cobertura de la Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

3.28 **Cumplida.** En comunicación del Ministerio de Hacienda del 29 de septiembre de 2009, se presentó al Banco copia del Anteproyecto de Ley Presupuestaria aprobado por el Consejo de Ministros, el cual incluye los recursos asignados a los programas prioritarios relacionados a la cobertura de Red Solidaria en las áreas de educación, salud y TMC. El total asignado es casi dos veces mayor a las metas establecidas. Más aún, si se incluye la gratuidad de la educación media, el total asignado es un 125% mayor al piso establecido. Los montos asignados son superiores a los niveles acordados para todas las líneas presupuestarias en educación y salud. Asimismo, cabe destacar que en el caso de salud, la asignación presupuestaria permite una mejor planeación y mejora la transparencia fiscal, dado que ahora se asignó la totalidad de recursos necesarios para la cobertura del programa dentro del presupuesto, sin necesidad de recurrir a un refuerzo presupuestario como en años anteriores. Bajo el rubro de transferencias monetarias condicionadas, el total presupuestado es un 4% mayor a la meta acordada y un 46% mayor, si se incluyen préstamos y donaciones contratadas

para apoyar al programa de Comunidades Solidarias Rurales. Cabe anotar que debido a que en los censos del programa se han encontrado 16.000 familias menos que las previstas, se ha producido para el presupuesto 2010 una reasignación interna de US\$3,3 millones entre los subrubros de transferencias condicionadas a inversiones centrales. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento esta condición.

- x) **Que el Organismo Ejecutor haya presentado evidencia de que el Ministerio de Hacienda haya emitido los lineamientos y directrices a los ministerios e instituciones públicas vinculadas al programa Red Solidaria para que programen con su codificación presupuestaria los recursos de sus respectivos presupuestos en la Red de Solidaria, de conformidad con los términos y condiciones previamente acordadas con el Banco.**

- 3.29 **Cumplida.** En comunicación enviada el 29 de septiembre de 2009, el Ministerio de Hacienda presentó los lineamientos y directrices de programación presupuestaria para los ministerios e instituciones públicas vinculadas a Red Solidaria, así como las Normas de Formulación Presupuestaria 2010 e información acerca del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de presupuesto aprobado por el Consejo de Ministros. Las normas de Formulación Presupuestaria 2010 guían a los respectivos ministerios e instituciones (Educación, Salud y FISDL) en el proceso presupuestario para respetar las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2014, entre las cuales se encuentra el Programa Comunidades Solidarias (antiguo Red Solidaria). Asimismo, personal del Ministerio de Hacienda trabajó en el proceso de elaboración presupuestaria con los ministerios e instituciones mencionadas para garantizar que el Anteproyecto de Ley incluya la asignación presupuestaria acordada con el Banco para los programas relacionados con Comunidades Solidarias. Dicho Anteproyecto de Ley incluye las partidas presupuestarias específicas relacionadas con la Red Solidaria de acuerdo al anexo II del documento de préstamo y que se describen en la cláusula 3.05 (w) del presente informe. En consecuencia, el equipo de proyecto considera que se ha dado cumplimiento a esta condición.

IV. RECOMENDACIÓN

- 4.1 Con base en la evidencia y al análisis de la documentación presentada por el Prestatario², el Equipo de Proyecto considera que las condiciones establecidas para el desembolso del Segundo y Último tramo del Financiamiento de los Contratos de Préstamo Nos. 1782/OC-ES, 2068/BL-ES, 2069/OC-ES y 2070/OC-ES han sido cumplidas con excepción de la cláusula 3.05 (j) para la cual se recomienda otorgar una dispensa. Por lo tanto, la Administración del Banco recomienda al Directorio Ejecutivo aprobar la dispensa solicitada y autorizar el

² La evidencia relacionada con el cumplimiento de condiciones contractuales se encuentra en el siguiente enlace electrónico: [\\uist\Segundodesembolso](#)

desembolso del Segundo y Último tramo del Financiamiento de los contratos de préstamo Nos. 1782/OC-ES, 2068/BL-ES, 2069/OC-ES y 2070/OC-ES por un monto de US\$300 millones.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
REPUBLICA DE EL SALVADOR

PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA SOCIAL (ES0140)

ACTA DEL TALLER DE CIERRE

Con el propósito de evaluar los resultados del Programa de Apoyo a la Política Social y analizar sus sostenibilidad y lecciones aprendidas, se llevó a cabo el Taller de Cierre del programa el miércoles 13 de enero de 2010 mediante video-conferencia. Entre los participantes por parte de El Salvador se encontraron Rina Castellanos de Jarquín (Directora General de Inversión y Crédito Público – MH), Jerson Posada (Jefe de Departamento de Gestión Estratégica de la Deuda – MH), Claudia Sandoval (Gerente de Investigación y Desarrollo - FISDL), Gloria Larios (Técnica de la Dirección de Política Económica - MH), Pedro Morales (Director de Planificación - MINED), Marcia Miranda (Gerente de Proyectos - MINED), Matías Villatoro (Coordinador Extensión de Cobertura - MSPAS), Aída Argüello (Coordinadora Técnica del Sistema de Protección Social Universal – STP) y Karla de Palma (Técnico del Sistema de Protección Social Universal - STP). La representación del Banco Interamericano de Desarrollo estuvo integrada por Luis Tejerina (SCL/SPH), Julia Johannsen (SCL/SPH), Michelle Pérez (SCL/SPH); Gabriela Inchauste (CID/CID); Mario Castañeda (CID/CES) y Karen Munguía (CID/CES).

Tras destacar los objetivos y el proceso de articulación del Programa de Apoyo a la Política Social (ES0140), la mesa de discusión se abrió para recoger impresiones sobre el borrador del Informe de Terminación de Proyecto, dentro de las cuales destacaron las siguientes:

- a. Resultados del Programa. Si bien se subrayó que a pesar del número de condicionalidades el desempeño fue muy bueno al haber cumplido 23 de las 24 establecidas, surgió la preocupación de la formulación de parámetros de referencia. En particular, con referencia a la cláusula j sobre capacitación de facilitadores del Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos se discutió que la ausencia de un acuerdo previo sobre el criterio de los indicadores para verificar el cumplimiento de las condicionalidades puede generar imprecisiones y calificaciones erradas.
- b. Externalidades. Luego de mencionar los desafíos que presentó el contexto de la transición de gobierno, se destacó que una de las externalidades no mencionadas es que el proyecto promovió el diálogo y consenso político en el área de presupuesto. Se resalto que este problema justamente estuvo detrás de la no aprobación de préstamos anteriores. Con el propósito de cerrar la brecha fiscal y echar a andar el Plan Global Anticrisis, se llevaron a cabo negociaciones exitosas que lograron hacer coincidir a las diferentes fuerzas políticas.
- c. Implementación del programa. Se mencionó que un factor crítico en la implementación del programa fue la realización de misiones y videoconferencias antes y después de las elecciones y con el propósito de mantener una continuidad en el monitoreo de los procesos y trabajar con los equipos de transición. Sin embargo, se notó que los equipos técnicos relacionados con el diseño del programa se mantuvieron durante la ejecución del

segundo desembolso, factor que ayudó mucho en la verificación de condiciones. Asimismo, aunque se logró trabajar rápidamente, se mencionó que un mayor acercamiento hubiera sido preferible, por lo que se sugirió que en adelante debería organizarse un taller que trate de unir a los equipos antiguos y nuevos inmediatamente después de la transición.

d. Evaluación. Por otro lado, se consideró que debido a la modalidad del programa, una evaluación ex-post no es necesaria. Al ser un programa de apoyo presupuestario no presenta gran complejidad y dado que estas medidas coadyuvan a la articulación de nuevos préstamos que sí están ligados a evaluaciones, un esfuerzo de este tipo no es recomendable.

e. Lecciones aprendidas.

1. Interpretación de las condicionalidades. A partir de la discusión mencionada en el inciso a., se sugirió que las condicionalidades vayan acompañadas de una memoria técnica en donde, tras discutirse por ambas partes, se defina y establezca cómo se construirán los indicadores a verificar, a fin de que pueda constituirse en una referencia válida para el contrato de préstamo. Por otro lado, hubo coincidencia en la necesidad de repensar las condicionalidades; esto es, seleccionar menores condiciones, pero con mayor relevancia.

2. Composición de los equipos. Tras destacar que en la reorientación hubiera sido importante contar con los especialistas que participaron en el diseño del programa original (aprobado en 2006), o por lo menos la misma composición sectorial de equipos, se subrayó que una práctica deseable será la inclusión de los equipos legales de ambos países en la discusión de la matriz (durante la misión) y de los indicadores con el propósito tanto de agilizar como el de aclarar la interpretación de las condicionalidades.

Original firmado

Original firmado

Lie. Rina Castellanos de Jarquín
Directora General de Inversión y Crédito
Público - MH

Luis Tejerina
Economista

Anexo 4. Evaluación del Prestatario



Banco Interamericano de Desarrollo
Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR
Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: <i>Programa de Apoyo a la Política Social</i>	
Agencia(s) Ejecutora(s): <i>Ministerio de Hacienda</i>	
Prestatario: <i>República de El Salvador</i>	
Fecha de Aprobación del Proyecto (Directorio): <i>25 de noviembre de 2008</i>	Fecha Efectividad Contrato: <i>18 de diciembre de 2008</i>
Fecha Evaluación Prestatario: <i>29 de enero</i>	Fecha Taller de Cierre: <i>13 de enero</i>

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

[☒] Muy Probable (MP) [☐] Probable (P) [☐] Poco Probable (PP) [☐] Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

[☒] Muy Satisfactorio (HS) [☐] Satisfactorio (S) [☐] Poco Satisfactorio (PC) [☐] Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

[☒] Muy Probable (MP) [☐] Probable(P) [☐] Poco Probable (PP) [☐] Improbable (I)

Comentarios:

El Programa y las acciones de política que este incorpora, han permitido la continuidad en la implementación de programas sociales prioritarios de atención a la población especialmente la más vulnerable.

En cuanto a la sostenibilidad de los resultados, las acciones que dan continuidad a los logros alcanzados, se traducen en ampliación y/o mejoras o creación de nuevos programas sociales respecto a los programas anteriormente existentes, con una visión de mediano y largo plazo de reducción de la pobreza y la desigualdad. En este sentido, el préstamo ha contribuido a fortalecer la implementación de la agenda social que el Gobierno está llevando a cabo, que incluye entre otros, la extensión del Programa Comunidades Solidarias Rurales; la implementación de programas y proyectos en educación encaminados a ampliar los servicios educativos; , salud, fortaleciendo el acceso a los servicios y extensión de cobertura; mejoramiento y ampliación de la red vial rural y obras de mitigación de riesgos a nivel nacional, entre otros.



Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

[x] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (US) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Se alcanzaron los objetivos esperados respecto a las acciones de políticas planteadas. Cabe resaltar que a pesar de haber experimentado una transición política en el año 2009, el alcance y cumplimiento de las acciones definidas no se vio obstaculizado.

En cuanto al desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto, el alto grado de coordinación y esfuerzo interinstitucional que existió, permitió cumplir con las acciones de política en un tiempo muy corto y menor al originalmente previsto para la realización del segundo desembolso. El cumplimiento de las acciones de Política en un tiempo menor al previsto, evidencia los esfuerzos del Gobierno de El Salvador por fortalecer los programas sociales orientados a reducir la pobreza.

Uno de los propósitos principales del préstamo fue el de 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, en este orden, adicionalmente a contribuir al arranque del Plan Global Anticrisis, parte de los recursos del préstamo posibilitaron contar con la liquidez necesaria para poder atender de manera oportuna las necesidades derivadas de la emergencia ocasionada por el Huracán IDA que afectó al país en el mes de noviembre de 2009.

Por otro lado, el diseño del Programa, los propósitos planteados y las acciones de Política acordadas como determinantes de los desembolsos encaminadas a fortalecer el área social, facilitaron el consenso político en la Asamblea Legislativa.



Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

[x] Muy Satisfactorio (MS) [] Satisfactorio (S) [] Poco Satisfactorio (PS) [] Muy Insatisfactorio (MI)

Comentarios:

Se considera que la participación activa del equipo del Banco facilitó tanto el diseño del Programa así como el seguimiento de este. Cabe señalar que fue muy importante para el éxito del Programa, la asistencia del Banco y sus especialistas en la definición de las acciones, así como las sugerencias del Gobierno y el grado de apertura mostrado durante el proceso.

Un factor clave lo constituyó la alta interacción entre los equipos interinstitucionales del Gobierno y el Banco, lo cual facilitó el análisis y seguimiento de las acciones establecidas.

Por otra parte, el acompañamiento del Banco mediante misiones y reuniones antes y después del cambio de Gobierno y con los equipos de transición, contribuyó a asegurar la continuidad y cumplimiento de las condiciones. No obstante lo anterior, se considera que los cambios realizados en el equipo de especialistas del Banco que participó en el diseño conceptual del Programa y el equipo encargado del seguimiento de este, fue un aspecto que afectó la verificación de los cumplimientos de las condiciones.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

Con el objeto de asegurar un claro entendimiento del espíritu de cada condicionalidad y que es lo que se va a requerir de evidencias de cumplimiento, por parte de ambas partes, para las acciones e indicadores establecidas en la matriz, y con el objeto de evitar atrasos operativos, se sugiere que en la preparación de próximas operaciones, se cuente con la participación de los equipos legales del Banco y el Gobierno, desde el inicio del proceso, principalmente durante la definición de las evidencias de cada una de las acciones de políticas, para asegurar que las evidencias presentadas cumplan con los requisitos legales establecidos por el Banco.

Por otra parte, mantener la participación de los especialistas del Banco desde el diseño conceptual del Programa hasta la finalización de este es de crucial importancia.

Realizar jornadas de trabajo con los equipos institucionales vinculados, en las cuales se aborde la definición clara de las metas y las metodologías a utilizar en cuanto a los indicadores a verificar, estableciendo ayudas memorias con los acuerdos logrados y que estas constituyan un instrumento válido al momento de la verificación de los indicadores.

El alto número de condicionalidades de desempeño del programa (24) impregna complejidad a este, por lo tanto, se recomienda evaluar la inclusión de un número menor de indicadores asegurando que se logren los alcances perseguidos.



Anexo 5 - Matriz Comparativa de Condiciones Originales y Reformuladas

Objetivo	Condición Segundo desembolso (Reformulación)	Condición Segundo desembolso (Original)	Condición Tercer desembolso (Original)
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.	Segundo desembolso: El mapa de pobreza, los censos familiares y el método de variables próximas han sido actualizados para ser pertinentes a las características de potenciales beneficiarios urbanos. Los censos municipales han sido aplicados al 100% de los municipios priorizados por el programa de TMC. La focalización del programa de TMC ha sido evaluada. Se han diseñado y realizado estudios preliminares para desarrollar nuevos instrumentos de focalización específicos para una futura intervención de atención a la pobreza en áreas urbanas.	Mapa de Pobreza, Censos Familiares y Método de Variables Próximas cuentan con información actualizada, han sido ajustados para ser pertinentes a las características de los beneficiarios y se han extendido en su aplicación como herramientas de focalización en los municipios beneficiarios	Los instrumentos de focalización desarrollados (Mapa de Pobreza, Censos Familiares y Método de Variables Próximas) se utilizan en otras iniciativas sociales y productivas, porque seleccionan correctamente a los beneficiarios dentro de parámetros aceptables de error y los costos de recolección de información están dentro de los estándares definidos.
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.	Segundo desembolso: 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. 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.	El Consejo Directivo de Red Solidaria, su Comité Intersectorial y sus Comités Municipales de Coordinación hacen seguimiento periódico de sus acuerdos, resuelven oportunamente los problemas de ejecución y se comunican efectivamente con los tomadores de decisiones El MH emite los lineamientos y directrices instruyendo a los ministerios e instituciones públicas vinculadas a Red Solidaria para que programen, con su codificación presupuestaria y seguimiento vía el SAFI, los recursos de sus respectivos presupuestos destinados al financiamiento de Red Solidaria.	Las instancias de coordinación interinstitucional son efectivas en garantizar una respuesta pública integral a los problemas asociados a la extrema pobreza y se extienden a otras iniciativas sociales y productivas. El mecanismo de coordinación presupuestaria se extiende hacia otras iniciativas sociales vinculadas al sistema de protección social y se realiza el seguimiento a través del SAFI.
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	Segundo desembolso: La cobertura de las TMC se ha extendido al menos a 30 adicionales dentro de los 100 municipios de extrema pobreza, severa y alta. 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.	El proceso y los mecanismos de entrega de las TMC son mejorados para asegurar su transparencia, eficiencia y el cumplimiento de las condicionalidades.	La estrategia de salida de las familias beneficiarias de las TMC se encuentra definida, como condición para su replicabilidad a otras familias en situación de exclusión social.
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.	Segundo desembolso: 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. 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. El Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos cuenta con un mínimo de 50% de facilitadores capacitados para el segundo y tercer nivel educativo. 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.	Redes escolares efectivas organizadas y funcionando de acuerdo a características técnicas-pedagógicas, modalidades de gestión e instancias de participación de la comunidad que aseguran asistencia y retención escolar. El programa de alfabetización de jóvenes y adultos funcionando conforme a un currículo revisado, módulos de aprendizaje en uso y tutores certificados.	El modelo de redes escolares efectivas está en condiciones de replicarse en otros municipios rurales del país porque cuenta con un modelo de organización escolar más costo-efectivo y una asignación más eficiente de los recursos. El programa de alfabetización y educación de adultos está en condiciones de analizar su ampliación hacia otros municipios cuando cuenta con el diseño 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.
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.	Segundo desembolso: El modelo de extensión de cobertura ha sido implementado en al menos nueve municipios adicionales de extrema pobreza severa y alta. Los costos y la eficiencia del modelo de extensión de cobertura han sido revisados por el MSPAS. 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.	El MSPAS ha mejorado su oferta del modelo de extensión de cobertura con un mayor acceso y capacidad de resolución, promoviendo también el cumplimiento de los mismos niveles de calidad para las ONG que colaboran con la prestación de servicios en las zonas rurales de extrema pobreza.	El MSPAS ha revisado el costo-efectividad del modelo de extensión de cobertura y sus posibilidades de sostenibilidad financiera para considerar su replicabilidad en otros municipios rurales del país.
F. Desarrollo urbano integral			
Promover el desarrollo urbano integral y contribuir a la interrupción del ciclo de pobreza y exclusión social en áreas urbanas.	Desarrollo productivo (Nuevo componente) Segundo desembolso: Un programa de intervenciones en comunidades en condiciones de pobreza y exclusión social de las áreas urbanas ha sido diseñado, basado en los resultados de los estudios preparativos definidos por el Consejo Asesor de pobreza urbana.	El BMI a través de entidades microfinancieras ha contribuido a la mejora del programa de microcrédito con el establecimiento de la red de desarrollo de prestatarios y usuarios.	La red de desarrollo de prestatarios y usuarios de microcréditos se ha consolidado y ampliado al resto de los municipios del país.

Anexo 5 - Matriz Comparativa de Condiciones Originales y Reformuladas

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.	Segundo desembolso: 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.	Los servicios de apoyo familiar y la capacitación a las familias vía ONG se ofrecen regular y oportunamente utilizando metodologías participativas pertinentes. Los Comités Comunitarios ejercen funciones de contraloría social en temas vinculados a las TMC y a los servicios de educación y salud.	Los mecanismos de participación comunitaria logran niveles altos de participación de los beneficiarios, contribuyen a la sostenibilidad de las intervenciones y promueven una efectiva rendición de cuentas como para considerar su replicabilidad en otras iniciativas sociales de entidades públicas y/o de la sociedad civil.
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.	Segundo desembolso: El diseño del Programa Red Solidaria ha sido actualizado basado 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. 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 efectividad de los sistemas de seguimiento de las TMC y de las otras intervenciones de Red Solidaria ha sido evaluada experimentalmente como piloto en municipios de extrema pobreza. La línea de base para la evaluación de impacto de Red Solidaria se encuentra levantada y se han definido los grupos de control.	La evaluación intermedia de Red Solidaria se ha realizado y los resultados son utilizados para perfeccionar su diseño e implementación. Los instrumentos de seguimiento y metodologías de evaluación de impacto son pertinentes a las características sociales y étnicas de los beneficiarios, se han difundido a organismos nacionales y locales y se encuentran disponibles para ser replicados en otras iniciativas sociales.
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.	Segundo desembolso: El proceso de implementación de Red Solidaria en su camino hacia la consolidación de la estrategia "Oportunidades" ha sido mejorado, basado en los resultados de los estudios técnicos.	Los informes de estudios contratados en el marco de la primera operación apoyan el mejoramiento cualitativo del proceso de implementación de Red Solidaria en su camino hacia la consolidación del sistema de protección social para los más pobres. Los términos de referencia de los estudios para la definición de criterios técnicos de replicabilidad y las bases estratégicas para profundizar la política social de reducción de pobreza, han sido elaborados y se encuentran en proceso de contratación.	Los informes de los estudios contratados en el marco de la segunda operación apoyan la revisión de las condiciones mínimas de replicabilidad de los instrumentos y modalidades de intervención desarrollados con Red Solidaria para considerar su extensión a otras iniciativas sociales, así como ayudan a profundizar la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de pobreza.
III. PROTECCIÓN PRESUPUESTARIA DE PROGRAMAS SOCIALES 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	Nuevo Componente Segundo desembolso: 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. El anteproyecto de ley sobre el presupuesto general del Estado para el año 2010 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. 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.O. Prestamo Original
P.R. Préstamo Reformulado

Principales ODM 2015					Indicadores intermedios		Metas anuales					
Protección Social					Tasa de prevalencia de desnutrición (peso/edad) en niños menores de cinco años (%)	P.O.: Línea de base 2002-2003 P.R.: Línea de base 2007	P.O.: 2006	2007	2008	2009	P.R.: 2010	P.R.: 2011
Reducción de la población bajo la línea de extrema pobreza a la mitad (%)					Tasa de prevalencia de desnutrición (peso/edad) en niños menores de cinco años (%)	Total país: 10,3	9.5	9.3	P.O.: 9.1 P.R.: 9.5	P.O.: 8.8 P.R.: 9.3	P.R.: 9.1	P.R.: 8.8
Línea de base 1991	Avance 2004	Meta 2009	Meta 2015									
32.6	15.2	11.3	8									
Educacion						P.O.: Línea de base 2004 P.R.: Línea de base 2007	P.O.: 2006	2007	2008	2009	P.R.: 2010	P.R.: 2011
100% de matrícula neta en la enseñanza primaria (7 a 12 años) (%).					Tasa de sobreedad en tercer grado de educación básica (%)	P.O.: 100 mpios.: 23.4	P.O.: 20.7	20.1	19.5	P.O.: 19.5 P.R.:14.7	P.R.: 18.3	P.R.: 18,9
Línea de base 1991	Avance 2004	Meta 2009	Meta 2015	Número de alumnos de siete años matriculados en primer grado de educación básica.	P.O.: 100 mpios.: 14,481	P.O.: 15,496	15,961	16,440	16,933	P.R.: 17,300	P.R.: 17,600	
78.0	93.1	96.0	100.0	Tasa de repitencia en primer grado de educación	P.O.: 100 mpios.: 16.7	P.O.: 15.7	15.2	14.7	14.3	P.R.: 13.3	P.R.: 12.5	
100% alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años (%).					Porcentaje de personas inscritas en el nivel uno que continúan en el segundo nivel del programa de alfabetización de jóvenes y adultos (%)	P.O.: 100 mpios.: 55	P.O.: 61	67.0	73.0	81.0	P.R.: 83	P.R.: 83
Línea de base 1991	Avance 2004	Meta 2009	Meta 2015									
85	93.8	96.0	100.0									
Salud						P.O.: Línea de Base 2005 P.R.: Línea de base 2007 1/	P.O.: 2006	2007	2008 2/	2009	P.R.: 2010	P.R.: 2011
Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años					Número de niños y niñas menores de un año inscritos en el Programa Infantil	100 municipios P.O.: 16,972 P.R.: 15,157	P.O.: 18,130	P.O.: 19,288	P.O.: 20,445 P.R.: 14,984	P.O.: 21,603 P.R.: 14,852	P.R.: 14,849	P.R.: 14,992
Línea de base 1991	Avance 2004	Meta 2009	Meta 2015									
41	24	18.75	P.O.: 15 P.R.: 17									
Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes					Número de mujeres embarazadas inscritas en control prenatal	100 municipios: P.O.: 13,958 P.R.: 14,277	P.O.: 22,205	P.O.:25,504	P.O.: 28,803 P.R.: 15,976	P.O.: 32,102 P.R.: 17,181	P.R.: 18,598	P.R.: 20,267
Línea de base 1991	Avance 2004	Meta 2009	Meta 2015									
91-223 (1983-1993)	106-239 (1993-2002)	58-113	23-56	Número de partos atendidos por personal calificado	100 municipios P.O.: 17,170 P.R.: 11,325	P.O.: 17,170	P.O.: 19,662	P.O.: 22,151 P.R.: 12,674	P.O.: 24,646 P.R.: 13,630	P.R.: 14,754	P.R.: 16,078	

1/ La línea de base 2007 se ha tomado la información del Sistema de Información Estadístico Epidemiológico en Salud (SIEES) a través del Informe Estadístico Mensual Automatizado el cual es publicado en la página web del Ministerio de Salud <www.mspas.gob.sv>

2/ Para los años 2008-2011, la información es proyectada tomando de base la producción de tres años previos en los 100 municipios. Es de considerarse que entre los 100 municipios de Red Solidaria, de acuerdo al VI Censo de Población y V de Vivienda, se encuentran seis de los diez municipios menos poblados del país (San Antonio los Ranchos, Las Vueltas, Potonico, San José las Flores, San Luis del Carmen y San Francisco Lempa). Cabe mencionar que de acuerdo al censo antes citado, se ha experimentado un descenso de la población a nivel nacional, situación que afecta la producción de servicios.



I. BASIC DATA (AMOUNTS IN US\$)

HISTORICAL AND CURRENT PPMR RATINGS:			
Month Year	Dec 2007	Jun 2008	Current
Implementation Progress	U	U	U
Risk	H	H	H
Development Objectives	LP	LP	LP

Briefly explain any differences between expected and actual dates. If a waiver was authorized, please briefly describe conditionality(ies) waived and its (their) justification.

If the operation has multiple purposes (DOs) then enter each one in a separate field. In such a case, each DO must have individual DO ratings. Progress towards achieving each DO should be rated individually based on the corresponding outcomes achieved. The relative weight of each individual DO in the summary DO classification should be discussed with the Executing Agency.

1. 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.

Key Planned Outcome Indicators			Outcomes Achieved
1.1. Description: Tasa de prevalencia de desnutrición (peso/edad) en niños menores de 5 años. Unit: % Total País <div> <div>Baseline Target</div> <div>10.30 (31 Dec 2003)</div> </div> <div> <div>Intermediate Target</div> <div>9.30 (31 Dec 2007)</div> </div> <div> <div>EOP Target</div> <div>8.80 (31 Dec 2009)</div> </div>			0 (_____)
1.2. Description: Tasa de sobreedad en tercer grado de educación básica Unit: % 100 Municipios <div> <div>Baseline Target</div> <div>23.40 (31 Dec 2004)</div> </div> <div> <div>Intermediate Target</div> <div>20.10 (31 Dec 2007)</div> </div> <div> <div>EOP Target</div> <div>18.90 (31 Dec 2009)</div> </div>			0 (_____)
1.3. Description: Número de partos atendidos por personal calificado			

Unit: Número en 100 Municipios Baseline Target 10940 (31 Dec 2005)	Intermediate Target 19662 (31 Dec 2007)	EOP Target 24646 (31 Dec 2009)	0 (_____)
--	---	--	-----------

Reformulation: Was the objective(s) of this project reformulated? [] Yes [X] No

If yes, indicate date of Board Approval: _____

Briefly describe the consequences of these changes. (If any changes were made to the outcome indicators/targets, describe it under the next section.):

Hyperlink: _____ (Hyperlink through IDBDOCS to documentation approved by the Board.)

Were there any changes to the outcome indicators or targets? [] Yes [X] No

If yes, indicate most recent date _____ and who approved these changes: _____.

Briefly explain any changes that were made. (If this was part of a retrofitting exercise, see below.)

Hyperlink: _____ (Hyperlink through IDBDOCS to documentation approved by the Representative.)

Retrofitting: Was this PPMR retrofitted? [] Yes [X] No

If yes, indicate most recent date _____

Briefly explain any changes resulting from this exercise.

Summary Development Objective(s) Classification (DO):

[] Highly Probable (HP) [] Probable (P) [X] Low Probability (LP) [] Improbable (I)

Briefly justify the Summary DO Classification based on the degree planned targets were met, explaining the difference between planned and actual outcomes, as well as any other relevant factors. Cite reference for evidence that supports these results.

El Contrato de Préstamo no ha sido firmado porque hay pocas posibilidades de ratificación legislativa. En consecuencia y con la información disponible hoy, se tienen bajas posibilidades de lograr los objetivos de desarrollo de toda la Serie Programática. Con todo, la evaluación final se piensa realizar para toda la serie programática en el evento en que más adelante pueda iniciarse la ejecución de todas las operaciones individuales de la serie, situación que oportunamente se actualizará en el ISDP.

Country Strategy: At the time of approval this project was expected to contribute to the following Country Strategy objective(s):

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.

Given the results described above, briefly discuss how the project has contributed or will contribute to the Bank's strategy in this country:

Hyperlink to Country Strategy: _____

Sustainability Analysis:

En la medida que se conciba la política social de reducción de pobreza como una política de Estado, habrá más posibilidades de que esta operación concite apoyo para su ratificación legislativa y para la prioridad de recursos presupuestarios que aseguren su sostenibilidad a futuro.

Sustainability Classification:

[] Highly Probable (HP) [] Probable (P) [X] Low Probability (LP) [] Improbable (I)

Externalities:

Ampliar el uso de los instrumentos de política (focalización, instancias de coordinación intersectorial, participación comunitaria y seguimiento y evaluación) hacia otras iniciativas sociales sobre la base de mínimas condiciones de replicabilidad.

III. IMPLEMENTATION PROGRESS (IP)

Components (Outputs):

Thematic Areas/Component Title: Instrumentos de Focalización

Description: Consolidar el diseño, aplicación y extensión de los instrumentos de focalización dirigidos a priorizar la inversión pública en los municipios y familias más pobres.

Classification: Unsatisfactory

Key Conditionalities/Output Indicators	Compliance with Conditionalities
1.1. Description (15 Jun 2007): Cumplimiento de los gatilladores de este componente para la segunda operación de la serie programática.	[] Attained [] In Progress [] Waived
Briefly explain significant differences between planned and actual results (if applicable): El Contrato de Préstamo aún no ha sido firmado por lo que no hay progreso en el cumplimiento de estos gatilladores.	

In the case of unsatisfactory or very unsatisfactory ratings for this thematic area/component, provide comments on its status focusing on the problems identified in complying with key conditionalities/attaining planned outputs. Other pertinent information may also be entered here:

Dada la no suscripción del contrato de préstamo y el tiempo transcurrido sin iniciar la ejecución del Programa, se considera insatisfactorio el progreso en la implementación de este componente para toda la serie programática.

Restructuring: Indicate if this thematic area/component was restructured (approved by the Operational Department): [] Yes [X] No

If yes, date: _____

Briefly describe the consequences of these changes:

Hyperlink to documentation approving restructuring, if relevant: _____

Thematic Areas/Component Title: Instancias de Coordinación Institucional y Presupuestaria

Description: Consolidar el funcionamiento y 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.

Classification: Unsatisfactory

Key Conditionalities/Output Indicators	Compliance with Conditionalities
2.1. Description (15 Jun 2007): Cumplimiento de los gatilladores de este componente para la segunda operación de la serie programática.	[] Attained [] In Progress [] Waived
Briefly explain significant differences between planned and actual results (if applicable): El Contrato de Préstamo aún no ha sido firmado por lo que no hay progreso en el cumplimiento de estos gatilladores.	

In the case of unsatisfactory or very unsatisfactory ratings for this thematic area/component, provide comments on its status focusing on the problems identified in complying with key conditionalities/attaining planned outputs. Other pertinent information may also be entered here:
Dada la no suscripción del contrato de préstamo y el tiempo transcurrido sin iniciar la ejecución del Programa, se considera insatisfactorio el progreso en la implementación de este componente para toda la serie programática.

Restructuring: Indicate if this thematic area/component was restructured (approved by the Operational Department): ☐ Yes ☒ No
If yes, date: _____

Briefly describe the consequences of these changes:

Hyperlink to documentation approving restructuring, if relevant: _____

Thematic Areas/Component Title: Esfuerzos Intersectoriales en Protección Social, Educación y Salud
Description: Contribuir a asegurar la oferta de un conjunto de servicios esenciales de protección social, educación y salud para las familias en condiciones de extrema pobreza.
Classification: Unsatisfactory

Key Conditionalities/Output Indicators	Compliance with Conditionalities
3.1. Description (15 Jun 2007): Cumplimiento de los gatilladores de este componente para la segunda operación de la serie programática.	<input type="checkbox"/> Attained <input type="checkbox"/> In Progress <input type="checkbox"/> Waived
Briefly explain significant differences between planned and actual results (if applicable): El Contrato de Préstamo aún no ha sido firmado por lo que no hay progreso en el cumplimiento de estos gatilladores.	

In the case of unsatisfactory or very unsatisfactory ratings for this thematic area/component, provide comments on its status focusing on the problems identified in complying with key conditionalities/attaining planned outputs. Other pertinent information may also be entered here:
Dada la no suscripción del contrato de préstamo y el tiempo transcurrido sin iniciar la ejecución del Programa, se considera insatisfactorio el progreso en la implementación de este componente para toda la serie programática.

Restructuring: Indicate if this thematic area/component was restructured (approved by the Operational Department): ☐ Yes ☒ No
If yes, date: _____

Briefly describe the consequences of these changes:

Hyperlink to documentation approving restructuring, if relevant: _____

Thematic Areas/Component Title: Desarrollo Productivo
Description: Promover la participación de las instituciones microfinancieras en el desarrollo de una estrategia sostenible en la reducción de la pobreza, ampliando la cobertura del microcrédito en los municipios más pobres del país.
Classification: Unsatisfactory

Key Conditionalities/Output Indicators	Compliance with Conditionalities
4.1. Description (15 Jun 2007): Cumplimiento de los gatilladores de este componente para la segunda operación de la serie programática.	<input type="checkbox"/> Attained <input type="checkbox"/> In Progress <input type="checkbox"/> Waived
Briefly explain significant differences between planned and actual results (if applicable): El Contrato de Préstamo aún no ha sido firmado por lo que no hay progreso en el cumplimiento de estos gatilladores.	

In the case of unsatisfactory or very unsatisfactory ratings for this thematic area/component, provide comments on its status focusing on the problems identified in complying with key conditionalities/attaining planned outputs. Other pertinent information may also be entered here:
Dada la no suscripción del contrato de préstamo y el tiempo transcurrido sin iniciar la ejecución del Programa, se considera insatisfactorio el progreso en la implementación de este componente para toda la serie programática.

Restructuring: Indicate if this thematic area/component was restructured (approved by the Operational Department): ☐ Yes ☒ No
If yes, date: _____

Briefly describe the consequences of these changes:

Hyperlink to documentation approving restructuring, if relevant: _____

Thematic Areas/Component Title: Mecanismos de Participación Comunitaria
Description: Promover la participación y empoderamiento de las comunidades para resolver sus problemas y ejercer contraloría social de Red Solidaria y otros programas públicos.
Classification: Unsatisfactory

Key Conditionalities/Output Indicators	Compliance with Conditionalities
5.1. Description (15 Jun 2007): Cumplimiento de los gatilladores de este componente para la segunda operación de la serie programática.	<input type="checkbox"/> Attained <input type="checkbox"/> In Progress <input type="checkbox"/> Waived
Briefly explain significant differences between planned and actual results (if applicable): El Contrato de Préstamo aún no ha sido firmado por lo que no hay progreso en el cumplimiento de estos gatilladores.	

In the case of unsatisfactory or very unsatisfactory ratings for this thematic area/component, provide comments on its status focusing on the problems identified in complying with key conditionalities/attaining planned outputs. Other pertinent information may also be entered here:
Dada la no suscripción del contrato de préstamo y el tiempo transcurrido sin iniciar la ejecución del Programa, se considera insatisfactorio el progreso en la implementación de este componente para toda la serie programática.

Restructuring: Indicate if this thematic area/component was restructured (approved by the Operational Department): ☐ Yes ☒ No
If yes, date: _____

Briefly describe the consequences of these changes:

Hyperlink to documentation approving restructuring, if relevant: _____

Thematic Areas/Component Title: Sistemas de Seguimiento y Evaluación
Description: Consolidar el diseño, implementación y aplicación del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de Red Solidaria, promoviendo su replicación en otras iniciativas sociales.
Classification: Unsatisfactory

Key Conditionalities/Output Indicators	Compliance with Conditionalities

6.1. Description (15 Jun 2007): Cumplimiento de los gatilladores de este componente para la segunda operación de la serie programática.		<input type="checkbox"/> Attained <input type="checkbox"/> In Progress <input type="checkbox"/> Waived																		
Briefly explain significant differences between planned and actual results (if applicable): El Contrato de Préstamo aún no ha sido firmado por lo que no hay progreso en el cumplimiento de estos gatilladores.																				
In the case of unsatisfactory or very unsatisfactory ratings for this thematic area/component, provide comments on its status focusing on the problems identified in complying with key conditionalities/attaining planned outputs. Other pertinent information may also be entered here: Dada la no suscripción del contrato de préstamo y el tiempo transcurrido sin iniciar la ejecución del Programa, se considera insatisfactorio el progreso en la implementación de este componente para toda la serie programática.																				
Restructuring: Indicate if this thematic area/component was restructured (approved by the Operational Department): <input type="checkbox"/> Yes <input checked="" type="checkbox"/> No If yes, date: _____ Briefly describe the consequences of these changes: Hyperlink to documentation approving restructuring, if relevant: _____																				
Thematic Areas/Component Title: Fortalecimiento Técnico Description: Desarrollar los estudios técnicos que apoyen la consolidación de Red Solidaria como eje del sistema de protección social para los más pobres y profundicen la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de pobreza. Classification: Unsatisfactory																				
Key Conditionalities/Output Indicators		Compliance with Conditionalities																		
7.1. Description (15 Jun 2007): Cumplimiento de los gatilladores de este componente para la segunda operación de la serie programática.		<input type="checkbox"/> Attained <input type="checkbox"/> In Progress <input type="checkbox"/> Waived																		
Briefly explain significant differences between planned and actual results (if applicable): El Contrato de Préstamo aún no ha sido firmado por lo que no hay progreso en el cumplimiento de estos gatilladores.																				
In the case of unsatisfactory or very unsatisfactory ratings for this thematic area/component, provide comments on its status focusing on the problems identified in complying with key conditionalities/attaining planned outputs. Other pertinent information may also be entered here: Dada la no suscripción del contrato de préstamo y el tiempo transcurrido sin iniciar la ejecución del Programa, se considera insatisfactorio el progreso en la implementación de este componente para toda la serie programática.																				
Restructuring: Indicate if this thematic area/component was restructured (approved by the Operational Department): <input type="checkbox"/> Yes <input checked="" type="checkbox"/> No If yes, date: _____ Briefly describe the consequences of these changes: Hyperlink to documentation approving restructuring, if relevant: _____																				
Implementation Progress Summary Classification (IP): <input type="checkbox"/> Highly Satisfactory (HS) <input type="checkbox"/> Satisfactory (S) <input checked="" type="checkbox"/> Unsatisfactory (U) <input type="checkbox"/> Very Unsatisfactory (VU)																				
Briefly justify the Summary IP Classification based on the degree of progress in complying with conditionalities, explaining the difference between planned and actual results, as well as any other relevant factors. Cite reference to evidence that support these results. Las acciones de política del tramo único de la primera operación de la serie programática fueron cumplidas antes de la aprobación de la Propuesta de Préstamo por el Directorio Ejecutivo del Banco. Sin embargo, la no suscripción del contrato de préstamo y el tiempo transcurrido sin iniciar la ejecución del Programa ha llevado al retraso en todos los gatilladores de la segunda operación de la serie programática. En consecuencia, se considera insatisfactorio el progreso en la implementación de todos los componentes para toda la serie programática.																				
Check off critical factors/reasons for Unsatisfactory/Very Unsatisfactory IP Classification or Low Probability/Improbable DO classification, and reflect in section IV (Risk Profile), as needed: <table><tr><td><input checked="" type="checkbox"/> Legislative approvals</td><td><input type="checkbox"/> Inter-agency coordination</td><td><input type="checkbox"/> National policy changes</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/> Borrower/executing agency commitment</td><td><input type="checkbox"/> Supplier/contractor performance</td><td><input type="checkbox"/> Executing agency policy changes</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/> Counterpart funding shortfall/fiscal ceilings</td><td><input type="checkbox"/> Project/component design</td><td><input type="checkbox"/> Bank policy changes</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/> Executing agency institutional capacity</td><td><input type="checkbox"/> Bank efficiency (response delays)</td><td><input type="checkbox"/> Lack of monitoring/evaluation system</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/> Community/politial opposition</td><td><input type="checkbox"/> Environmental issues</td><td><input type="checkbox"/> Other:</td></tr><tr><td><input type="checkbox"/> Consultant services performance</td><td><input type="checkbox"/> Cost overrun</td><td></td></tr></table>			<input checked="" type="checkbox"/> Legislative approvals	<input type="checkbox"/> Inter-agency coordination	<input type="checkbox"/> National policy changes	<input type="checkbox"/> Borrower/executing agency commitment	<input type="checkbox"/> Supplier/contractor performance	<input type="checkbox"/> Executing agency policy changes	<input type="checkbox"/> Counterpart funding shortfall/fiscal ceilings	<input type="checkbox"/> Project/component design	<input type="checkbox"/> Bank policy changes	<input type="checkbox"/> Executing agency institutional capacity	<input type="checkbox"/> Bank efficiency (response delays)	<input type="checkbox"/> Lack of monitoring/evaluation system	<input type="checkbox"/> Community/politial opposition	<input type="checkbox"/> Environmental issues	<input type="checkbox"/> Other:	<input type="checkbox"/> Consultant services performance	<input type="checkbox"/> Cost overrun	
<input checked="" type="checkbox"/> Legislative approvals	<input type="checkbox"/> Inter-agency coordination	<input type="checkbox"/> National policy changes																		
<input type="checkbox"/> Borrower/executing agency commitment	<input type="checkbox"/> Supplier/contractor performance	<input type="checkbox"/> Executing agency policy changes																		
<input type="checkbox"/> Counterpart funding shortfall/fiscal ceilings	<input type="checkbox"/> Project/component design	<input type="checkbox"/> Bank policy changes																		
<input type="checkbox"/> Executing agency institutional capacity	<input type="checkbox"/> Bank efficiency (response delays)	<input type="checkbox"/> Lack of monitoring/evaluation system																		
<input type="checkbox"/> Community/politial opposition	<input type="checkbox"/> Environmental issues	<input type="checkbox"/> Other:																		
<input type="checkbox"/> Consultant services performance	<input type="checkbox"/> Cost overrun																			
FIDUCIARY ISSUES PROFILE <input type="checkbox"/> Contractual Condition Compliance Delays. List any delay and/or other problems in compliance with other important contractual conditions: <input type="checkbox"/> Audited financial Statements (AFS), if applicable. List any important qualified options of the auditor presented in the AFS: Observations of Financial Specialist, including comments on AFS and/or factors affecting the development objectives: <u>Relevant Hyperlinks:</u> Qualified opinions given by external auditors (AFS): _____ Project AFS Review Guide(AF320): _____ Timeliness of AFP Submission(LMS40): http://ops/lms/lms40.asp?UDRCCode=CES&LoanType=LON&AuditYear=2007 Documents/correspondence to and from the EA regarding non-compliance, if applicable: _____ <input type="checkbox"/> Procurement difficulties, if applicable. Briefly list any major procurement issues affecting implementation progress: Any additional observations of Financial, Sector and/or Procurement Specialist(s):																				

Key Risk:	Category	(a) Severity of Impact	(b) Likelihood of Occurrence	(a x b) Classification
1. Nuevo ciclo político.	Development effectiveness	3	50	150
2. Retraso en ratificacion legislativa.	Fiduciary and operational	4	80	320

Summary Risk Classification (RI):

☐ Very High
☒ High
☐ Moderate
☐ Low

ALERT STATUS PROJECTS

Comments on relevance of "on alert" status for this project (if applicable):

V.PLAN OF ACTION FOR RISK MANAGEMENT AND TO ADDRESS IMPLEMENTATION PROBLEMS

RISKS	
Risk:	Response:
2	<div>La Representación envía carta al Ministro de Hacienda, señalando el plazo de vencimiento de la prórroga para la retificación en la Asamblea Legislativa</div> <div> Responsible unit: CID/CES </div> <div> Date Action to be completed: 27 Sep 2008 </div> <div> Date Action Completed: 15 Jul 2008 </div>

IMPLEMENTATION PROBLEMS

Implementation Problem:

Action Plan:

VI . LESSONS LEARNED

Add or fine-tune lessons learned that can be used to improve the programming, design, execution, as well as the monitoring and evaluation of other operations in the sector or country, as needed.

1. La modalidad programática puede ser un instrumento útil para mitigar los riesgos asociados a la implementación de acciones de política.

2. Para asegurar la apropiación por parte del gobierno, es conveniente adoptar documentos de estrategia nacionales y sus metas.

3. El proceso de preparación de la Matriz de Acciones de Políticas debe promover un diálogo al interior del gobierno que potencie la viabilidad de la misma, incluyendo indicadores de desempeño siempre y cuando estos estén bajo el control del gobierno.

VII.MONITORING AND EVALUATION

When was the baseline information gathered for at least one outcome indicator?

☒ Before Board Approval
☐ Other Date: _____

When was the baseline information gathered for at least one output indicator, if applicable?

☒ Before Board Approval
☐ Other Date: _____

Does the borrower have a defined data gathering system in place?

☒ Yes
☐ No

Is the borrower maintaining performance data on agreed outcome indicators?

☒ Yes
☐ No

Is the borrower maintaining performance data on agreed output indicators?

☒ Yes
☐ No

Are there any *issues* or problems related to the quality, validity and timeliness of the data gathering system?

☐ Yes
☒ No

Start-up Mission:

☐ Yes
☒ No
If yes, date: _____

Hyperlink(s) to relevant Aides Memoire(s): _____

Administration Missions:

☐ Yes
☒ No
If yes, date: _____

Hyperlink(s) to relevant Aides Memoire(s): _____

Mid-Term Evaluation (MTE):

☒ N/A
☐ Planned
☐ Completed
Date: _____

Briefly describe the main findings and results, as well as the principal conclusions/recommendatios of this evaluation:

Hyperlink(s) to MTE: _____

Final Evaluation: Is a final evaluation for this project foreseen?

☒ Yes
☐ No
If yes, date: 15 Mar 2010

Hyperlink(s) to relevant Aides Memoire(s)and/or report: _____

Ex-Post Evaluation: Is an ex-post evaluation for this project foreseen?

☐ Yes ☒ No If yes, date: _____

DOCUMENT OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

EL SALVADOR

SOCIAL POLICY SUPPORT PROGRAM

(ES-0140)

REFORMULATION PROPOSAL

This document was prepared by the project team consisting of Marie Gaarder (SCL/SPH), Project Team Leader; Julia Johannsen (SCL/SPH); Iveta Ganev (SPH/CES); Gabriela Inchauste (CID/CID); Miguel Coronado (LEG/SGO); Héctor Morena (CID/CID); and Martha Guerra (SCL/SPH).

CONTENTS

PROJECT SUMMARY

I.	FRAME OF REFERENCE	1
A.	Background.....	1
B.	Rationale for increasing the loan amount.....	2
C.	Rationale for changing the instrument	5
D.	Reformulation strategy	6
E.	Country strategy in the sector	7
F.	The Bank's strategy.....	7
II.	PROPOSED PROGRAM REFORMULATION	8
A.	Objective of the reformulated program	8
B.	Structure of the reformulated program	8
1.	Macroeconomic environment.....	8
2.	Strategic actions (conditionalities)	8
3.	Budget protection and priority social programs	12
C.	Cost and financing.....	13
III.	RISKS	13
IV.	RECOMMENDATION	14

ANNEXES
Annex I. Policy action matrix

ELECTRONIC LINKS
Mandatory:
Means of verification http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1665766
Matrix of indicators http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1665608
Original loan proposal http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1665612
Policy letter http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1713220
Optional:
Priority budget programs
Technical rationale for the adjustments to the strategic actions

APPENDICES

Proposed resolution

ABBREVIATIONS

CCT	Conditional cash transfer
CESI	Committee on Environment and Social Impact
EPBA	Enhanced Performance-based Allocation
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local [Social Investment Fund for Local Development]
FOP	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales [Pension Obligations Trust Fund]
FOSEDU	Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana [Trust Fund for Investments in Education, Social Peace, and Citizen Security]
FSO	Fund for Special Operations
GDP	Gross domestic product
IFAS	Integrated Financial Administration System
IFF	Intermediate Financing Facility
IMF	International Monetary Fund
MDGs	Millennium Development Goals
MSPAS	Ministry of Public Health and Social Assistance
NFPS	Nonfinancial public sector
NGO	Nongovernmental organization
OC	Ordinary Capital
PBL	Policy-based Loan
PMT	Proxy means test
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integral [Integrated Financial Management System]
UNDP	United Nations Development Programme

PROJECT SUMMARY

EL SALVADOR

SOCIAL POLICY SUPPORT PROGRAM

(ES-0140)

Financial Terms and Conditions				
Borrower: Republic of El Salvador			Amortization period:	OC: 20 years EPBA: FSO: 40 years OC (SCF): 30 years
Executing agency: Ministry of Finance			Grace period:	OC: 5 years EPBA: FSO: 40 years OC (SCF): 5 1/2 years
			Disbursement period:	24 months
Loan	Source	Amount (US\$ millions)	Interest rate:	OC: LIBOR EPBA: FSO: 0.25 fixed OC (SCF): Variable
Original loan Approved 1782/OC-ES*	IDB (OC)	48.5	Inspection and supervision fee:	OC: ** EPBA: FSO: N/A OC (SCF): **
	IDB (OC-IFF)	51.5		
	Original subtotal	100.0		
Additional loan	IDB (OC)	50.9	Credit fee:	OC: ** EPBA: FSO: N/A OC (SCF): **
	IDB (EPBA) ^{1/}	49.1		
	20% FSO 80% OC (SCF)	9.82 39.28		
	Subtotal (2008)	100.0	Currency:	OC: U.S. dollars from the Single Currency Facility EPBA: FSO: U.S. dollars OC (SCF): U.S. dollars
	IDB (OC) (2009)	300.0		
	Additional subtotal	400.0		
Reformulated loan	Total	500.0		
^{*/} There is no change in the financial terms of the original loan. ^{1/} Blend of concessional resources from the Enhanced Performance-based Allocation (EPBA) System.				
Project at a glance				
Purpose of the reformulation: To amend the financing instrument and increase its amount, with a view to (i) providing the country with the funds to meet its social investment needs for the next three years, and (ii) updating the level of progress with the strategic actions (conditionalities) from the original proposal.				
Objective: The reformulated project maintains the objective of the original project, which is to help strengthen the social safety net for the very poor, and deepen the medium- and long-term vision of El Salvador's social policy for poverty reduction.				
Special contractual conditions of the reformulated project: The disbursement of funds under the tranches of the operation is subject to fulfillment of the policy reform measures or institutional changes agreed upon for the release of each tranche, as established in the Policy Action Matrix for the program (see Annex I).				
Exceptions to Bank policies: None.				

Project consistent with country strategy:	Yes [X]	No []			
Project qualifies as:	SEQ [X]	PTI []	Sector []	Geographic []	Headcount []
Verified by the CESI on: The project concept document was examined at meeting 19-06 on 12 May 2006. No subsequent action was requested.					

^{**} The credit fee and inspection and supervision fee will be established periodically by the Board of Executive Directors as part of its review of the Bank's lending charges, in accordance with the applicable provisions of the Bank's policy on lending rate methodology for Ordinary Capital loans. In no case will the credit fee exceed 0.75% or the inspection and supervision fee exceed, in a given six-month period, the amount that would result from applying 1% to the loan amount divided by the number of six-month periods included in the original disbursement period.

I. FRAME OF REFERENCE

A. Background

- 1.1 The Social Policy Support Program (ES-0140) was approved by the Bank on 21 September 2006 (1782/OC-ES), with the general objective of helping to strengthen the social safety net for the very poor and deepen the medium- and long-term vision of El Salvador's social policy for poverty reduction. More specifically, and taking the Solidarity Network model as a main point of reference, the operation was designed to support gradual progress in social policy to overcome extreme poverty through policy actions that ensure the systematization, strengthening, preservation, and consolidation of its targeting tools, its interagency and cross-sector mechanisms for coordinating the participating social sector ministries and institutions, its instruments and mechanisms for community participation, and its monitoring and evaluation systems and technical studies, with a view to creating, in the medium and long terms, an effective social safety net for the very poor.
- 1.2 A programmatic policy-based loan (PBL) was selected as the financing modality for the original program. It comprised three individual operations, each with a single-tranche disbursement, given the medium- to long-term horizon that the Government of El Salvador had set for the Solidarity Network as a policy to combat extreme poverty. This planning horizon was intended to allow flexibility for revising the scope of the program over time and to pursue construction of the vision of a State social policy. Each of the three individual operations under the programmatic PBL was to amount to US\$100 million. The first individual loan (1782/OC-ES) of the series was planned for disbursement over a 12-month period from the effective date of the loan contract.
- 1.3 Two years have elapsed since the program (ES-0140) was approved by the Bank's Board of Executive Directors. In the government's view, however, up until now the political circumstances have not been conducive to ratification of the loan contract (1782/OC-ES) by the Legislative Assembly. Because of this, the Salvadoran authorities requested extensions of the deadline for signature of the operation in the expectation that prospects for success in the Legislative Assembly will improve.
- 1.4 El Salvador will be going through a transition in 2009, with elections to the Legislative Assembly in January and presidential elections in March. The new President of the Republic will take office in June. With the approach of these elections there is now, for the first time in two years, a window of opportunity for the parties to engage in dialogue and for ratification of the program in the Legislative Assembly. On November 5, the plenary of the Legislative Assembly unanimously authorized the government to negotiate this operation with the Bank and sign the respective contract. Once the operation is approved by the Board of Executive Directors of the Bank and the contract is signed, it will require ratification by the Legislative Assembly.
- 1.5 A number of investment loans offered by the Bank and the World Bank, intended to strengthen the Solidarity Network program, failed to achieve ratification in the

Legislative Assembly from 2006 to 2008. However, using its own funds and donations from bilateral donors (including those of the European Union, Spain, and Luxembourg), the country has successfully moved forward with reforms to strengthen the Solidarity Network Program as the main instrument for reducing extreme poverty. In the face of sharply higher food and oil prices, which have a disproportionate impact on the poor, the government has in fact managed to expand that program more swiftly than originally planned. Nevertheless, both the government and the opposition are concerned about the country's debt profile and the need to devote increasing resources to social investments in a context of economic slowdown as a result of the international financial crisis. To help consolidate the Solidarity Network Program and establish it as a State program, and at the same time improve the country's debt profile, a reformulation of the operation (ES-0140) is proposed. This would involve changing the financial instrument from a programmatic PBL with three individual operations of US\$100 million each to a PBL with two tranches of US\$200 million and US\$300 million, respectively (see paragraph 2.22).

- 1.6 The purpose of the **reformulation** is to modify the financing instrument and increase its amount, with a view to (i) providing the country with the funds to meet its social investment needs for the next three years, and (ii) updating the level of progress with the strategic actions (conditionalities) from the original proposal.

B. Rationale for increasing the loan amount

- 1.7 The primary rationale for increasing the loan amount is the authorities' interest in improving the debt profile to provide more security and certainty to the market. Financing needs have increased significantly, initially in the wake of international food and oil price shocks in the first three quarters of the year and, more recently, because of the international financial crisis. Moreover, the authorities have expressed strong interest in continuing to reinforce the budgets of priority social programs. While GDP grew by 4.7% in 2007, this rate is expected to slow during 2008 and 2009, as a result of the world crisis. Inflation has risen sharply over the last two years, from an average of 4.4% between 2004 and 2007 to an annual rate of 8.7% at the end of September 2008. Rising food prices are the most important factor driving inflation, and the one that has the greatest impact on the poorest families.¹
- 1.8 On the external front, the current account deficit for 2007 was 5.5% of GDP, reflecting the impact of the food and oil price shocks and a fall in maquila exports. The trade deficit reached 20% of GDP, and was financed in large part by family remittances, which represented 18% of GDP in 2007. Despite these important inflows, the current account balance was negative, and was financed primarily by foreign direct investment, which was unusually high as a result of the acquisition of

¹ Morales, Hada Desireé, 2008, "La Economía Nacional y de los Hogares Salvadoreños: Impacto de los Precios de Commodities" [The national economy and the economy of Salvadoran households: Impact of commodity prices] *Tópicos Económicos*, Central Reserve Bank of El Salvador, Year 1, No. 14, July, 2008.

three major commercial banks. For 2008, the current account deficit is likely to exceed 6%, but it is expected to decline over the medium term. While these deficits are not high in comparison with other countries in the region, they reflect an economic vulnerability, particularly in the context of less favorable international financial markets.

- 1.9 In the face of these external shocks, the government has adopted an expansionary fiscal policy with a view to: (i) countering the unfavorable international setting sparked by the crisis in the United States, (ii) alleviating the high costs of oil and food and cushioning their impact on consumption, and (iii) reducing selected taxes and customs tariffs to offset increased production costs in agriculture and in the transportation sector. In the last few years, the government pursued a fairly restrictive fiscal policy that saw the primary deficit of 2.9% of GDP in 2001 replaced by a surplus of 0.6% in 2007. The primary balance is expected to be in equilibrium for 2008. More specifically, despite an expected increase in tax revenues for 2008, the fiscal situation is likely to deteriorate slightly with the rising cost of subsidies (for electricity, transportation, propane, and water), a wage increase and higher capital spending.
- 1.10 When it comes to financing sources, it is important to recall that a package of loans from the multilateral banks (World Bank, IDB, and the Central American Bank for Economic Integration, CABEI) failed to secure legislative approval in 2006, and the government therefore began to seek alternatives to international bond issues and multilateral bank loans in order to meet its financing needs for the 2007-2009 period. In 2006, it issued Eurobonds in the amount of US\$618 million, equivalent to 3.3% of GDP. In September 2006, the government established the Pension Obligations Trust Fund (FOP), which issues special bonds that are compulsorily sold to pension fund administrators, up to a maximum of 30% of their assets. With this reform, the government eliminated the need to seek annual parliamentary authorization for borrowing to cover pension payments. In addition, a Trust Fund for Investments in Education, Social Peace, and Citizen Security (FOSEDU) was created in 2007, which is authorized to issue certificates on the domestic market for up to US\$350 million between 2007 and 2009, to finance spending in the security and education areas.
- 1.11 In this context, financial requirements for 2008 are estimated at around 6% of GDP. The economic authorities expect to raise the equivalent of 2.5% of GDP through government securities (treasury bills or LETES), 1.5% of GDP from the FOP, 0.8% of GDP in external disbursements (from multilateral and bilateral sources), and 0.9% of GDP from certificates issued by FOSEDU. As international interest rates rise in 2008 and 2009 and the international market becomes less liquid, the government is expected to seek alternatives to issuing bonds in the markets. The Bank and World Bank operations will therefore help the central government face its liquidity challenges.
- 1.12 The nonfinancial public sector (NFPS) debt, including the pension debt, declined from 44.7% of GDP in 2006 to 43% at the end of 2007. This reduction came after a

sharp increase in recent years (amounting to about 10% of GDP since 2000), in particular after the 2001 earthquakes and the change in the pension system. Over the medium term, if the NFPS deficit can be reduced, financing needs are expected to drop gradually. A spike in financing needs is anticipated in 2011, however, when the Eurobonds issued in 2001 mature. The change in the financing structure proposed for the Bank and World Bank operations (see paragraph 1.20) would allow the government to reduce its cost of financing (in an environment of rising interest rates), and would also enhance the debt profile, given the longer amortization periods associated with multilateral bank loans. This operation is expected to produce average savings of 0.2% of GDP a year, for a total of US\$240 million, which would be used to increase social expenditure.

- 1.13 The government currently has no assistance program with the International Monetary Fund (IMF). The last IMF Article IV consultation report was approved by the Fund's Executive Board in late March 2008. The assessment noted that the central challenges remain those of sustaining economic growth over the medium term, enhancing the dollarized economy's resilience to external shocks, and reducing poverty. To continue along the path of economic and social progress, the report recommends additional measures to increase government revenues and reduce spending, improve banking supervision and regulation, and enhance the business climate and productivity so as to boost external competitiveness and sustain continued economic growth. The IMF concluded a new Article IV consultation mission in September 2008 and the consultation document is expected to be approved by the IMF's Executive Board in mid-November.
- 1.14 **Economic outlook.** Growth is expected to reach 3% in 2008, driven by continued expansion in the agriculture sector and the rise in nontraditional exports. Family remittances should continue to spur consumption and investment in El Salvador, although at a less accelerated pace. The economy is expected to slow even further in 2009, with growth of 2.5% as a result of the international financial crisis. Over the medium term, growth should return to annual rates of 4% to 4.5%, driven essentially by agricultural and nontraditional exports. At the same time, estimates put inflation at 8.5% by the end of the year, but it will slow over the medium term, assuming that the oil market returns to normal and the fiscal situation remains stable.
- 1.15 Over the medium term, a continued policy of fiscal consolidation is anticipated, with measures to achieve higher tax revenues and lower expenditures producing a primary surplus of 1.4% of GDP by 2012. Specifically, the authorities expect to raise the tax burden by 0.5 percentage points of GDP, through administrative measures and an ad valorem tax on alcoholic beverages that would replace the current fixed levy. Taken together, these measures are expected to raise the tax burden to 14.8% of GDP by 2012. However, total NFPS revenues and donations are projected to remain relatively constant over the medium term due to the decline in nontax income. On the expenditure side, subsidy costs are expected to be reduced with the elimination in 2009 of the electricity subsidy for medium and large users,

and closer targeting of the electricity and gas subsidies over the medium term. The wage bill is also projected to rise over the medium term, reflecting election promises to hire more teachers, doctors, nurses, and police officers. Lastly, the authorities hope to be able to boost investment spending from 2.3% to 2.7% of GDP between 2007 and 2012.

C. Rationale for changing the instrument

- 1.16 The change in the instrument is based essentially on the substantial progress that has been made with reforms designed to strengthen the Solidarity Network Program as the main tool for reducing extreme poverty over the two years since the Bank's Board of Executive Directors approved the ES-0140 program. Because of that progress, the three tranches originally planned can be merged into two tranches, and greater certainty over the conditions of the second tranche makes the PBL instrument more appropriate than the original programmatic approach.
- 1.17 Progress has been particularly important in the following areas: (i) **Targeting**. To make targeting more efficient, the poverty map has been complemented by municipal censuses that enable the socioeconomic profiling of families, and by a “proxy means test” to classify and select them as beneficiaries when they do not live in municipios with severe extreme poverty; (ii) **Cross-sector efforts**. To ensure a comprehensive approach in interventions and to maximize the efficiency of cross-sector efforts, governing and executive bodies of the Solidarity Network have been formed, including the Solidarity Network's board of directors, its Intersector Committee, and its Municipal Coordination Committees. With respect to cross-sector efforts, the coverage of the conditional cash transfer (CCT) and health and education interventions has been expanded to cover more than half of the 100 poorest municipios, i.e. those where extreme poverty is classified as severe or high. In addition, specialized NGOs are beginning to offer services to promote community participation in these municipios; (iii) **Monitoring, follow up, and evaluation system**. To ensure that the processes and means used will effectively produce the outputs and goals expected by the Solidarity Network, a monitoring, follow up, and evaluation system has been designed and is now starting to be implemented. In particular, a methodological proposal for evaluating the Solidarity Network's impact has been designed, including qualitative instruments for measuring beneficiary satisfaction, and a baseline for evaluating the impact has been defined. Studies of Solidarity Network process evaluations have also been completed, and their findings are now being used to improve its design and implementation.
- 1.18 In addition to progress in these areas, which were established as triggers for the original first individual loan (1782/OC-ES) of the programmatic PBL series, and in some cases for the second loan, the government has decided to pursue reforms to improve the quality of life of vulnerable people in urban areas. Over the last year, an advisory council has been set up, and it is now designing an urban poverty strategy.

- 1.19 The reformulated program is a two-tranche PBL, in contrast to the original instrument, which was a programmatic PBL comprising three single-tranche operations. With the progress the government has made in implementing the Solidarity Network Program, and in defining clearly with the Bank the essential details for medium-term reforms in the sector, a multiple-tranche PBL is considered the appropriate financial instrument. The conditions for the second tranche have been designed to consolidate the Solidarity Network Program and its budget lines as an important and constant component of ongoing reforms to reduce poverty.
- 1.20 This operation was coordinated with the World Bank. That institution's Board of Executive Directors will be considering a development policy loan with deferred disbursement option (programmatic DPL-DDO) in the amount of US\$450 million. The authorities have presented these financing operations as an opportunity to restructure the country's debt in order to obtain better financial conditions, by easing the maturity structure, extending repayment terms, and reducing the financial cost of the debt. This will make it possible to reduce annual debt service payments or to channel those resources into priority social safety net programs.

D. Reformulation strategy

- 1.21 In preparing the reformulated program, the Bank team conducted an independent macroeconomic evaluation (IMA), which was updated to November 2008, and it also requested an assessment letter from the IMF. In addition, it reviewed progress with the reforms described in the Policy Action Matrix and made the following adjustments, based on the original matrix for the first individual loan operation (1782/OC-ES) of the programmatic PBL:
- a. The actions precedent to disbursement were updated, as were the means of verification for each component and each specific action, to reflect the progress made in various components since Bank's Board of Executive Directors' approval in September 2006.
 - b. In general, the intent was to combine the actions precedent to the original second and third disbursements and to reposition them, so that those actions already completed would be treated as precedent to the first tranche in the updated matrix, and the remaining actions would be left for the second tranche.
 - c. In addition, a new policy area was included to support development of an urban poverty strategy and preparation of a related intervention program. This new initiative is of high priority to the government, and will benefit a significant portion of the population that is currently excluded from most social protection programs. The program and the technical studies financed by the Bank and UNDP will be the technical foundation for future interventions in this area.
 - d. Lastly, further steps were taken to ensure budgetary protection in the social sectors involved in the extension of the Solidarity Network's coverage,

identifying the specific budget lines and the minimum levels of financing required.

- 1.22 The detailed technical rationale for these adjustments to the strategic actions is contained in Annex III.

E. Country strategy in the sector

- 1.23 The Solidarity Network represents the efforts of the Salvadoran government to design and implement a comprehensive strategy to assist families in extreme poverty, which seeks in the short term to improve the social indicators for education, health, and nutrition. This new approach combines the traditional role of social safety net and social assistance with social development, in that it simultaneously attacks the factors immediately contributing to poverty while promoting sustainable poverty reduction in the long term by improving family education and health. With this multiple-tranche PBL, the government intends to support these efforts with a series of policy actions in such areas as targeting tools, institutional arrangements and cross-sector efforts, mechanisms for community participation, information systems, and technical studies to improve quality in Solidarity Network implementation. At the same time, the reformulated program will support recent efforts to develop a comprehensive urban poverty strategy.
- 1.24 The World Bank operation, in turn, will support the government in three areas: (i) mobilizing resources through new legislation to increase tax collection, (ii) making public management more efficient and transparent and modernizing the government's financial management, and (iii) enhancing the supply of social services, with particular emphasis on secondary education.

F. The Bank's strategy

- 1.25 The main objective of the Bank's country strategy with El Salvador 2005-2009 is poverty reduction. To achieve this goal, it proposes two interrelated strategic objectives that are consistent with the government's "*País Seguro 2004-2009*" plan: (i) to promote sustainable economic growth by increasing competitiveness; and (ii) to strengthen human capital and improve opportunities for the poorest segments of the population, through better targeting and efficiency in social spending, focused on achieving the Millennium Development Goals (MDGs), while also improving the coverage and quality of social services. This operation will be directly related to the Bank's second strategic objective in El Salvador, since it will support the country in its strategic social development priority, to gradually overcome extreme poverty, achieve the MDGs, and strengthen the institutional framework, while providing a shield for its most important social protection program in an election year.

II. PROPOSED PROGRAM REFORMULATION

A. Objective of the reformulated program

- 2.1 The general objective of the operation is to help strengthen the social safety net system for the very poor and deepen the medium- and long-term vision of El Salvador's social policy poverty reduction. More specifically, and taking the Solidarity Network Program as a main point of reference, the operation will support gradual progress in social policy to overcome extreme poverty through policy actions that ensure the systematization, strengthening, preservation, and consolidation of its targeting tools, its interagency and cross-sector mechanisms for coordinating the participating social sector ministries and institutions, its instruments and mechanisms for community participation, and its monitoring and evaluation systems and technical studies, with a view to creating, in the medium and long terms, an effective social agenda for the very poor.

B. Structure of the reformulated program

- 2.2 The reformulated program is a two-tranche PBL. In terms of its contents, the program will embrace three areas of action: (i) the macroeconomic environment, (ii) strategic actions in the social sectors, and (iii) budget protection for priority social programs. The Policy Action Matrix for the program, presented in Annex I, describes the specific actions precedent to disbursements of the multiple-tranche PBL. A more detailed description of the policy objectives and actions contemplated in the two tranches proposed for the reformulated operation follows below.

1. Macroeconomic environment

- 2.3 The objective of macroeconomic monitoring under the two tranches of the PBL is to help maintain sustained economic growth as the basis for the country's macroeconomic stability. From this standpoint, the disbursement condition for the first tranche is to maintain a macroeconomic environment that is consistent with the program's objectives and with the policy letter of October 2008. In view of its importance, this same condition will be monitored during the second tranche.

2. Strategic actions (conditionalities)

a. Targeting tools

- 2.4 The objective of this reform area is to consolidate the design, application, and extension of targeting tools aimed at giving priority to public investment in the poorest municipios and households. This objective is expected to be achieved through three basic actions relating to the design and use of a poverty map, household surveys, and the "proxy means test" (PMT). Actions precedent to disbursement of the first tranche will involve: (i) the design and application of the poverty map as a tool for geographical targeting at the municipal level; (ii) the design and application of municipal censuses as a tool for identifying families eligible for conditional cash transfers (CCTs); and (iii) the design of the proxy means test.

- 2.5 With respect to actions precedent to disbursement of the second tranche, in addition to updating the targeting tools of the rural Solidarity Network program, tools for future urban interventions will be updated (including a map for geographical targeting). Along those lines, the actions precedent to disbursement of the second tranche are: (i) update of the poverty map to make it pertinent to the characteristics of potential urban beneficiaries; (ii) application of the municipal censuses in 100% of the CCT program's priority municipios; and (iii) update of the Solidarity Network Program's targeting mechanism (reflected in the Operating Regulations), based on findings from the evaluation of the program's targeting.

b. Coordination bodies and cross-sector efforts

- 2.6 The objective of this reform area is to strengthen the performance of and expand the national and municipal forums that coordinate social policy to reduce extreme poverty, including their corresponding tools for budget coordination. This objective should be achieved through policy actions involving the formation and consolidation of Solidarity Network coordination bodies, and budget allocation and execution based on the resources required for priority social programs related to coverage of the Solidarity Network, in this and the coming year.
- 2.7 Consistent with this approach, the actions precedent to disbursement of the first tranche are: (i) the establishment and operation of of the Solidarity Network's board of directors, its intersector committee, and its municipal coordination committees; and (ii) the inclusion by the Ministry of Finance in the 2008 budget of a general line item to be transferred to finance the Solidarity Network Program, with its respective budget codes and tracking through the integrated financial management system (SAFI). The actions precedent to disbursement of the second tranche are: (i) periodic monitoring of the agreements reached in the Solidarity Network's board of directors, its intersector committee, and its municipal coordination committees, timely resolution of implementation problems in execution, and effective communication with decision makers; and (ii) issuance of guidelines and directives by the Ministry of Finance, instructing the ministries and public institutions involved in the Solidarity Network to program the funds from their budgets using the respective budget codes.

c. Social protection

- 2.8 The objective of this policy area is to help break the cycle of poverty by promoting incentives that will boost demand for improved education, health and nutrition levels for children living in extreme poverty. The objective is to be achieved through the design and implementation of conditional cash transfers (CCTs), the definition of an exit strategy for families benefiting from that program, and improvement of the process and mechanisms for delivering CCTs. The actions precedent to disbursement of the first tranche are: (i) design of the CCT intervention model, and its implementation in at least 47 of the 100 priority municipios where extreme poverty is severe or high, including verification of compliance by beneficiary families with the conditions established, and

(ii) formulation and approval of an exit strategy for the program's beneficiary families. The actions precedent to disbursement of the second tranche are: (i) extension of CCT coverage to at least another 30 of the 100 municipios with high or severe extreme poverty; and (ii) improvements to the CCT delivery process and mechanisms to make them transparent and efficient and to ensure compliance with the conditionalities.

d. Education

- 2.9 The objective of this reform area is to improve the supply of formal education to ensure timely school attendance (preschool and primary education) and raise enrollment levels, by organizing and operating "Effective School Networks" that will become models for intervention in isolated poor areas. The actions precedent to disbursement of the first tranche will involve: (i) design and implementation of the "Effective School Networks" model in at least 56 extremely poor municipios, in order to increase school attendance and retention rates for pupils in primary education; and (ii) design of a technical proposal for strengthening and expanding the Youth and Adult Literacy Program, which will be operating according to a curriculum, with learning modules and trained facilitators in place in at least 100 municipios with high or severe extreme poverty, so that beneficiaries can complete their primary schooling.
- 2.10 Actions precedent to disbursement of the second tranche will include: (i) modification of the Effective School Networks model to include management modalities and community participation forums as a means of ensuring school attendance and retention, and its implementation in accordance with pedagogical technical characteristics in at least 44 additional municipios of the Solidarity Network, plus organization of at least 117 networks in all 100 municipios with high or severe extreme poverty; (ii) extension of the Youth and Adult Literacy Program to at least 50 additional municipios, and an increase in the percentage of beneficiaries in the municipios with high or severe extreme poverty; (iii) the Youth and Adult Literacy Program has at least 50% of facilitators trained for the upper primary and secondary education levels; and (iv) design and implementation of a strategy to promote, organize, and execute the program, and design of a system for gradually evaluating and certifying the learning progress of beneficiaries.

e. Health

- 2.11 The objective of this subcomponent is to help ensure the delivery of a package of essential health and nutrition services for families living in extreme poverty. The actions precedent to disbursement of the first tranche are: (i) the design of a model for expanding the coverage of essential health and nutrition services as a mandatory standard for all public and non-public providers (NGOs) in extremely poor rural areas; and (ii) implementation of the model in at least 87 of the 100 municipios with high or severe extreme poverty. Actions precedent to disbursement of the second tranche include: (i) extension of the coverage expansion model to at least nine other municipios where extreme poverty is severe or high; (ii) review by the Ministry of

Public Health and Social Assistance (MSPAS) of the cost-effectiveness of the coverage expansion model; and (iii) steps to promote compliance with the same minimum levels of quality for NGOs and institutional teams contracted by the MSPAS to provide service in extremely poor rural areas.

f. Comprehensive urban development

- 2.12 The objective of this new policy reform area is to promote comprehensive urban development and help break the cycle of poverty and social exclusion in urban areas. The action precedent to disbursement of the first tranche therefore includes, as a minimum, the establishment of an advisory council to design an urban poverty strategy. The action precedent to disbursement of the second tranche will involve the design of a program of interventions in urban communities living in situations of poverty and social exclusion, based on the results of the preparatory studies defined by the urban poverty advisory council.

g. Community participation mechanisms

- 2.13 The objective of this intervention area is to promote the participation and empowerment of communities in resolving their problems and exercising social oversight over the Solidarity Network and other public programs. That objective is expected to be achieved through policy actions related to the delivery of services by specialized NGOs to promote community participation and support the beneficiary families, the design and operation of community participation mechanisms and their evaluation, and the exercise of social oversight functions by the community committees.
- 2.14 To this end, the actions precedent to disbursement of the first tranche are: (i) promotion of the services provided by specialized NGOs to promote community participation and support for beneficiary families initiated in at least 47 of the 100 municipios where extreme poverty is severe or high, in a regular and timely manner, using appropriate participatory methods; and (ii) design, operation, and evaluation of community participation mechanisms. The actions precedent to disbursement of the second tranche are: (i) introduction of specialized NGO services to promote community participation and support beneficiary families in at least another 30 municipios where extreme poverty is severe or high out of the 100 municipios in the Solidarity Network; (ii) launching of community participation mechanisms with at least the same degree of beneficiary participation, including social oversight, contributing in this way to the sustainability of interventions and encouraging real accountability; and (iii) exercise by the community committees of social oversight functions with respect to CCTs and education and health care services.

h. Monitoring and evaluation systems.

- 2.15 The objective of this reform area is to consolidate the design, implementation, and application of the monitoring, follow-up, and evaluation system for the Solidarity Network, promoting its replication in other social initiatives. The policy actions to

achieve this objective will involve the design of a CCT monitoring and follow-up system and an assessment of the system's effectiveness, an evaluation of the CCT program's process, and an evaluation of the program's impact, as well as dissemination of the monitoring and evaluation system's methodologies.

- 2.16 The actions precedent to disbursement of the first tranche include: (i) technical and operational design of the system for monitoring CCTs and other Solidarity Network interventions; (ii) performance of studies on the evaluation of Solidarity Network processes and use of their findings to improve their program design and implementation; (iii) design of a methodological proposal for evaluating the impact of the Solidarity Network, including qualitative instruments for measuring user satisfaction; and (iv) establishment of the baseline for evaluating the impact of the Solidarity Network and identification of the control groups. The actions precedent to disbursement of the second tranche include: (i) updating the design of the Solidarity Network Program (reflected in the Operating Regulations), based on the results of the program's interim impact evaluation and the evaluation of the effectiveness of the systems for monitoring the various Solidarity Network interventions; and (ii) disseminating the monitoring instruments and impact evaluation methodologies to national and local agencies, and making them available for other social initiatives.

i. Technical strengthening.

- 2.17 In this policy area, technical studies will be conducted to help consolidate the Solidarity Network as part of the "Opportunities" strategy for addressing poverty, and to deepen the medium- and long-term vision of poverty reduction social policy. To this end, policy actions precedent to disbursement of the first and second tranches of this last component will include: (i) the commissioning of technical studies to improve the process of implementing and consolidating the Solidarity Network; and (ii) qualitative improvement of the Solidarity Network implementation process as it moves towards consolidation of the "Opportunities" strategy, based on the findings of the technical studies.

3. Budget protection and priority social programs

- 2.18 Over the last four years, the Government of El Salvador has managed a year-on-year increase in the education and health care budgets and has introduced innovative programs such as the Solidarity Network. Nevertheless, there are still significant challenges that will be affected by current international conditions stemming from food and oil price shocks and, more recently, the international financial crisis. Under these circumstances, it is vital to provide budget protection for the priority programs related to Solidarity Network coverage in the areas of education, health care, and social protection. The CCTs and complementary programs to extend education and health care services are essential for providing comprehensive support to families living in extreme poverty.
- 2.19 Using this technical criterion, the following programs have been selected for budget protection in accordance with the amounts indicated in Annex II: (i) the Youth and

Adult Literacy Program; (ii) the Effective School Networks Program (preschool component); (iii) school nutrition in Solidarity Network municipios (school meals, including upper primary and secondary school); (iv) Health Services and Technical and Administrative Health Management in Solidarity Network regions; (v) the Solidarity Health Fund (FOSALUD); (vi) the hospital reconstruction and health services expansion program under World Bank loan 7084-ES; (vii) the CCT program; and (viii) centralized activities (investments related to the CCTs).

- 2.20 Disbursement of the first tranche of the operation is subject to presentation of evidence that (i) the 2008 budget has executed at least 65% of the required funds for priority programs related to Solidarity Network coverage in the areas of education, health and CCTs; and (ii) the draft general budget for 2009, as submitted to the Legislative Assembly, contains the funds required for those same priority programs. Disbursement of the second tranche will be subject to presentation of evidence that (i) the 2009 budget execution has provided the required funds for priority programs related to Solidarity Network coverage in the areas of education, health and CCTs; and (ii) the Cabinet approves the draft 2010 Budget Law, which will be submitted to the Legislative Assembly and contains the funds required for those same priority programs.

C. Cost and financing

- 2.21 The reformulated operation presented here will have a total cost of US\$500 million, and will be financed through a PBL loan to be disbursed in two tranches. The amount of the first tranche will be up to US\$200 million, and the second up to US\$300 million. The financing of this single, reformulated operation would be structured as follows: (i) a loan of US\$100 million, which represents the loan already approved in 2006 (including US\$51.5 million from the Intermediate Financing Facility, or IFF), (ii) a further loan of US\$100 million drawn from the 2008 resources for PBLs (El Salvador is eligible for up to US\$49.1 million with an FSO/OC mix of 20/80%, and US\$50.9 million from the OC); and (iii) a loan of US\$300 million from the OC, the resolution for which would enter into force on 1 January 2009.

III. RISKS

- 3.1 **Macroeconomic risks.** Although the macroeconomic situation is stable, there are some short- and long-term risks that need to be highlighted. In the short term, the liquidity crunch in international markets, together with the electoral climate, could lead to shrinkage in the lines of credit available to El Salvador, and could even spark capital flight. As a result, local liquidity would contract, leading to higher interest rates and a contraction in economic activity that would negatively impact long-term public debt trends. This risk would be mitigated to the extent that the IDB and World Bank loans will reduce the public and external financing requirements and will demonstrate a political determination to maintain a healthy macroeconomic framework regardless of who takes office in June 2009. Over the

medium term, the country's heavy dependency on international remittances, its vulnerability to oil price increases, and the tendency of the real effective exchange rate to appreciate all pose major competitiveness challenges that could affect both economic growth and current accounts results in view of international economic disturbances. In the face of these risks, efforts to sustain economic growth and to improve the fiscal situation by controlling expenditure and raising tax collection will be essential for ensuring a return to external account equilibrium and for continuing to reduce indebtedness.

- 3.2 **Political risks.** During the two years since the ES-0140 program was approved by the Bank's Board of Executive Directors, significant progress has been made with reforms to implement and evaluate the Solidarity Network Program. However, at a time of political transition there is always the risk that the new government will have different social priorities, and this could place fulfillment of the conditions attached to this PBL at risk. To mitigate this risk, the program will enhance the technical soundness of the Solidarity Network in terms of its targeting, coordination, monitoring and evaluation tools, community participation, and service delivery. In addition, changing the financing instrument to a PBL where conditions for the second tranche are fixed and priority budget items are protected will contribute to institutional consolidation of the country's most important poverty reduction program.

IV. RECOMMENDATION

- 4.1 Management recommends that the Board of Executive Directors (a) authorize a change in the financial instrument for the program from that originally planned to a PBL in two tranches, the first for up to US\$200 million and the second for up to US\$300 million, in accordance with the Conditionality Matrix for the operation (see Annex A); and (b) increase by US\$400 million the amount of financing originally planned, by approving the attached resolutions.

SOCIAL POLICY SUPPORT PROGRAM (ES-0140)
POLICY ACTION MATRIX

Objectives	Conditions precedent to the first disbursement (2008)	Conditions precedent to the second disbursement (2009)
I. MACROECONOMIC ENVIRONMENT		
To help maintain sustained economic growth as the basis for the country's macroeconomic stability.	The macroeconomic environment is consistent with program objectives.	The macroeconomic environment is consistent with program objectives.
II. STRATEGIC ACTIONS		
A. Targeting tools		
To consolidate the design, application, and extension of targeting tools to give priority to public investments in the poorest municipios and households.	<p>The poverty map has been designed and applied as a geographical targeting tool at the municipal level.</p> <p>Municipal censuses have been designed and administered, consistent with progress of the conditional cash transfer (CCT) program, as a tool for identifying the families eligible for CCTs.</p> <p>The proxy means test (PMT) has been designed and used to classify and select households.</p>	<p>The poverty map has been updated to reflect the characteristics of potential urban beneficiaries.</p> <p>The municipal censuses have been applied in 100% of the CCT program's priority municipios.</p> <p>The CCT program targeting mechanism has been updated, based on the findings of the evaluation of the program's targeting.</p>
B. Coordination forums and crosssector efforts		
To consolidate the functioning and expansion of the national and municipal bodies that coordinate social policy for extreme poverty reduction, including tools for budget coordination.	<p>The Solidarity Network's board of directors, its intersector committee, and its municipal coordination committees have been established and are operating as coordination forums for the Solidarity Network.</p> <p>The Ministry of Finance has included in the 2008 budget a general line item to be transferred to finance the Solidarity Network Program, with its respective budget codes and tracking through the SAFI.</p>	<p>The Solidarity Network's board of directors, its intersector committee, and its municipal coordination committees are periodically monitoring their agreements, resolving execution problems expeditiously, and communicating their recommendations to decision makers.</p> <p>The Ministry of Finance has issued guidelines and directives instructing the ministries and public institutions involved in the Solidarity Network to program the funds from their budgets using the respective budget codes.</p>

Objectives	Conditions precedent to the first disbursement (2008)	Conditions precedent to the second disbursement (2009)
C. Social protection		
To help break the cycle of poverty by promoting incentives to boost demand for improved education, health, and nutrition levels for children living in extreme poverty	The CCT intervention model has been designed and implemented in at least 47 of the 100 municipios where extreme poverty is severe or high, and beneficiary families' compliance with the conditions has been verified.	CCT coverage has been extended to at least another 30 of the 100 municipios where extreme poverty is severe or high.
	Exit strategies for CCT beneficiary families have been formulated and approved.	The CCT process and delivery mechanisms have been improved to make them transparent and efficient and to ensure compliance with the conditionalities.
D. Education		
To improve the supply of formal education to ensure timely school attendance (preschool and primary education) and raise enrollment levels, by organizing and operating "Effective School Networks" that will become models for intervention in isolated poor areas.	<p>The "Effective School Networks" model has been designed and is being implemented in at least 56 extremely poor municipios, in order to increase school attendance and retention rates for pupils in primary education</p> <p>A technical proposal for strengthening and expanding the Youth and Adult Literacy Program has been designed, and the program is operating according to the revised curriculum, with learning modules and trained facilitators in place in at least 100 municipios where extreme poverty is severe or high, so that beneficiaries can complete their primary schooling.</p>	<p>The Effective School Networks model has been modified to include management modalities and community participation forums as a means of ensuring school attendance and retention, and is being implemented in accordance with pedagogical technical characteristics, in at least 44 additional municipios of the Solidarity Network. At least 117 networks have been organized in the 100 municipios where extreme poverty is severe or high.</p> <p>The Youth and Adult Literacy Program has been extended to at least 50 additional municipios, with an increase in the percentage of beneficiaries in the municipios where extreme poverty is severe or high.</p> <p>The Youth and Adult Literacy Program has at least 50% of facilitators trained for the upper primary and secondary education levels.</p> <p>A strategy for promoting, organizing, and executing the Youth And Adult Literacy Program has been designed and implemented, and a system for evaluating and certifying the learning progress of beneficiaries has been designed.</p>
E. Health		
To help ensure the delivery of a package of essential health and nutrition services for families living in extreme poverty.	The model for expanding the coverage of essential health and nutrition services has been designed and is mandatory for all public and non-public providers NGOs in extremely poor rural areas.	The coverage expansion model has been implemented in at least nine other municipios where extreme poverty is severe or high.

Objectives	Conditions precedent to the first disbursement (2008)	Conditions precedent to the second disbursement (2009)
	The model has been implemented in at least 87 of the 100 municipios where extreme poverty is severe or high.	The MSPAS has reviewed the cost-effectiveness of the coverage expansion model. The MSPAS is promoting observance of the same minimum quality standards by NGOs and institutional teams contracted to provide services in extremely poor rural areas.
F. Comprehensive urban development		
To promote comprehensive urban development and help break the cycle of poverty and social exclusion in urban areas.	As a minimum, an advisory council has been established to design an urban poverty strategy.	A program of interventions in urban communities suffering from poverty and social exclusion has been designed, based on the results of the preparatory studies indicated by the Advisory Council on urban poverty.
G. Community participation mechanisms		
To promote the participation and empowerment of communities in resolving their problems and exercise social oversight over the Solidarity Network and other public programs.	Specialized NGOs have begun to offer services that promote community participation and to provide support for beneficiary families in at least 47 of the 100 municipios where extreme poverty is severe or high. The specialized NGOs provide these services in a regular and expeditious manner, using appropriate participatory methods. Community participation mechanisms and their evaluation have been designed and are operating.	Specialized NGOs have begun to offer services that promote community participation and support beneficiary families in at least another 30 of the 100 municipios in the Solidarity Network where extreme poverty is severe or high. Community participation mechanisms are operating with at least the same degree of beneficiary participation, including social oversight, contributing in this way to the sustainability of interventions and encouraging real accountability. The community committees are exercising social oversight functions with respect to CCTs and education and health services.
H. Monitoring and evaluation systems		
To consolidate the design, implementation, and application of the monitoring, follow-up, and evaluation system for the Solidarity Network, promoting its replication in other social initiatives.	The systems for monitoring the CCTs and other Solidarity Network interventions have been designed in their technical and operational aspects The evaluation studies of Solidarity Network processes have been completed and their results are being used to improve program design and implementation.	The design of the Solidarity Network Program has been updated based on the results of the program's interim impact evaluation and the evaluation of the effectiveness of the systems for monitoring the various Solidarity Network interventions.

Objectives	Conditions precedent to the first disbursement (2008)	Conditions precedent to the second disbursement (2009)
	<p>The methodological proposal for evaluating the impact of the Solidarity Network has been designed, including qualitative instruments for measuring user satisfaction.</p> <p>The baseline for evaluating the impact of the Solidarity Network has been calculated and the control groups identified.</p>	<p>The monitoring instruments and impact evaluation methodologies have been disseminated to national and local agencies, and are available for other social initiatives.</p>
I. Technical and institutional strengthening		
<p>To conduct technical studies to help consolidate the Solidarity Network as part of the "Opportunities" strategy for addressing poverty, and to deepen the medium- and long-term vision of poverty reduction social policy.</p>	<p>Terms of reference have been prepared for the priority studies to improve implementation and consolidation of the Solidarity Network, and the process of commissioning these studies has begun.</p> <p>Terms of reference have been prepared for the institutional analysis of the social area with a view to generating recommendations for institutional adjustments in the sector, and the process of commissioning this analysis has begun.</p>	<p>The Solidarity Network implementation process as it moves towards consolidation of the "Opportunities" strategy has improved, based on the findings of the technical studies.</p>
III. BUDGET PROTECTION FOR PRIORITY SOCIAL PROGRAMS		
<p>To protect the budgets of priority programs related to Solidarity Network coverage in the areas of education, health, and CCTs in order to ensure fulfillment of actions and coverage targets that propel the program.</p>	<p>The 2008 budget execution of at least 65% of the funds required for priority programs related to the Solidarity Network's coverage in the areas of education, health, and CCTs has been achieved.</p> <p>The draft general budget for 2009 has been submitted to the Legislative Assembly and contains the funds required for the priority programs related to Solidarity Network coverage in the areas of education, health, and CCTs (as calculated in Annex II).</p>	<p>The 2009 budget is being executed in accordance with the funds required for priority programs related to Solidarity Network coverage in the areas of education, health, and CCTs.</p> <p>The draft general budget law for 2010, which will be submitted to the Legislative Assembly, has been approved by the Cabinet and contains the funds required for those same priority programs (as calculated in Annex II).</p> <p>The Ministry of Finance has issued guidelines and directives, instructing the ministries and public institutions involved in the Solidarity Network to program the funds from their budgets using the respective budget codes.</p>

DOCUMENT OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

PROPOSED RESOLUTION DE-___/___

El Salvador. Loan ____/BL-ES to the Republic of El Salvador
Social Policy Support Program

The Board of Executive Directors

RESOLVES:

That the President of the Bank, or such representative as he shall designate, is authorized, in the name and on behalf of the Bank, to enter into such contract or contracts as may be necessary with the Republic of El Salvador, as Borrower, for the purpose of granting it a financing to cooperate in the execution of a social policy support program. Such financing will be for the amount of up to US\$9,820,000 from the resources of the Bank's Fund for Special Operations, corresponds to a parallel loan within the framework of the multilateral debt relief and concessional finance reform of the Bank, and will be subject to the Financial Terms and Conditions and the Special Contractual Conditions of the Project Summary of the Loan Proposal.

(Adopted on ____)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#1774034
ES0140

DOCUMENT OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

PROPOSED RESOLUTION DE-___/___

El Salvador. Loan ____/OC-ES and ____/BL-ES to the Republic of El Salvador
Social Policy Support Program

The Board of Executive Directors

RESOLVES:

1. That the President of the Bank, or such representative as he shall designate, is authorized, in the name and on behalf of the Bank, to enter into such contract or contracts as may be necessary with the Republic of El Salvador, as Borrower, for the purpose of granting it a financing to cooperate in the execution of a social policy support program.

2. The financing mentioned in paragraph 1 above will be for an amount of up to US\$90,180,000, and will be composed of:

- (a) A loan for the amount of up to US\$50,900,000 from the resources of the Single Currency Facility of the Bank's Ordinary Capital; and
- (b) A parallel loan within the framework of the multilateral debt relief and concessional finance reform of the Bank of up to the amount of US\$39,280,000, from the resources of the Single Currency Facility of the Bank's Ordinary Capital.

3. Such financing will be subject to the Financial Terms and Conditions and the Special Contractual Conditions of the Project Summary of the Loan Proposal.

(Adopted on ____)

DOCUMENT OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

PROPOSED RESOLUTION DE-___/___

El Salvador. Loan ____/OC-ES to the Republic of El Salvador
Social Policy Support Program

The Board of Executive Directors

RESOLVES:

That the President of the Bank, or such representative as he shall designate, is authorized, in the name and on behalf of the Bank, to enter into such contract or contracts as may be necessary with the Republic of El Salvador, as Borrower, for the purpose of granting it a financing to cooperate in the execution of a social policy support program. Such financing will be for the amount of up to US\$300,000,000, from the resources of the Single Currency Facility of the Bank's Ordinary Capital, and will be subject to the Financial Terms and Conditions and the Special Contractual Conditions of the Executive Summary of the Loan Proposal.

Conditional provision: This resolution will enter into force on January 1, 2009.

(Adopted on ____)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#1774017
ES0140