

PERFIL DE PROYECTO

EL SALVADOR

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del proyecto:	Programa Comunidades Solidarias Urbanas (CSU)
Número del proyecto:	ES-L1044
Equipo de proyecto:	Luis Tejerina (SCL/SPH), Jefe de Equipo; María Fernanda Merino (SCL/SPH); Marcia Arieira (SCL/SPH); Jorge Srur (ICF/ICS); Carlos Olivares (EDU/CES); Anabella Larde de Palomo (CID/CES); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); Sheyla Silveira (SCL/SPH); and Michelle Pérez (SCL/SPH).
Prestatario:	República de El Salvador
Organismo ejecutor:	Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Secretaría de Asuntos Estratégicos
Financiamiento:	BID (CO): US\$35 millones Total: US\$35 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas: OP-703, B4, B10 y B.11 Clasificación: Categoría “C”

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Justificación general

- 2.1 En las dos últimas décadas, El Salvador tuvo una continua reducción en su tasa de pobreza. Sin embargo, cifras recientes muestran que la pobreza, en particular en zonas urbanas del país, requiere de mayor atención. Entre 1991 y 2007, la pobreza en El Salvador disminuyó de 59,7% a 34,6%. Sin embargo, desde el año 2000, existió un estancamiento en la reducción de la pobreza en zonas urbanas, donde la tasa de pobreza entre 2000 y 2007 solamente disminuyó de 29,9% a 29,8%¹. Más aún, debido a la crisis económica actual, la pobreza se incrementó de 34,6% en 2007 a 40% en 2008, a nivel nacional². Los indicadores de nutrición y salud mostraron similar estancamiento o deterioro en años recientes. El porcentaje de niños con anemia en zonas urbanas se incrementó de 15,8% a 20,4% entre 2003 y 2008. Si bien la matrícula en primaria en El Salvador es alta, entre los pobres urbanos existe una caída de 84% a 53% de asistencia entre los 14 y 17 años. La principal razón de deserción identificada, especialmente en escuelas urbanas son dificultades económicas del hogar.
- 2.2 La política social del actual gobierno para encarar las dificultades antes mencionadas, se enmarca en la creación de un Sistema de Protección Social

¹ La creciente urbanización del país de 58% a 65% entre 2000 y 2008 posiblemente fue un factor en dicho estancamiento.

² El incremento fue de aproximadamente 4 puntos porcentuales en zonas urbanas y rurales.

Universal. Dicho sistema organizará las actividades en política social del gobierno en cinco líneas: (i) el programa Comunidades Solidarias (CS); (ii) seguridad alimentaria y nutricional; (iii) empleo y desarrollo productivo; (iv) seguridad social; y (v) participación ciudadana.

- 2.3 El programa CS (antiguo Red Solidaria) fue creado en 2005 en zonas rurales del país. Comunidades Solidarias Rurales (CSR) es un programa de transferencias condicionadas que ofrece a las familias beneficiarias un monto de entre 15 a 20 dólares mensuales, si envían a los niños de 7 a 18 años a la escuela y llevan a los niños menores de 24 meses a controles periódicos de salud³. Actualmente el programa beneficia a más de 100.000 familias en los 100 municipios con niveles de pobreza extrema severa y alta⁴. El programa actualmente está siendo evaluado y los resultados preliminares muestran un impacto del programa de entre 2 y 6 puntos porcentuales (pp) en incremento de matrícula, 8.7 pp de disminución en la tasa de repetición, incremento en controles prenatales (5.5 pp) e incremento en partos institucionales (entre 10 y 16 pp). Más aún, el programa funciona como un catalizador de mejoras en la focalización de otros programas en el país. Por ejemplo, se utiliza el padrón de CSR para focalizar inversiones en infraestructura básica. El país sin embargo no cuenta con el equivalente al programa CSR en zonas urbanas a pesar de que el número absoluto de pobres es mayor en dichas zonas. Por esto, el Gobierno de El Salvador busca la expansión del programa CS en áreas urbanas del país.
- 2.4 El CSU busca apoyar cuatro vertientes: (i) incremento del acceso a servicios de educación, nutrición y salud; (ii) mejora del acceso a servicios básicos; vías de comunicación y espacios comunitarios para mejorar su condición habitacional; (iii) capacitación y apoyos para mejorar la capacidad de generación de ingresos de las familias beneficiarias; y (iv) fortalecimiento de las acciones de prevención de la violencia y generación de oportunidades atractivas de desarrollo para jóvenes en situaciones de vulnerabilidad.
- 2.5 La vertiente de incremento del acceso a servicios de educación salud y nutrición de CSU, busca, al igual que CSR, incrementar el acceso a dichos servicios (educación, salud y nutrición) a través de incentivos monetarios a la demanda y de realizar inversiones complementarias para fortalecer la oferta de estos servicios. A nivel nacional se sabe, por ejemplo, que existe un déficit de aproximadamente 234 mil plazas para estudiantes en los niveles de educación media y bachillerato, donde se encuentran los problemas de deserción escolar. Como parte del diseño del programa, se estudiará la magnitud de las potenciales brechas en los sectores salud y educación en las zonas de intervención del mismo, como resultado de brindar incentivos a la demanda. La coordinación geográfica de las diferentes actividades del programa se realizará en base al sistema de información georeferenciada del Ministerio de Economía, con lo que se garantizará una

³ Si el hogar solo tiene niños cumpliendo las condicionalidades de salud o educación, el hogar recibe US\$15, si el hogar tiene niños cumpliendo con ambas condicionalidades el hogar recibe US\$20.

⁴ De acuerdo al mapa creado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para el programa.

intervención coordinada en escuelas y centros de salud que atiendan a los asentamientos precarios priorizados.

B. Relación con la estrategia del país en el sector y del Banco.

- 2.6 El programa propuesto está estrechamente alineado con la estrategia del Banco en El Salvador en preparación, que contempla, bajo el eje 2, el objetivo de apoyar al Sistema de Protección Social Universal a través de CS. El préstamo ES-L1044, así como la Cooperación Técnica ES-T1133 de apoyo al SPSU, recientemente aprobada, continuarán el apoyo que el Banco ha brindado al programa CSR desde su inicio en 2005. El Banco apoyó al crecimiento del programa y a su articulación y posicionamiento como pilar de una estrategia de política social a través del préstamo sectorial Programa de Apoyo a la Política Social (ES-L1040). El préstamo ES-L1044 se articulará con el Programa de Vivienda y Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos (ES-L1022), el Programa Integrado de Salud (ES-L1027) y el Programa de Emergencia (ES-L1054) para garantizar una intervención integrada en los asentamientos priorizados por CSU.

C. Objetivos y resultados esperados.

- 2.7 El objetivo principal del **Programa CSU** es fomentar la acumulación en capital humano de la familias pobres urbanas a través del: (i) fortalecimiento a la oferta de salud, educación y nutrición en un contexto en el que el gobierno está otorgando incentivos a la demanda de dichos servicios; y (ii) la consolidación de la gestión del programa CS. Entre los resultados esperados del programa se incluye el mejoramiento en indicadores nutricionales, y la disminución en la deserción escolar con particular énfasis en el nivel secundario.
- 2.8 El préstamo del Banco (ES-L1044) financiaría los siguientes componentes del Programa CSU, (i) fortalecimiento de la oferta de servicios de educación, salud y suplementos nutricionales con el propósito de garantizar la capacidad del gobierno de hacer frente al incremento esperado en la demanda generada por los incentivos monetarios que reciben los hogares; (ii) oferta de actividades extracurriculares orientadas al mejor uso del tiempo y a prevenir el crecimiento de maras o pandillas; y (iii) fortalecimiento de la capacidad de gestión del programa.
- 2.9 **Componente 1. Mejoramiento en la gestión de CSU (US\$5 millones).** Apoyará: (i) la consolidación de las herramientas de gestión del CS en áreas urbanas, incluyendo medidas para mitigar los riesgos para la operación asociados con la alta incidencia de criminalidad en los asentamientos seleccionados (por ejemplo, el pago de las transferencias a través de tarjetas electrónicas); (ii) la implementación del registro de beneficiarios del programa como parte de la creación del registro único de beneficiarios del gobierno (encuestas, equipos informáticos, software); y (iii) la evaluación de impacto de la primera fase de expansión en los 15 municipios iniciales, la cual será cofinanciada con recursos no reembolsables de las cooperaciones técnicas.

- 2.10 **Componente 2. Fortalecimiento de la oferta de servicios.** Para asegurar la integralidad de las intervenciones de CSU, este componente busca fortalecer la oferta de servicios de salud, nutrición y educación a través de inversiones en infraestructura y equipamiento.
- 2.11 **Subcomponente 1. Fortalecimiento de la oferta de servicios de salud (US\$10 millones).** En el caso de salud, las inversiones complementarán las actividades del Programa Integrado de Salud, (ES-L1027). El programa ES-L1027 fortalecerá la oferta en tres departamentos del país y un subconjunto de municipios del AMSS. El Programa CSU fortalecerá la oferta de salud en los asentamientos que no se encuentren dentro de los municipios financiados por ES-L1027.
- 2.12 **Subcomponente 2. Fortalecimiento de la oferta de servicios de educación (US\$15 millones).** En el área de educación, el financiamiento servirá para mantener un mínimo de capacidad de oferta a través de inversiones neutrales a la política (infraestructura, equipamiento) en las escuelas a las cuales asisten los niños provenientes de los asentamientos priorizados por CSU.
- 2.13 **Subcomponente 3. Suplementos nutricionales (US\$3 millones).** El componente consistiría en la compra y distribución de suplementos nutricionales adecuados para los problemas de la población pobre urbana. Diagnósticos preliminares indican que entre los pobres urbanos en El Salvador, existe una alta incidencia de sobrepeso, anemia y baja talla simultáneamente, en niños menores de 5 años. Se distribuirán suplementos como chispitas⁵, “LNS”⁶, o incaparina, la cual está incluida en la oferta normada por el ministerio de salud y contra la cual tendrían que compararse los beneficios de los otros dos suplementos propuestos para seleccionar la intervención más costo efectiva.

Componente 3. Prevención de violencia (US\$2 millones). Sería una innovación en este tipo de programas. En este componente se busca actuar en coordinación con la estrategia de prevención municipal de la violencia que está siendo construida por la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). En este marco, el programa financiaría la oferta de servicios para actividades extracurriculares en los asentamientos priorizados por CSU. El financiamiento se concentraría en el modelo de programas con experiencia en zonas urbanas del país, como la creación de escuelas deportivas a través del programa Pro Jóvenes. Las intervenciones de éste componente formarían parte de una intervención piloto a ser evaluada para considerar su integración en el diseño de CSU.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Coordinación interinstitucional para la ejecución del programa.** Un aspecto crítico de diseño del programa es la coordinación interinstitucional para su implementación. Para el funcionamiento del programa es necesaria la coordinación de las acciones de la STP, FISDL, los Ministerios de Educación y

⁵ Este suplemento esta siendo adoptado por otros programas en la región debido a su costo efectividad.

⁶ Este suplemento tiene potencialmente la posibilidad de afectar positivamente el indicador de talla.

Salud y de la SAE en los asentamientos priorizados por el gobierno. El programa ya cuenta con experiencia relacionada a partir del programa CSR. Para coordinar la implementación de dicho programa se estableció un Consejo Directivo, presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia e integrado, por todos los ministerios del área social, agricultura, medio ambiente, economía y hacienda. La unidad ejecutora (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)) firmó convenios interinstitucionales con el MINED, MSPAS, el Registro Nacional y los municipios priorizados para nombrar enlaces municipales y conformar comités municipales de la Red Solidaria. Para la ejecución del programa se aprovecharía la estructura y experiencia existente con un enfoque similar que tenga a la STP como ejecutor principal y al MINED, MSPAS y SAE como ejecutores secundarios a cargo de la ejecución de los componentes de inversión en infraestructura educativa (MINED), fortalecimiento de la oferta de servicios de salud y entrega de suplementos nutricionales (MSPAS) y el fomento de actividades extracurriculares (SAE). En esta estructura se mantiene al FISDL como enlace directo con los beneficiarios del programa a través de la incorporación de beneficiarios, entrega de transferencias (no financiadas por el préstamo del Banco) y monitoreo de condicionalidades.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 De acuerdo con la Política de Salvaguardia de Medio Ambiente (OP-703) del Banco, se propone la clasificación “C” para la operación.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 Integración con el Registro Único de Beneficiarios (RUB). El Banco Mundial está actualmente en el proceso de contratar una consultoría que apoyará el diseño de un RUB para programas sociales. El BID financiará la implementación de dicho sistema tomando éste diseño como insumo. El Sistema de información financiado por el Banco deberá tener cuidado de que los sistemas de selección de beneficiarios no dupliquen sino que promuevan la integración de los sistemas de selección de beneficiarios en un sistema único para el país.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El cronograma y la ruta crítica de preparación de la operación están detallados en el Anexo V de este documento.
- 6.2 Para apoyar la preparación de la operación, se aprobó en noviembre de 2009 la cooperación técnica ES-T1133 de US\$150.000 con cuyos recursos se están contratando los servicios de consultoría detallados en el Anexo V. Además, se contratarán otros servicios de consultoría con recursos remanentes de la cooperación técnica ES-T1090, según lo desglosado en el Anexo V.

SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the PP or PCD (or equivalent) and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Agriculture and Rural Development
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Country	El Salvador
	Project Status	In preparation
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Tejerina, Luis R. (luist@iadb.org)
	Project Title	Comunidades Solidarias Urbanas Program
	Project Number	ES-L1044
	Safeguard Specialist(s)	
	Assessment Date	2009-11-03
	Additional Comments	

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). The Project Team must send the PP or PCD (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. <p><i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i></p>	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Luis Tejerina
	Title:	Economist, Team Leader
	Date:	2009-11-03

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP or PCD (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Agriculture and Rural Development
	Type of Operation	Investment Loan
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Tejerina, Luis R. (luist@iadb.org)
	Project Title	Comunidades Solidarias Urbanas Program
	Project Number	ES-L1044
	Safeguard Specialist(s)	
	Assessment Date	2009-11-03
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation / Specific Investment Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	OP-102
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		In-country systems are being used.	(B.16)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified.	
	Recommended Action:	Operation has triggered one or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR. <small>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</small>	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Luis Tejerina
	Title:	Economist, Team Leader
	Date:	2009-11-03

ESTRATEGIA DE SALVAGUARDAS AMBIENTAL Y SOCIAL

A. Medio Ambiente

- 1.1 El programa realizara, en su mayoría, obras pequeñas de infraestructura relacionadas con la habilitación y ampliación de espacios escolares y centros de salud para la adecuación de la oferta de dichos servicios a la demanda adicional creada por los incentivos monetarios. Debido a la construcción de pequeñas obras de infraestructura, se deberá tomar en cuenta que las normas de construcción deben ser adecuadas para garantizar que se cumplirán estándares internacionales para proteger el medio ambiente y tener en cuenta los riesgos relacionados a los desastres naturales. De acuerdo con la Política de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703) del Banco, se propone la clasificación C para la operación.

B. Aspectos sociales

- 1.2 El programa ha sido sujeto de una evaluación de impacto en zonas rurales, dicha evaluación encontró efectos significativos del programa especialmente en lo que se refiere a indicadores de salud. Esto en parte debido a que la tasa de asistencia de la población objetivo ya era alta en la línea de base. Se espera que la expansión urbana del programa mantenga o supere los efectos positivos del programa rural debido a que se incorporaran lecciones aprendidas del mismo y se hará una adaptación del programa a las realidades de las zonas urbanas del país, entre ellas un elevado costo de oportunidad de asistir a la escuela en forma de mayores salarios en el mercado laboral. A pesar de esto se pondrá mucho énfasis en la evaluación de impacto del programa con el propósito de verificar que el diseño sea adecuado para los asentamientos priorizados por el programa.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL TERMINADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas de conclusión	Referencias electrónicas
Opciones técnicas y diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de la evaluación de impacto del programa. • Elaboración del manual operativo del programa. • Propuesta de intervención en nutrición • Nota técnica de pobreza urbana • Propuesta de esquema de incentivos de educación • Mapa institucional de la oferta de programas sociales en el país • Propuesta de índice de focalización para el programa • Estudio de micro simulación de diferentes esquemas de pago del apoyo • Estudio de características del mercado laboral • Estudio de políticas de juventud en El Salvador • Propuesta de componente de seguridad ciudadana • Estudio de factibilidad para un Registro Único de Beneficiarios 	<p>Marzo, 2010</p> <p>Marzo, 2010</p> <p>Diciembre 2010</p> <p>Finalizada</p> <p>Febrero, 2010</p> <p>Finalizado</p> <p>Finalizado</p> <p>Finalizado</p> <p>Finalizado</p> <p>Finalizado</p> <p>Enero, 2010</p> <p>Finalizado</p>	<p>IDBDOCS#2260569</p> <p>IDBDOCS#2260570</p> <p>IDBDOCS#2270571</p> <p>IDBDOCS#2270574</p> <p>IDBDOCS#2270572</p> <p>IDBDOCS#2200970</p> <p>IDBDOCS#2199318</p>
Análisis de costo de proyecto y viabilidad económica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudio de brechas y costeo de infraestructura educativa en los asentamientos priorizados ▪ Estudio de brechas y costeo de infraestructura en el sector salud en los asentamientos priorizados ▪ Estudio de impacto fiscal del proyecto ▪ Análisis de costo beneficio del proyecto 	<p>Febrero, 2010</p> <p>Febrero, 2010</p> <p>Febrero, 2010</p> <p>Febrero, 2010</p>	
Manejo financiero/temas fiduciario y sistema de control			

Temas	Descripción	Fechas de conclusión	Referencias electrónicas
Recolección de información y análisis para informar sobre los resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de resultados (versión preliminar) • Matriz de resultados (versión final) • Levantamiento de línea de base para evaluación de impacto del programa • Lista preliminar de indicadores <ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo-propósito: ▪ Componente 1: tasa de matrícula en secundaria ▪ Componente 2: (i) prevalencia de anemia; (ii) incidencia de diarrea; (iii) deficiencia de vitamina A ▪ Componente 3: participación de jóvenes en maras 	Marzo, 2010	(TDR) IDBDOCS#2231944
Análisis institucional/recursos humanos, procedimientos y otros aspectos de capacidad de implementación			
Grupos interesados y ambiente político	<p>Los programas de Transferencias condicionadas, por su naturaleza dependen de la interacción y coordinación de los Ministerios de Educación y Salud, y de la unidad ejecutora, en este caso el FISDL. La estrategia a seguir para lograr dicha coordinación en el programa, es el diseño coordinado de sus componentes en el marco de las estrategias sectoriales de salud, educación y seguridad ciudadana.</p> <p>Para el diseño del programa se realizarán una serie de talleres multisectoriales, en los cuales se hará seguimiento al diseño e implementación del programa.</p>		(TDR) IDBDOCS#2231944
Salvaguardias ambientales y sociales			

Temas	Descripción	Fechas de conclusión	Referencias electrónicas
<p>Otros temas importantes como donantes, género, sostenibilidad, temas de país y del sector</p>	<p>Coordinación con otros donantes: La expansión Urbana del Programa Comunidades Solidarias, estará enmarcada en la estrategia del Sistema de Protección Social Universal (SPSU). Por esto, es esencial la coordinación cercana con otras instituciones, trabajando dentro del mismo marco. Los talleres de diseño de los componentes del SUPS han contado con la participación de representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM). El BM está actualmente apoyando dos componentes del SPSU: (i) el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI); y (ii) el diseño del Registro Único de Beneficiarios. El BID estará a cargo de los componentes de capital humano, vivienda, seguridad ciudadana y la implementación del Registro Único de Beneficiarios.</p> <p>Género: Se está incorporando en el diseño del programa, el análisis de las diferencias en las causas de baja inversión en capital humano por género (embarazo adolescente, participación en el Mercado laboral entre otras).</p> <p>Sostenibilidad: La unidad ejecutora del programa tiene un excelente record en cuanto a ejecución. No se espera que existan problemas de sostenibilidad del programa a raíz de la falta de capacidad institucional. Sí se pondrá énfasis en los análisis de monitoreo y evaluación, con el propósito de incrementar la transparencia del proceso y así garantizar la sostenibilidad política del programa.</p>		