

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **EL SALVADOR**

### **PROGRAMA DE APOYO A LA POLÍTICA SOCIAL**

**(ES-0140)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gustavo Zuleta (RE2/SO2) jefe de equipo de proyecto; María Teresa Traverso (RE2/SO2); Gustavo Cuadra (RE2/SO2); Amelia Cabrera (RE2/SO2); Rafael Rodríguez-Balza (RE2/OD3); Iveta Ganev (COF/CES); y Javier Cayo (LEG/OPR).

## ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO .....	1
I. MARCO DE REFERENCIA .....	1
A. Entorno macroeconómico.....	1
1. Panorama reciente .....	1
2. Perspectivas económicas .....	2
B. Contexto social .....	3
1. La situación de extrema pobreza .....	4
2. El gasto social y el rol de las remesas .....	4
3. La política social de reducción de pobreza .....	5
4. El marco institucional.....	6
C. Estrategia de país.....	8
D. Estrategia y experiencia del Banco.....	8
E. Justificación del Programa .....	9
II. EL PROGRAMA .....	11
A. Objetivos.....	11
B. Estructura del Programa .....	11
1. Entorno macroeconómico.....	12
2. Acciones estratégicas .....	12
C. Costo y financiamiento.....	18
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	18
A. Prestatario y organismo ejecutor .....	18
B. Ejecución y administración .....	18
C. Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos .....	19
D. Condiciones para la tramitación del desembolso de la primera operación .....	19
E. Seguimiento y evaluación del Programa .....	19
F. Carta de Política .....	20
G. Elegibilidad de gastos.....	21
H. Auditoría externa .....	21
I. Inspección y vigilancia .....	21
IV. VIABILIDAD Y RIESGOS.....	21
A. Viabilidad .....	21
B. Impacto social y ambiental.....	23
C. Beneficios .....	23
D. Riesgos .....	24
V. MATRIZ DE ACCIONES DE POLÍTICAS .....	25

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Referencias electrónicas	
Datos básicos socioeconómicos	<a href="http://www.iadb.org/res/externallink_list.cfm?language=en&amp;parid=1&amp;itemlid=1&amp;detail=Box1-b1">http://www.iadb.org/res/externallink_list.cfm?language=en&amp;parid=1&amp;itemlid=1&amp;detail=Box1-b1</a>
Cartera en ejecución y préstamos aprobados	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792353">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792353</a>
Programa tentativo de préstamos	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792354">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792354</a>
Información disponible en archivos de RE2/SO2	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792351">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792351</a>
Anexo I Síntesis de proyectos de inversión relacionados	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792343">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792343</a>
Anexo II Medios de verificación de cumplimiento de condiciones contractuales	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792344">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792344</a>
Anexo III Carta de política	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792364">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=792364</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CO	Capital Ordinario
COF/CES	Representación del Banco en El Salvador
CT-FOE	Cooperación Técnica del Fondo para Operaciones Especiales
DGICP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FESAL	Encuesta Nacional de Salud Familiar
FFI	Facilidad de Financiamiento Intermedio
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GOES	Gobierno de El Salvador
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEMA	Informe Estadístico Mensual
MCA	<i>Millenium Challenge Account</i>
MH	Ministerio de Hacienda
MINED	Ministerio de Educación
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PBL	<i>Policy Based Loan</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAFI	Sistema de Administración Financiera Integral
SIEES	Sistema de Información Estadístico Epidemiológico en Salud
SPNF	Sector Público No Financiero
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

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

Términos y Condiciones Financieras <sup>1</sup>				
Prestatario: República de El Salvador Organismo ejecutor: Ministerio de Hacienda (MH)			Plazo de amortización:	20 años
			Período de gracia:	5 años
			Desembolso:	Máximo 12 meses, a partir de la vigencia del contrato
<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>	Tasa de interés:	Variable
BID (CO):	US\$100,0 millones	100,0	Comisión de inspección y vigilancia:	0,0%
Local:	US\$ 0,0 millones	0,0		
BID (FFI):	US\$ 51,5 millones		Comisión de crédito:	0,25%
Total:	US\$100,0 millones	100,0	Moneda:	Dólares de los EEUU de la facilidad unimonetaria
Esquema del Proyecto				
<p><b>Objetivo del Proyecto:</b> El objetivo general de esta nueva 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.</p> <p><b>Condiciones contractuales especiales:</b> Las condiciones contractuales para el desembolso de la primera operación de la serie programática están integradas en dos áreas de políticas: (i) entorno macroeconómico estable; y (ii) acciones estratégicas en las áreas de instrumentos de focalización, áreas de coordinación y esfuerzos intersectoriales, mecanismos de participación comunitaria, sistemas de seguimiento y evaluación, y fortalecimiento técnico. El detalle específico de las condiciones contractuales para el tramo único de desembolsos de la primera operación se encuentra en la Matriz de Acciones de Políticas del Programa (ver Capítulo V).</p> <p>En el Capítulo V se refieren también los elementos desencadenantes de la segunda y tercera operación, los cuales mayormente se relacionan con el avance en el camino de consolidación del sistema de protección social para los más pobres a través del acompañamiento de Red Solidaria (segunda operación de la serie programática) y la posibilidad de extender estos desarrollos hacia otras iniciativas sociales y productivas (tercera operación de la serie programática).</p> <p><b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.</p> <p><b>El proyecto es coherente con la Estrategia de País:</b> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p><b>El proyecto califica como:</b> SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/></p> <p><b>Fecha de verificación del CESI:</b> El Documento Conceptual de Proyecto fue visto en la reunión CESI 19-06, del 12 de mayo de 2006. Ninguna acción subsiguiente fue solicitada.</p>				

<sup>1</sup> La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.( \*)

( \*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Entorno macroeconómico**

#### **1. Panorama reciente**

- 1.1 Durante el año 2005, el crecimiento económico en El Salvador se incrementó sustancialmente, alcanzando una tasa anual de 2,8%, la más alta desde 1999. Esta tasa de crecimiento, revierte la tendencia que presentaba la economía salvadoreña desde 1996 y logra mantener el ingreso per cápita al mismo nivel del año anterior. Esta recuperación del crecimiento económico en 2005 se concentró, por el lado de la oferta, en el sector agropecuario y en el sector transporte; mientras que del lado de la demanda, es explicado esencialmente por el incremento en la inversión bruta y de las exportaciones de bienes y servicios. Por su parte, las presiones inflacionarias se incrementaron durante 2004 y 2005 por el aumento de los precios del petróleo y el incremento en la demanda agregada. Las cifras a diciembre de 2005 mostraron que los precios tuvieron un crecimiento acumulado de 4,3%, por debajo del 5,4% de 2004, pero por encima del 2,2% promedio de los tres años anteriores.
- 1.2 Durante los últimos años las autoridades del Gobierno de El Salvador (GOES) han seguido una política fiscal muy estricta, lo cual ayudó significativamente para enfrentar los considerables gastos ocasionados por los terremotos de 2001 y por los costos de transición al nuevo sistema de pensiones. El déficit global del Sector Público No Financiero (SPNF) para 2005 fue de 3,0% del Producto Interno Bruto (PIB), incluyendo gastos por concepto de pensiones y el último remanente de los gastos por reconstrucción. Esta cifra es ligeramente mayor que el 2,4% del PIB de déficit del SPNF reportado a fines de 2004 y se produce a pesar de un incremento sustancial de los ingresos tributarios que elevaron la recaudación hasta 12,5% del PIB (0,9% del PIB por encima de 2004). Esta situación fiscal, si bien es estable, lleva a las autoridades económicas a continuar con el estricto control que mantiene sobre el gasto público, así como a sostener sus esfuerzos para incrementar la recaudación como vía para reducir el déficit primario del SPNF y así reducir efectivamente sus niveles de deuda en el mediano plazo.
- 1.3 Dentro de este panorama fiscal, las necesidades brutas de financiamiento para el 2006 (déficit fiscal incluyendo pensiones más amortizaciones de deuda del SPNF) están estimadas en el orden de 5,7% del PIB (US\$1.020,3 millones), un punto porcentual por debajo de las necesidades de 2005. Las autoridades económicas emitieron, entre enero y julio de 2006, US\$664 millones (3,7% del PIB) de bonos en los mercados internacionales y locales. En la medida que las tasas de interés internacionales continúen incrementándose entre 2006 y 2007 y el mercado internacional se haga menos líquido, es de esperar que el GOES busque alternativas a la emisión de bonos en los mercados, lo que explica su inclinación a programar recursos de libre disponibilidad con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), así como sus esfuerzos para lograr la aprobación de los recursos del *Millenium Challenge Account* (MCA).

- 1.4 Si bien la deuda pública del SPNF en El Salvador es de las más bajas de la región, (alcanzando un 40% del PIB a fines de 2005), su crecimiento ha sido importante en los últimos seis años (cerca de 10% del PIB en el período), en especial luego de los terremotos del 2001 y del cambio en el sistema de pensiones. Las autoridades del GOES han mostrado un manejo prudente de la deuda para que el país continúe beneficiándose del acceso al crédito internacional relativamente barato, por su buena calificación de riesgo soberano. Un análisis de sostenibilidad fiscal realizado por el Banco en 2004 (utilizando un indicador de sostenibilidad de mediano plazo) mostró que era necesario un ajuste en el déficit primario del SPNF de entre 2,6% y 3,0% del PIB para que los niveles de deuda neta del sector público se mantengan constantes. Desde 2003 hasta 2005 el balance primario del SPNF se ha reducido en 1% del PIB y dadas las proyecciones realizadas por el GOES, se estima que entre 2006 y 2009 el balance primario del SPNF se reduzca en 1% del PIB adicional, gracias al incremento de la recaudación fiscal por esfuerzo tributario y por las reformas introducidas a finales de 2004.
- 1.5 En cuanto al sector externo, el déficit en cuenta corriente para 2005 fue de 4,6% del PIB, debido al efecto de los precios del petróleo y al decrecimiento de las exportaciones de maquila, lo que ocasionó un deterioro en la cuenta corriente con respecto a 2004. No obstante, las remesas familiares continúan siendo un factor clave para el equilibrio del sector externo, dado que a diciembre de 2005 las remesas alcanzaron US\$2.830 millones (un crecimiento de 11,2% con respecto al mismo período del año anterior y representan aproximadamente un 16,6% del PIB).
- 1.6 Actualmente, el GOES no mantiene un programa de asistencia con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El último documento de consulta del Artículo IV publicado por el FMI fue aprobado por el Directorio de esa institución en julio de 2006. Dicha evaluación reconoció los logros del GOES en el impulso al crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones sociales del país. Para seguir en esta senda de progresos económicos y sociales, el informe recomienda la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta de la economía frente a “shock” externos, profundizar la competitividad del país, continuar con el reforzamiento del marco fiscal para estabilizar los niveles de deuda y consolidar la estabilidad financiera alcanzada.

## **2. Perspectivas económicas**

- 1.7 Según las proyecciones realizadas por el GOES a finales de mayo, el crecimiento económico en El Salvador continuará recuperándose hasta un 3,5% durante 2006, manteniéndose estable en esa cifra entre 2007 y 2009. Esta recuperación del crecimiento se vincularía esencialmente a la recuperación de la inversión privada y a la mejora en las exportaciones no tradicionales hacia los Estados Unidos y al resto de Centroamérica. Asimismo, se espera que el incremento sostenido de las remesas familiares continúe estimulando el consumo y la inversión en El Salvador. Complementariamente, estas proyecciones sitúan la inflación bajando

hasta 4% en 2006 y estabilizándose hasta un 3% anual a partir de 2007, suponiendo la normalización del mercado petrolero y una situación fiscal estable.

- 1.8 En términos fiscales, las proyecciones realizadas por el GOES muestran que el déficit fiscal del SPNF se reducirá consistentemente desde un estimado de 3% del PIB en 2006 hasta un 1,8% del PIB en 2009, esencialmente gracias al incremento de la recaudación tributaria y a la estabilización de los gastos totales del SPNF. Estas proyecciones consideran que los gastos de transición del sistema de pensiones se mantienen relativamente estables alrededor de 2,1% del PIB, así como que las donaciones y gastos correspondientes al MCA no afectan el resultado fiscal dado que se neutralizan entre ellas. Con esta mejora en los ingresos y con la estabilización del gasto, así como con el incremento en las tasas de crecimiento económico, el déficit global y el déficit primario del SPNF se reducen consistentemente, llevando a los niveles de deuda hacia un camino de estabilización en el mediano plazo.
- 1.9 Con estas proyecciones fiscales, las necesidades brutas de financiamiento (déficit más amortizaciones) del GOES para el período 2007-2009 estarían alrededor de 3,5% del PIB en promedio. Hasta ahora, el GOES ha basado su estrategia de financiamiento principalmente en la colocación de bonos (internos y externos), asignando a esta fuente de financiamiento una participación promedio de un 73% entre 2004 y 2005. Si se confirma el apoyo del BM y del BID a través de préstamos de libre disponibilidad que están programados en el período 2006-2009, entonces el GOES reduciría la participación relativa de las emisiones de bonos en el financiamiento global hasta un 47%, llevándola hasta casi la mitad de lo que representaba entre 2004 y 2005. Este cambio en la estructura de financiamiento le permitiría al GOES no solo reducir su costo de financiamiento (en un entorno de tasas de interés creciente), sino que le daría un mejor perfil de deuda dado los mayores plazos de amortización que tienen los préstamos provenientes de entes multilaterales.

## **B. Contexto social<sup>1</sup>**

- 1.10 El Salvador ha experimentado progresos significativos en materia social si se lo mide por el progreso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los indicadores de pobreza, especialmente en la década de los noventa, después de la firma de los Acuerdos de Paz. Según el IDH, el cual toma en cuenta indicadores de expectativa de vida al nacer, matrícula escolar e ingreso per cápita, el país pasó de 0,65 en 1990 a 0,72 en 2002, ubicando al país en el lugar 105 a nivel mundial entre 177 naciones. En términos de incidencia de la pobreza, ésta descendió del 66% de la población

---

<sup>1</sup> Los contenidos de esta sección se basan fundamentalmente en el Documento “Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador: Red Solidaria”, publicado por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) y la Coordinación Nacional del Área Social de la Presidencia en marzo de 2005. También ha sido muy útil como referencia el Documento del Banco Mundial “*El Salvador. Poverty Assessment: Strengthening Social Policy*”, publicado en diciembre de 2005.



en 1991 al 42% en 2003, una reducción de 24 puntos porcentuales en 12 años. Sin embargo, a partir de finales de los años noventa, la reducción de la pobreza ha sido más lenta y se observan avances modestos en la reducción de la extrema pobreza, la cual se ubicaba en un 17% de la población salvadoreña en 2003<sup>2</sup>.

## **1. La situación de extrema pobreza**

- 1.11 Si bien hay pobreza y extrema pobreza urbana que alcanza al 45% del total de pobres y al 40% del total de pobres extremos, la mayor cantidad de personas pobres (55%) y pobres extremos (60%), así como la mayor profundidad del fenómeno se localiza en el sector rural. El 50% de la población rural vive en condiciones de pobreza y un 25% de la misma se encuentra en situación de indigencia, siendo más alta la vulnerabilidad de las familias pobres e indigentes del sector rural por la volatilidad de sus ingresos ante la caída de precio de sus productos, pérdidas en las cosechas y su mayor exposición a desastres naturales, lo cual tiene un impacto directo sobre el consumo de alimentos y los riesgos de desnutrición de los niños. En contraste, sólo un 29% de la población urbana vive en condiciones de pobreza y sólo un 9% es extremadamente pobre.
- 1.12 Un hogar típico extremadamente pobre en El Salvador, está compuesto por un jefe de hogar con menos de tres años de educación formal (funcionalmente analfabeto), no cuenta con servicio de agua por cañería (58% de la población rural) ni saneamiento básico y habitan en una casa con piso de tierra (casi el 46% de la población rural). De acuerdo con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2003, El Salvador tiene todavía indicadores educativos deficientes especialmente en el sector rural. El 18% de la población salvadoreña mayor de 15 años es analfabeta y en el sector rural esa cifra asciende a un 30%. Además, se estima que cerca de un millón de personas en el país no tienen acceso a servicios básicos de salud y nutrición, especialmente en las zonas rurales, donde sólo el 54% de los partos cuenta con atención profesional.

## **2. El gasto social y el rol de las remesas**

- 1.13 A pesar de que se han implementado programas y tomado acciones encaminadas a mejorar los servicios sociales básicos de la población y reducir los niveles de pobreza, es necesario realizar mayores esfuerzos que permitan aumentar el gasto público social como porcentaje del PIB (8,1% en 2003) y cuyo promedio general en América Latina y el Caribe es 14,0%. En esta dimensión, el ritmo del gasto público social continúa siendo insuficiente para cubrir el déficit en el acceso a servicios sociales básicos de educación, salud, nutrición y saneamiento, entre otros, a pesar de los incrementos del gasto público social en los últimos 12 años, principalmente en educación y salud que representan 3,3% y 1,5% del PIB, respectivamente. Dado las limitaciones de recursos que tiene el país para aumentar significativamente el gasto social, se hace también necesario continuar mejorando su eficiencia y efectividad dirigiendo los esfuerzos de inversión hacia

---

<sup>2</sup> Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), 2004.

una población más focalizada con un esfuerzo de coordinación e integración de la política social dirigida a superar la extrema pobreza en el país.

- 1.14 Por otra parte, también ha sido importante el flujo de remesas familiares de emigrantes salvadoreños en el extranjero y las iniciativas de apoyo de la comunidad internacional, de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organizaciones de salvadoreños en el exterior que han apoyado iniciativas sociales. Sin embargo, estos avances en materia de remesas son limitados en la reducción de la pobreza extrema por cuanto la red privada de protección, creada por el flujo de remesas familiares, provee de recursos insuficientes para los más pobres.

### 3. La política social de reducción de pobreza

- 1.15 El Salvador ha iniciado acciones para aumentar la efectividad de sus esfuerzos de reducción de pobreza a través del desarrollo de una política social de carácter integral que contribuya al desarrollo de capital humano de todos los salvadoreños, fortalezca el acceso de todas las personas al mercado y a los servicios básicos, junto con proveer apoyo para los más pobres y las familias más vulnerables a través de un sistema efectivo de protección social. La visión de desarrollar un sistema de protección social es relativamente nueva en El Salvador y se justifica por varias razones: (i) por lo general, los más pobres y vulnerables no se benefician mayormente del progreso económico registrado, básicamente por la desventaja de capital humano que representa su escasez de acceso a la educación, salud y otros servicios básicos y con serio riesgo de transmitirse a sus hijos; (ii) los extremadamente pobres tienden a ser más vulnerables a los “*shock*” tanto de origen natural como de raíz económica; y (iii) los más pobres tampoco tienen mayormente acceso a la red de autoprotección generada por la migración y las remesas.
- 1.16 Dada la visión de mediano y largo plazo en torno a la necesidad de desarrollar una política social de reducción de la extrema pobreza y acorde con el espacio fiscal, el GOES ha decidido iniciar el camino hacia un sistema efectivo de protección social con la implementación, a partir de 2005, de un programa integral de atención a las familias más pobres denominado Red Solidaria, el cual cuenta con un enfoque intersectorial y participativo para abordar diferentes dimensiones de la pobreza en el mediano y largo plazo. Bajo este marco orientador de políticas, Red Solidaria contiene tres ejes estratégicos de intervención que permitirán priorizar e integrar las acciones dirigidas a superar gradualmente la extrema pobreza en el país, especialmente en el sector rural: (i) **Red Solidaria a las Familias**, contempla acciones dirigidas a familias de extrema pobreza en municipios priorizados e incluye Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) a la madre, capacitación y apoyo al cumplimiento de las corresponsabilidades de las familias, asociadas estas últimas principalmente a la educación, la nutrición y el cuidado de salud de los niños y las madres embarazadas; (ii) **Red de Servicios Básicos**, integra proyectos dirigidos a fortalecer la oferta de servicios básicos de educación, salud, nutrición y registro civil en los municipios priorizados, junto a

un componente fuerte de infraestructura en servicios de agua potable y saneamiento básico, rehabilitación y equipamiento de establecimientos de salud, infraestructura estratégica para eliminar barreras de acceso a los servicios y alumbrado en las comunidades rurales, incluyendo escuelas y unidades de salud; y (iii) **Red de Sostenibilidad a la Familia**, inicialmente se consideran proyectos productivos y de microcrédito de apoyo a las familias rurales para diversificar sus fuentes de ingreso y aumentar su productividad.

- 1.17 En estos tres ejes estratégicos, Red Solidaria focaliza su acción mediante el mapa de pobreza como instrumento diseñado para priorizar las zonas geográficas de atención según su nivel de pobreza extrema, agrupando los municipios de estas zonas geográficas en pobreza extrema severa, alta, media y baja, considerando la pobreza de ingresos y la tasa de retardo severo en la talla de la población escolar que asiste a primer grado. Posteriormente, se ordenan los municipios al interior de cada agrupamiento utilizando el índice integrado de marginalidad municipal, que comprende indicadores de ingresos, necesidades básicas insatisfechas, empleo, educación y vivienda.
- 1.18 Con recursos del presupuesto general, a diciembre de 2005 se había cubierto a los primeros 15 municipios en pobreza extrema severa con TMC para 12.500 familias, de un total de 100 municipios y 100.000 hogares que se tienen como meta para el período 2005-2009 y que representan un 45% del total de familias en extrema pobreza en el país. Bajo la modalidad de préstamo de enfoque sectorial amplio, el BID (Préstamo 1665/OC-ES) aporta US\$57 millones y el Banco Mundial US\$21 millones para financiar esencialmente la Red de Servicios Básicos, principalmente agua potable y saneamiento y salud, dentro de un costo total estimado de US\$200 millones que tendrá Red Solidaria para financiar sus tres ejes estratégicos en ese mismo período<sup>3</sup>. El componente de las TMC, incluyendo los servicios de fortalecimiento comunitario y familiar, es financiado únicamente con recursos del GOES, mientras la oferta de servicios (salud/nutrición, infraestructura básica y equipamiento y registro civil), así como los sistemas de focalización, monitoreo y evaluación, coordinación y difusión, se financian con recursos de los Bancos.

#### **4. El marco institucional**

- 1.19 La Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), a través de la Coordinación Nacional del Área Social de la Presidencia, es la instancia responsable de la coordinación general de Red Solidaria y una vez asignado los recursos, de su orientación, supervisión, control, desarrollo y difusión de sus alcances y resultados. Estratégicamente, se cuenta con el Consejo Directivo de la Red, presidido por el Secretario Técnico de la Presidencia e integrado por todos los ministros del área social, además de agricultura, medio ambiente, economía y

---

<sup>3</sup> Este marco global de recursos financieros para el período 2005-2009, se encuentra referido en el ya citado Documento del GOES “Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador: Red Solidaria”.

hacienda, con la función de proponer políticas y estrategias para aliviar la pobreza que son supervisadas por la Dirección Ejecutiva de Red Solidaria. A su vez, la gestión administrativa y financiera de Red Solidaria le corresponde al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) bajo la coordinación política y técnica de la STP.

- 1.20 El esquema de ejecución de Red Solidaria tiene también un carácter descentralizado en cuanto a la provisión de los diversos servicios. En las zonas de intervención, se establecen Comités Municipales como instancias de coordinación intersectorial del nivel local, de planificación de intervenciones y resolución de problemas que se enfrentan en el nivel comunitario. Dichos comités están conformados por los representantes de los organismos y dependencias gubernamentales involucrados en la ejecución del programa, autoridades municipales y líderes comunitarios aglutinados bajo la coordinación de los responsables operativos del FISDL en el ámbito municipal. En esta instancia se revisa el cumplimiento de las responsabilidades de cada una de las dependencias participantes y se facilitan las iniciativas integrales dirigidas a resolver problemas locales que afectan a las comunidades. Las actas de las reuniones se utilizan como instrumento para que se resuelvan problemas que corresponden a autoridades nacionales, pero que se detectan a nivel local.
- 1.21 Dentro de este marco institucional, el principal mecanismo e instrumento inicial de protección social que tiene Red Solidaria es la TMC, cuyo objetivo es mejorar los niveles educativos y de salud de los niños que viven en situación de extrema pobreza, a través de la entrega de un “bono” a las familias seleccionadas. Para ello, se establecen corresponsabilidades obligatorias para las familias beneficiarias, tales como la matrícula escolar y asistencia regular hasta sexto grado de primaria de todos los niños y niñas de entre cinco y 14 años que no han cursado el sexto grado de primaria, junto a la asistencia a controles prenatales, en caso de embarazo, controles de crecimiento y esquema de vacunación completa en niños menores de cinco años. Dependiendo de la composición del grupo familiar, las familias en pobreza extrema severa y alta reciben un monto mensual total de entre US\$15 y US\$20 mensuales.
- 1.22 Por su parte, el componente educativo de Red Solidaria está representado por las Redes Escolares Efectivas<sup>4</sup>, cuyo objetivo es mejorar la asistencia oportuna a la educación formal y aumentar la escolaridad de la población en los municipios seleccionados. Entre las principales acciones de estas redes se encuentran: (i) la ampliación de la cobertura en educación parvularia y básica; (ii) la apertura de programas de educación acelerada destinados a disminuir la sobreedad; (iii) el desarrollo focalizado de programas de alfabetización y educación básica de

---

<sup>4</sup> Redes Escolares Efectivas es una estrategia de intervención que integra en un solo núcleo a una cantidad limitada de centros educativos que se encuentran en una misma zona geográfica, con el fin de ofrecer a niños y jóvenes la oportunidad de completar la Educación Básica bajo un mismo modelo pedagógico y con un sistema administrativo coordinado. Cada Red tiene un centro educativo sede, que es el encargado de coordinar aspectos administrativos y técnico pedagógicos.

adultos; (iv) el desarrollo de procesos encaminados a mejorar los logros académicos de los estudiantes en lenguaje y matemática, mediante la capacitación docente, dotación de materiales y actividades de refuerzo académico; (v) la rehabilitación de infraestructura educativa; y (vi) el desarrollo del programa de alimentación escolar, entre otras iniciativas.

- 1.23 Finalmente, el aporte de salud a Red Solidaria consiste en la estrategia de extensión de cobertura de los servicios esenciales de nutrición y salud hacia los municipios de extrema pobreza mediante la contratación de ONG y/o convenios con establecimientos públicos de salud que se comprometen a llegar a zonas rurales aisladas con controles preventivos de salud para las mujeres embarazadas y los niños menores de cinco años, junto a campañas de inmunizaciones y la entrega de suplementos nutricionales.

### **C. Estrategia de país**

- 1.24 Red Solidaria representa los esfuerzos iniciales del GOES por diseñar e implementar una estrategia integral de atención a las familias en extrema pobreza, la cual busca mejorar en el corto plazo los indicadores sociales de educación, salud y nutrición. Este nuevo enfoque combina el papel tradicional de protección y asistencia social con el desarrollo social, por cuanto ataca al mismo tiempo las condicionantes inmediatas de la pobreza y, a la vez, promueve una disminución sostenible de la pobreza en el largo plazo al mejorar las condiciones educativas y de salud de las familias, fortaleciendo la organización comunitaria y constituyendo un avance hacia la consolidación de un sistema efectivo de protección social para los más pobres. Particularmente, la inversión en educación, salud y nutrición de los niños juega un papel crítico en interrumpir el mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza.
- 1.25 Con este Préstamo de Políticas (PBL, por sus siglas en inglés) programático, el GOES espera acompañar este esfuerzo con un conjunto de acciones de políticas en áreas como instrumentos de focalización, arreglos institucionales y esfuerzos intersectoriales, mecanismos de participación comunitaria, sistemas de información y estudios técnicos que mejoren la calidad en la implementación de Red Solidaria y que definan las condiciones mínimas de replicabilidad de estos instrumentos hacia otras iniciativas sociales y productivas, conformando gradualmente un sistema de protección social más efectivo para los más pobres y sentando las bases de mediano y largo plazo para profundizar la política social de reducción de pobreza en El Salvador.

### **D. Estrategia y experiencia del Banco**

- 1.26 La Estrategia del Banco con El Salvador 2005-2009 tiene como objetivo central la reducción de la pobreza. Para lograr esta meta, esta estrategia se plantea dos objetivos estratégicos interrelacionados y consistentes con el Plan de Gobierno “País Seguro 2004-2009”: (i) promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad; y (ii) desarrollar el capital humano y

mejorar las oportunidades para los más pobres, a través de una mejor focalización y eficiencia del gasto social orientado al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), al tiempo que se mejora la calidad y cobertura de los servicios sociales. Esta operación tendría un correlato directo con el segundo objetivo estratégico del Banco en El Salvador, al apoyar al país en su prioridad estratégica de desarrollo social para avanzar gradualmente hacia la superación de la extrema pobreza, el logro de los ODM y la consolidación institucional de su sistema de protección social para los más pobres.

- 1.27 Como experiencia más reciente del Banco en El Salvador, en el Anexo ["Síntesis de Proyectos de Inversión Relacionados"](#) se sintetizan los principales proyectos de inversión relacionados con esta operación en términos de sus objetivos, componentes, financiamiento, lecciones aprendidas y el valor agregado de esta nueva operación. Todos estos esfuerzos de inversión requieren de un acompañamiento de políticas específicas que faciliten su ejecución, condición que puede ser impulsada por los Préstamos de Políticas en aras de una mayor complementariedad en los estímulos de oferta y demanda por servicios sociales. En cuanto a la experiencia específica con los PBL, a continuación se resumen las principales lecciones que se desprenden de las evaluaciones de la acción del Banco y de otros organismos internacionales<sup>5</sup> respecto a su diseño, las cuales han sido tomadas en cuenta en el caso de esta operación: (i) el proceso de preparación de la Matriz de Acciones de Políticas puede generar un diálogo al interior del gobierno que potencie la viabilidad de la misma; (ii) el programa de políticas debe estar basado en un sólido análisis sectorial; (iii) la modalidad programática puede ser un instrumento útil para mitigar los riesgos asociados a la implementación de acciones de política; (iv) es importante incluir resultados en la Matriz de Acciones de Políticas, siempre y cuando estos estén bajo el control del gobierno; y (v) para asegurar la apropiación por parte del gobierno, es conveniente adoptar documentos de estrategia nacionales y sus metas.

## **E. Justificación del Programa**

- 1.28 El mayor valor agregado de esta operación es apoyar la adopción de un conjunto de acciones de políticas que ayuden a consolidar instrumentos de focalización, arreglos institucionales de coordinación intersectorial, mecanismos de participación comunitaria, sistemas de información y estudios técnicos que permitan a mediano y largo plazo el funcionamiento de un sistema efectivo de protección social. Con esta nueva operación, es más probable que la visión de mediano y largo plazo de la política social para los más pobres pueda ir construyéndose sobre un adecuado conjunto de instrumentos y mecanismos para su implementación, aminorando el riesgo de que los esfuerzos iniciales sean vistos sólo como iniciativas de un gobierno particular. Adicionalmente, gracias al refuerzo de esta operación programática es mayor la posibilidad de que Red Solidaria pueda mejorar su implementación y consolidarse institucionalmente

---

<sup>5</sup> Banco Mundial (2003), *Programmatic Adjustment Lending Retrospective*.

como un sistema efectivo de protección social para los más pobres, adicionando visión de Estado a la política social del país.

- 1.29 En el marco de la estrategia inicial que encarna Red Solidaria como esfuerzo coordinado, integrador e intersectorial hacia el combate de la extrema pobreza, esta nueva operación se diferencia de los proyectos de inversión que también apoyan su implementación, al agregar el fortalecimiento del marco de políticas específicas que son necesarias para el proceso de consolidación del sistema de protección social y al ayudar a profundizar la visión de mediano y largo plazo de la política social del GOES para los más pobres. Lo anterior a través de un conjunto de estudios técnicos que buscarán un apoyo sistemático al diálogo de políticas con el país, tanto para mejorar el proceso de implementación de Red Solidaria, definir las condiciones mínimas de replicabilidad hacia otras iniciativas sociales y generar los lineamientos estratégicos de mediano y largo plazo para profundizar la política social de reducción de pobreza en El Salvador.
- 1.30 Respecto de la modalidad de financiamiento, en este caso se ha optado por un PBL programático, compuesto de tres operaciones de tramo único de desembolso, dado el horizonte de mediano a largo plazo que el GOES ha definido para Red Solidaria como política de combate a la extrema pobreza. En este horizonte de planeación, están claras las definiciones de partida en el diseño de esta estrategia, pero se requiere de flexibilidad para adaptarse a nueva información y al cambio de las circunstancias durante la ejecución, con la posibilidad de revisar el alcance del Programa a lo largo del tiempo e ir construyendo la visión de mediano y largo plazo de una política social de Estado para poder superar la extrema pobreza en el país.
- 1.31 A modo de ejemplo, no se tiene certeza completa sobre las acciones concretas con las que se espera apoyar la consolidación de Red Solidaria hacia un sistema de protección social para los más pobres y es claro de la experiencia internacional con programas de transferencias condicionadas que en este proceso se enfrentan incertidumbres y dificultades operativas que hacen necesario su acompañamiento sistemático<sup>6</sup>. Por ejemplo, para asegurar un buen diseño e implementación de los instrumentos de focalización que no deje afuera a quienes son el foco prioritario de estas iniciativas y termine beneficiando a quienes no son elegibles para este tipo de intervenciones. Asimismo y para evitar la dependencia asistencial de estas iniciativas, promoviendo un enfoque productivo que imprima mayor sostenibilidad a las intervenciones. En la lógica de superar este tipo de dificultades, se espera que el área de fortalecimiento técnico del Programa permita el desarrollo de los estudios para la toma de decisiones de políticas sobre el camino a seguir en la consolidación del sistema de protección social para los más pobres.

---

<sup>6</sup> “A New Generation of Social Programs” *Ideas for Development in The Americas* (IDEA), BID, Departamento de Investigaciones, Volumen 1, 2003.

- 1.32 Complementariamente y desde la perspectiva estratégica del Banco, esta operación contribuirá también a adoptar un enfoque programático de su acción en el país mediante el efecto sinérgico que puede tener en su cartera actual y futura de operaciones en el sector social. Dentro de la limitante de recursos del GOES, este PBL programático puede jugar un rol articulador importante en aras de una mayor complementariedad en los estímulos de oferta y demanda por servicios sociales que promueven los proyectos de inversión. Además y por los próximos tres años, le permite al Banco mantener un diálogo directo de políticas en el sector social de El Salvador.
- 1.33 Por último y dada la importancia que tienen las fuentes de financiamiento externo para lograr las metas sociales y los ODM, la coordinación con la comunidad internacional es un requisito para lograr la sinergia necesaria para convertir dicho apoyo en resultados tangibles. En aras de dicha sinergia, este Programa buscará coordinarse de manera efectiva con la iniciativa MCA que contribuirá con recursos importantes al desafío de alcanzar los ODM en El Salvador, así como con organismos de cooperación bilateral como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) que concentra inversiones en salud y educación en los municipios más pobres del país. Complementariamente, el Banco mantiene una estrecha coordinación con el BM en el marco de la modalidad de enfoque sectorial amplio que financia conjuntamente el desarrollo de la Red de Servicios Básicos para Red Solidaria.

## **II. EL PROGRAMA**

### **A. Objetivos**

- 2.1 El objetivo general de esta nueva 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 modelo de Red Solidaria, la operación acompañará los avances graduales de la política social dirigida a superar la extrema pobreza, por medio de acciones de política que aseguren la sistematización, fortalecimiento, preservación y consolidación de sus instrumentos de focalización, sus mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial de los ministerios e instituciones sociales participantes, sus instrumentos y mecanismos de participación comunitaria, así como sus sistemas de seguimiento y evaluación junto a sus estudios técnicos, en la perspectiva de contar a mediano y largo plazo con un efectivo sistema de protección social para los más pobres.

### **B. Estructura del Programa**

- 2.2 La Matriz de Acciones de Políticas del Programa presentada en el Capítulo V, describe de manera específica las acciones previas al desembolso de la primera



operación de la serie programática<sup>7</sup>, así como en términos generales los elementos indicativos desencadenantes de la preparación de la segunda y tercera operación de esta misma serie. A continuación se describen en más detalle los objetivos y las acciones de políticas contempladas en la primera operación de la serie programática, junto a los avances indicativos desencadenantes de la segunda y tercera operación.

## **1. Entorno macroeconómico**

- 2.3 El objetivo del acompañamiento macroeconómico de toda la serie programática es contribuir a mantener un crecimiento económico sostenido como base de la estabilidad macroeconómica del país. En esta perspectiva, la condición del tramo único de la primera operación programática es que se mantenga un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa. Por su importancia, esta misma condición será monitoreada en la segunda y tercera operación.

## **2. Acciones estratégicas**

### **a) Instrumentos de focalización**

- 2.4 Dentro de los desafíos que surgen en el ámbito de la focalización, se destaca la necesidad de complementar el mapa de pobreza con otros instrumentos que puedan hacer más eficiente la focalización de las intervenciones de Red Solidaria en las familias beneficiarias. Así por ejemplo, se requiere ir complementando el mapa de pobreza con censos familiares que permitan la caracterización socioeconómica de las familias y con un Método de Variables Próximas para clasificarlas y seleccionarlas como beneficiarias cuando no pertenecen a los municipios de extrema pobreza severa, aplicando además criterios de elegibilidad que incluyen la ruralidad, condiciones de vida y la conformación del grupo familiar. Además y como avances en su consolidación, se espera que estos instrumentos puedan ser utilizados por otras iniciativas sociales y productivas orientadas a los más pobres para hacer más eficiente el gasto social destinado a los pobres.
- 2.5 Dado estos desafíos, el objetivo de las tres operaciones que componen la serie programática es diseñar, aplicar, mejorar y extender instrumentos de focalización dirigidos a priorizar la inversión pública en los municipios y familias más pobres. En esa dirección, las condiciones para el tramo único de la primera operación programática reconocen: (i) el diseño y aplicación del Mapa de Pobreza como instrumento de focalización geográfica a nivel municipal; (ii) el diseño y aplicación de los Censos Familiares como instrumento de identificación de las familias que son elegibles para las TMC; y (iii) el diseño del Método de Variables Próximas.

---

<sup>7</sup> Para mayor detalle de las condiciones contractuales previas a la primera operación de la serie programática, véase también el Anexo ["Medios de verificación de cumplimiento de condiciones contractuales"](#).

- 2.6 Como avances indicativos de la segunda operación, se espera que el Mapa de Pobreza, los Censos Familiares y el Método de Variables Próximas cuenten con información actualizada, hayan sido ajustados para ser pertinentes a las características de los beneficiarios y se hayan extendido en su aplicación como herramientas de focalización en los municipios beneficiarios. En cuanto a la tercera operación, se espera que dichos instrumentos de focalización se utilicen 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 estándares definidos.

**b) Áreas de coordinación y esfuerzos intersectoriales**

- 2.7 En el plano de los arreglos institucionales de coordinación, el desafío que surge es consolidar las instancias directivas y ejecutivas de Red Solidaria para asegurar que se continúe con un enfoque integral en la intervención y la máxima eficiencia en los esfuerzos intersectoriales, promoviendo de paso que estas instancias de coordinación de la política social puedan ampliarse a otras iniciativas sociales. Además, se requiere fortalecer el rol de los Comités Municipales como apoyo a los esfuerzos descentralizados de ejecución con el propósito de crear un diálogo permanente con el nivel nacional y mejorar la planificación con un enfoque intersectorial, al tiempo que es necesario desarrollar instrumentos de coordinación y gestión presupuestaria para dar continuidad y sostenibilidad de mediano y largo plazo a Red Solidaria. Asimismo, es importante acompañar un conjunto de acciones intersectoriales que son clave para asegurar un apoyo integral a las familias en extrema pobreza como es el caso de las TMC en protección social, del programa de Redes Escolares Efectivas en educación, los Servicios Esenciales de Salud y Nutrición y el programa de microcrédito para el desarrollo productivo de zonas aisladas, iniciativas que requieren mejorar su implementación para iniciar su proceso de consolidación como modelos de intervención en zonas rurales pobres del país.
- 2.8 En virtud de ello, el objetivo de toda la serie programática es contribuir a la creación, funcionamiento y fortalecimiento de las instancias de coordinación, nacional y municipal, de la política social de reducción de la extrema pobreza, con sus correspondientes instrumentos de coordinación presupuestaria. Además y a través de esfuerzos intersectoriales, se busca contribuir a la interrupción del ciclo intergeneracional de pobreza, promoviendo estímulos de demanda y oferta para mejorar los niveles educativos, de salud y nutrición de los niños que viven en extrema pobreza.
- 2.9 En el ámbito de los arreglos institucionales de coordinación, las condiciones de la primera operación programática reconocen: (i) la conformación y funcionamiento del Consejo Directivo de Red Solidaria, su Comité Intersectorial y sus Comités Municipales de Coordinación como instancias efectivas de coordinación; y (ii) la programación en el Presupuesto 2006 de una partida global de transferencia para el financiamiento del Programa Red Solidaria, con su respectiva codificación presupuestaria y su seguimiento a través del Sistema de Administración

Financiera Integral (SAFI). Sobre los avances indicativos desencadenantes de la segunda operación, se contempla que: (i) las instancias de coordinación hagan un seguimiento periódico de sus acuerdos, resuelvan oportunamente los problemas de ejecución y se comuniquen efectivamente con los tomadores de decisiones; y (ii) la emisión de 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. En cuanto a la tercera operación, sus avances indicativos consideran que: (i) las instancias de coordinación sean efectivas en garantizar una respuesta pública integral a los problemas asociados a la extrema pobreza y se extienden a otras iniciativas sociales y productivas; y (ii) el mecanismo de coordinación presupuestaria se extienda hacia otras iniciativas sociales vinculadas al sistema de protección social y se realice el seguimiento a través del SAFI.

- 2.10 Respecto a los esfuerzos intersectoriales, las condiciones de la primera operación programática reconocen el diseño y aplicación en municipios de extrema pobreza de iniciativas de protección social, salud, educación y desarrollo productivo relacionadas con: (i) las TMC y el acompañamiento para el cumplimiento de las condicionalidades de las familias beneficiarias; (ii) las Redes Escolares Efectivas en municipios de extrema pobreza para aumentar la asistencia y retención escolar de los estudiantes de educación básica; (iii) el programa de alfabetización para permitir a sus beneficiarios concluir la educación primaria; (iv) el modelo de extensión de cobertura de servicios esenciales de salud y nutrición; y (v) el modelo de cobertura de microcréditos.
- 2.11 Como avance indicativo desencadenante de la segunda operación, se espera que: (i) el proceso y los mecanismos de entrega de las TMC hayan sido mejorados para asegurar su transparencia, eficiencia y el cumplimiento de las condicionalidades de las familias beneficiarias; (ii) las redes escolares efectivas se encuentren 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; (iii) el programa de alfabetización de jóvenes y adultos se encuentre funcionando conforme a un currículo revisado, módulos de aprendizaje en uso y tutores certificados; (iv) el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) haya 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; y (v) el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), a través de entidades microfinancieras, haya contribuido a la mejora del programa de microcrédito con el establecimiento de la red de desarrollo de prestatarios y usuarios.
- 2.12 En relación con los avances indicativos desencadenantes de la tercera operación, se contempla que: (i) la estrategia de salida de las familias beneficiarias de las TMC se encuentre definida, como condición para su replicabilidad a otras familias en situación de exclusión social; (ii) el modelo de redes escolares

efectivas esté 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; (iii) el programa de alfabetización y educación de adultos esté en condiciones de analizar su ampliación hacia otros municipios porque 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; (iv) el MSPAS haya 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; y (v) la red de desarrollo de prestatarios y usuarios de microcréditos se haya consolidado y ampliado al resto de los municipios del país.

### **c) Mecanismos de participación comunitaria**

- 2.13 En cuanto a esta área de políticas, el desafío es poder acompañar a los Comités Comunitarios como organización representativa de los beneficiarios para ejercer la contraloría social, verificar la transparencia de los procesos y supervisar la implementación eficaz de las intervenciones. A través de los Comités Comunitarios, se espera fortalecer el vínculo entre la comunidad y los beneficiarios con los servicios otorgados por las instituciones participantes (incluyendo ONG), canalizando las solicitudes y reclamos de las familias beneficiarias y organizando a los responsables de la contraloría social. Como apoyo hacia la consolidación, se espera que todos estos mecanismos se utilicen por entidades públicas y de la sociedad civil en otras iniciativas sociales para la promoción de instancias de participación comunitaria que colaboran en funciones de contraloría social.
- 2.14 A la luz de estos desafíos, el objetivo de las tres operaciones que componen la serie programática es promover la participación y empoderamiento de las comunidades para resolver sus problemas y ejercer contraloría social de los programas públicos. Para ello, en la primera operación de la serie programática se espera que la oferta de servicios de ONG especializadas, para promover la participación comunitaria y apoyar a las familias beneficiarias, se haya iniciado en los municipios de extrema pobreza severa. En relación con los avances indicativos desencadenantes de la segunda operación, se espera que: (i) los servicios de apoyo familiar y la capacitación a las familias vía ONG se ofrezcan regular y oportunamente utilizando metodologías participativas pertinentes; y (ii) los comités comunitarios ejerzan funciones de contraloría social en temas vinculados a las TMC y a los servicios de educación y salud. Respecto de la tercera operación, los avances indicativos desencadenantes de su preparación contemplan que se hayan logrado niveles altos de participación de los beneficiarios, se contribuya a la sostenibilidad de las intervenciones y se promueva una efectiva rendición de cuentas como para considerar su replicabilidad en otras iniciativas sociales de entidades públicas y/o de la sociedad civil.

**d) Sistemas de seguimiento y evaluación**

- 2.15 En el espacio de los sistemas de información para el seguimiento y monitoreo de las intervenciones, el principal desafío es generar información permanente, pertinente, oportuna y sistemática para el fortalecimiento de la toma de decisiones, con el fin de garantizar que los procesos y medios utilizados permitan obtener de manera eficiente, los productos y metas esperadas por Red Solidaria. Así, la realización de una evaluación de impacto es un desafío relevante para asegurar la sostenibilidad de dicha iniciativa en la medida que demuestre su pertinencia, eficiencia y eficacia en relación con el beneficio directo e indirecto de su intervención en las familias más pobres, asociado a la reducción de la desnutrición infantil, el aumento de los controles de salud, la reducción de la sobreedad, la repitencia y el analfabetismo escolar como apoyo al cumplimiento de los ODM en 2015. Como parte de la evaluación de impacto, se contempla también analizar aspectos cualitativos para determinar la calidad y pertinencia sociocultural de los servicios, así como la satisfacción de los propios beneficiarios como referente importante para evaluar los progresos en la consolidación del sistema de protección social para los más pobres.
- 2.16 Dado estos desafíos, el programático como un todo pretende contribuir al diseño, implementación y aplicación del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de Red Solidaria, promoviendo su replicación en otras iniciativas sociales. En esa perspectiva, las condiciones de la primera operación programática acompañan: (i) el diseño del sistema de monitoreo de las TMC y el seguimiento de las principales intervenciones de Red Solidaria en sus tres ejes estratégicos; y (ii) el diseño de la metodología de evaluación de impacto de Red Solidaria, incluyendo instrumentos de evaluación de satisfacción de beneficiarios.
- 2.17 Sobre los elementos indicativos desencadenantes de la segunda operación, se considera que: (i) la efectividad de los sistemas de seguimiento de las TMC y de las otras intervenciones de Red Solidaria haya sido evaluada experimentalmente a través de un piloto en municipios de extrema pobreza; y (ii) la línea de base para la evaluación de impacto de Red Solidaria se encuentre levantada y se hayan definido los grupos de control. En cuanto a la tercera operación, se contempla que: (i) la evaluación intermedia de Red Solidaria se haya realizado y los resultados sean utilizados para perfeccionar su diseño e implementación; y (ii) los instrumentos de seguimiento y metodologías de evaluación de impacto sean pertinentes a las características sociales y étnicas de los beneficiarios, se hayan difundido a organismos nacionales y locales y se encuentren disponibles para ser replicados en otras iniciativas sociales.

**e) Fortalecimiento técnico**

- 2.18 Finalmente, el gran desafío de esta área de políticas es lograr la consolidación de Red Solidaria como eje del sistema de protección social para los más pobres, ayudando a definir criterios de mejoramiento de calidad y condiciones de replicabilidad de esta iniciativa, así como profundizando la visión de mediano y

largo plazo de la política social de reducción de pobreza. De cara a este desafío, el objetivo de toda la serie programática es desarrollar los estudios técnicos prioritarios, abordando temas como: (i) el análisis de funcionamiento y propuestas de mejoramiento de Red Solidaria, incluyendo la estrategia de salida y/o evolución para las TMC; (ii) el análisis de percepción de las TMC por parte de las familias beneficiarias; (iii) sistemas de monitoreo y seguimiento de gestión de Red Solidaria; (iv) los criterios técnicos para la replicabilidad de los instrumentos de políticas hacia otras iniciativas sociales y productivas; (v) las bases estratégicas (*White Paper*) para profundizar la política social de reducción pobreza en El Salvador; y (vi) la dimensión de gasto y estrategia de financiamiento<sup>8</sup>.

- 2.19 Los primeros tres ejes temáticos serán desarrollados a través del financiamiento de una Cooperación Técnica del Fondo para Operaciones Especiales (CT-FOE) que acompaña los trabajos de preparación de la primera operación de la serie programática, estimándose la contratación para el cuarto trimestre de 2006 y el informe final para fines del primer semestre de 2007. Los restantes ejes temáticos se esperan desarrollar en el marco de una CT-FOE que acompañe la preparación de la segunda serie programática, de manera que puedan verse beneficiados de los resultados de los estudios que apoyarán el mejoramiento de la implementación de Red Solidaria y los avances en su consolidación como sistema de protección social para los más pobres.
- 2.20 Así, la primera operación requiere la presentación a satisfacción del Banco de los términos de referencia y la evidencia de contratación de los estudios que son prioritarios en el proceso de mejoramiento de la implementación y consolidación de Red Solidaria como sistema efectivo de protección social para los más pobres. Como avance indicativo desencadenante de la preparación de la segunda operación, se espera que los informes de los estudios contratados en el marco de la primera operación apoyen el mejoramiento cualitativo del proceso de implementación y consolidación de Red Solidaria, al tiempo que se cuenta con el diseño de los términos de referencia y evidencia de la contratación de los estudios destinados a definir los criterios técnicos de replicabilidad y a desarrollar las bases estratégicas para profundizar la política social de reducción de pobreza. A su vez, para iniciar la preparación de la tercera operación se contempla que los informes de los estudios contratados en el marco de la segunda operación apoyen 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 para que ayuden a profundizar la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de pobreza.

---

<sup>8</sup> En el caso de los tres primeros estudios que originalmente eran financiados por el Préstamo 1665/OC-ES, se optó por anticipar su realización con recursos de cooperación técnica del Banco ante el retraso en la ratificación legislativa de dicho préstamo y el avance inicial en la entrega de las TMC. En caso de ser ratificado, los recursos originalmente contemplados para estos estudios podrán ser reasignados a otras prioridades de fortalecimiento técnico de Red Solidaria.

### **C. Costo y financiamiento**

- 2.21 El monto de la primera operación de la serie programática será de US\$100 millones con cargo al Capital Ordinario (CO), de los cuales el GOES ha solicitado que US\$51,5 millones se beneficien de la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI). El monto total de la serie se prevé en torno a los US\$300 millones, con un monto de US\$100 millones también para cada una de las dos operaciones restantes, anticipándose una aprobación de la segunda operación para el segundo semestre de 2007 y de la tercera operación para el segundo semestre de 2008. El monto total de la serie programática se justifica por las necesidades de financiamiento de recursos externos del país referidas previamente en la sección de entorno macroeconómico.

## **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

### **A. Prestatario y organismo ejecutor**

- 3.1 El prestatario será la República de El Salvador y el Ministerio de Hacienda (MH) actuará como la agencia ejecutora responsable del Programa en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

### **B. Ejecución y administración**

- 3.2 Las responsabilidades de coordinación y administración general del Programa serán asumidas por el MH por intermedio de sus respectivas direcciones. En este rol, el MH deberá: (i) asegurar el cumplimiento de las acciones de políticas contempladas por el Programa en cada una de las operaciones secuenciales de la serie programática; (ii) administrar los recursos financieros de rápido desembolso de conformidad con las normas del Banco para los préstamos de políticas; y (iii) recopilar y presentar al Banco la información requerida para la autorización de los desembolsos de cada operación. La Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) actuará como interlocutor principal del prestatario frente al Banco.
- 3.3 Por su parte, la STP asumirá el rol de coordinación técnica de los sectores sociales que participan en el Programa para asegurar el cumplimiento de las acciones estratégicas de políticas y de los indicadores intermedios de seguimiento y evaluación, consolidando y reportando los progresos al MH. En virtud de ello, la STP se encargará de: (i) supervisar las acciones realizadas por las instituciones sectoriales participantes en el Programa, particularmente en lo relacionado con la implantación de las acciones de política acordadas para proceder al desembolso del tramo único de cada préstamo de la serie programática, incluyendo el área de arreglos institucionales del nivel central que involucran al Consejo Directivo de Red Solidaria y su Comité Intersectorial; (ii) monitorear los avances en el Programa acordado con el Banco para facilitar el cumplimiento de los avances indicativos desencadenantes de la segunda y tercera operación, mediante informes semestrales de seguimiento, incluyendo anualmente la información de progreso en los indicadores intermedios de seguimiento y evaluación; y (iii) presentar al

Banco, a través del organismo ejecutor, el informe final de evaluación del Programa. En esta función de coordinación técnica, la STP contará con el apoyo de la Coordinación Nacional de la Política Social de la Presidencia y la Dirección Ejecutiva de Red Solidaria.

- 3.4 En términos operativos, el FISDL, el Ministerio de Educación (MINED), el MSPAS y el BMI serán los responsables técnicos de impulsar y cumplir las acciones de políticas acordadas en cada contrato de préstamo de la serie programática, asegurando la entrega en tiempo y forma a la STP y al MH de la documentación que corresponda tramitar ante el Banco para la autorización de los respectivos desembolsos. El FISDL, a través de su Gerencia General, será responsable por el cumplimiento de las acciones de políticas en las áreas de instrumentos de focalización, arreglos institucionales del nivel local y esfuerzos sectoriales de protección social, mecanismos de participación comunitaria, sistemas de información y fortalecimiento técnico. Adicionalmente, la Dirección General de Educación del MINED, la Dirección de Planificación del MSPAS y la Gerencia General del BMI serán los organismos técnicos responsables por impulsar y cumplir las restantes acciones de políticas sectoriales.

**C. Período de ejecución, montos y calendario de desembolsos**

- 3.5 El período de ejecución de la primera operación será de 12 meses contados desde la vigencia del contrato de préstamo. En ese plazo, los recursos serán desembolsados en un tramo único de US\$100 millones, el que se tiene previsto efectuar en el primer semestre de 2007. Respecto de la segunda y la tercera operación de la serie programática, se tiene contemplada su aprobación en el segundo semestre de 2007 y 2008, respectivamente, también con desembolsos de tramo único de US\$100 millones previstos para el primer semestre de 2008 en caso de la segunda operación y primer semestre de 2009 en caso de la tercera operación.

**D. Condiciones para la tramitación del desembolso de la primera operación**

- 3.6 El desembolso del tramo único de recursos, correspondiente a esta primera operación de la serie programática, estará condicionado al cumplimiento de las acciones de política acordadas para su tramo único, detalladas en el Capítulo II, sintetizadas en la Matriz de Acciones de Políticas del Programa en el Capítulo V de este documento y especificadas en el Anexo ["Medios de verificación de cumplimiento de condiciones contractuales"](#). Complementariamente, se requerirá también el cumplimiento de las condiciones generales previas al primer desembolso y que se aplican contractualmente a todos los PBL.

**E. Seguimiento y evaluación del Programa**

- 3.7 Considerando el plazo de ejecución y la especial naturaleza de este préstamo de políticas programático, se ha acordado su monitoreo sistemático a través de informes semestrales de seguimiento que permitan cautelar el oportuno cumplimiento de los avances indicativos desencadenantes del segundo y tercer



préstamo de la serie, actuando como alertas tempranas para detectar cualquier retraso y tomar acciones correctivas dirigidas a asegurar el cumplimiento de todos los gatilladores desencadenantes de la segunda y tercera operación.

- 3.8 Para la evaluación final del Programa que se reflejará en su respectivo Informe de Terminación de Proyecto, se ha acordado con las autoridades salvadoreñas un conjunto de indicadores trazadores intermedios para medir el desempeño logrado en las acciones y medidas previstas por el Programa. Con este fin, se ha establecido una línea de base 2004-2005 para los siguientes indicadores intermedios de cobertura en los municipios de extrema pobreza o a nivel nacional según disponibilidad: (i) protección social: tasa de prevalencia de desnutrición (peso/edad) en niños menores de cinco años; (ii) educación: tasa de sobreedad en el tercer grado de educación básica, número de alumnos de siete años matriculados en el primer grado de educación básica y tasa de repitencia en el primer grado de educación básica; y (iii) salud: controles infantiles para menores de un año, controles prenatales antes de las 12 semanas de gestación y cobertura del parto por personal calificado. Para cada uno de estos indicadores de cobertura se han definido metas para 2006, 2007, 2008 y 2009 que tienen por objeto evidenciar progresos respecto de la línea de base 2004-2005. En el Capítulo V se presentan las líneas de base y las metas para cada uno de los indicadores de desempeño establecidos.
- 3.9 Por otra parte y tomando en consideración el apoyo de esta operación al logro de los ODM, se ha acordado también una serie de indicadores de resultados que permitirán medir la efectividad del Programa, en términos de su contribución al avance de estos indicadores para el área social, tales como las metas de reducción de la pobreza extrema, acceso a la educación primaria, disminución del analfabetismo en personas entre 15 y 24 años y reducción de la tasa de mortalidad materna e infantil. Estos indicadores de resultados se presentan también en el Capítulo V, sobre una línea de base para 1991, el avance registrado hacia el 2004-2005 y las metas a 2009 y 2015, la penúltima relacionada con la evaluación *ex-post* del Programa y la última con los compromisos ante la comunidad internacional en el contexto de los ODM.
- 3.10 De acuerdo con las políticas y procedimientos vigentes, 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 en el Capítulo V y ponerla a disposición del Banco para que, en caso de estimarlo necesario, pueda conducir posteriormente a una evaluación *ex-post* del Programa.

#### **F. Carta de Política**

- 3.11 El Banco concuerda con el prestatario sobre las políticas delineadas en la [Carta de Política](#) adjunta como Anexo III de este documento. En dicha carta, se presenta una síntesis de las políticas económicas y sociales impulsadas por el GOES, al

tiempo que se refiere brevemente los principales contenidos y avances de la Política Social de Reducción de Pobreza y el Programa Red Solidaria. Asimismo, se sintetizan los ejes de consolidación del sistema de protección social para los más pobres y de profundización de la Política Social de Reducción de Pobreza que apoya el presente Programa, destacando su contribución al éxito en la implementación y logro de los objetivos de la política social del GOES.

#### **G. Elegibilidad de gastos**

- 3.12 Los recursos de rápido desembolso de préstamos de políticas, podrán ser utilizados para financiar el costo agregado, en divisas, de importaciones elegibles provenientes de países miembros del Banco. Se aplicarán en este caso los procedimientos del Banco referentes a los préstamos de políticas, establecidos en el Documento GN-2001-2. Los fondos serán desembolsados cuando lo solicite el prestatario y se presenten pruebas de cumplimiento de todas las condiciones contractuales a satisfacción del Banco.

#### **H. Auditoría externa**

- 3.13 El Banco se reserva el derecho de solicitar al prestatario informes financieros sobre el uso de los recursos del financiamiento, dictaminados por auditores independientes previamente aceptados por el Banco. Por lo tanto, el prestatario se compromete a: (i) mantener registros contables separados y documentación de soporte que permita realizar las auditorías externas o las verificaciones que se soliciten sobre el uso de los recursos; (ii) mantener una cuenta bancaria separada en la que se depositarán los recursos del financiamiento; (iii) preparar y presentar al Banco las solicitudes de desembolso; y (iv) no utilizar los recursos para la adquisición de artículos que figuren en la lista negativa o para la adquisición de bienes de países que no sean miembros del BID.

#### **I. Inspección y vigilancia**

- 3.14 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios a los fines de una ejecución satisfactoria de este programa de políticas. Para tal efecto, el prestatario, a través del organismo ejecutor, cooperará plenamente brindando toda la asistencia e información necesaria. El equipo de proyecto, en estrecha relación con la Representación del Banco en El Salvador (COF/CES), estará a cargo de la supervisión del Programa sobre la base de los informes e instrumentos de seguimiento y evaluación acordados en el presente documento de préstamo. A solicitud de COF/CES, se realizarán las misiones de administración y supervisión técnica que se estimen necesarias para la óptima ejecución de este Programa.

### **IV. VIABILIDAD Y RIESGOS**

#### **A. Viabilidad**

- 4.1 Al final de la serie programática de tres operaciones secuenciales en el período 2006-2009, se espera que El Salvador consolide Red Solidaria como un efectivo

sistema de protección social de la población más pobre del país, de manera que estos esfuerzos perduren más allá del actual gobierno y se transformen en una política de Estado en el combate a la extrema pobreza. Precisamente, es esta orientación de políticas que reconoce el esfuerzo realizado para dar inicio a Red Solidaria, el acompañamiento en el mejoramiento cualitativo de su proceso de implementación y la definición de condiciones mínimas de replicabilidad hacia otras iniciativas sociales, lo que otorga viabilidad política al Programa. En la medida en que este esfuerzo se valore por los distintos actores políticos como el resultado de políticas de Estado que apuntan a la resolución de la extrema pobreza, 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.

- 4.2 Desde la perspectiva institucional, cabe destacar que el país ya cuenta con un diseño institucional que potencia la integralidad e intersectorialidad en el enfoque de coordinación de las acciones públicas para la reducción de la extrema pobreza, representados por el Consejo Directivo de Red Solidaria, su Comité Intersectorial y sus Comités Municipales que aseguran la participación de los organismos públicos nacionales y locales comprometidos en la lucha para la superación de la pobreza. Otro aspecto importante que incide positivamente en las posibilidades de éxito de esta operación, se relaciona con los acuerdos logrados sobre sus mecanismos de ejecución que confieren un liderazgo técnico y operativo a las unidades de línea de todos los ministerios participantes. Lo anterior contribuye a crear una capacidad institucional de gestión más permanente al interior del MH, la STP, el MINED, el MSPAS y el FISDL, permitiendo que se aproveche el conocimiento adquirido más allá del horizonte de ejecución de esta operación, evitando la dualidad de funciones y los potenciales conflictos organizacionales creados por la existencia de unidades de coordinación separadas de la línea.
- 4.3 Adicionalmente y desde la perspectiva económica y financiera, cabe destacar que esta operación acompaña el diseño, puesta en marcha, mejoramiento y la replicabilidad de un conjunto de instrumentos de focalización que esperan incidir positivamente en la correcta asignación de los recursos públicos hacia quienes justamente más lo necesitan, reduciendo la posibilidad de que se filtren parte de ellos hacia quienes no están en condiciones de pobreza extrema o se dejen postergados a quienes sí deben beneficiarse de las intervenciones contempladas en el área de protección social como las TMC, de las redes escolares efectivas en educación, de los servicios esenciales de salud y nutrición y de las iniciativas de microcréditos en el área de desarrollo productivo. Junto con esta mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos, también hay que destacar el compromiso presupuestario del GOES por asignar un incremento presupuestario de US\$200 millones en el período 2005-2009 a este esfuerzo integral e intersectorial de superación de la extrema pobreza, esfuerzo al que se suma la comunidad internacional de donantes bilaterales y que es apoyado por organismos multilaterales como el BID y el BM para dar sostenibilidad a estas acciones más allá de este período de gobierno.

## **B. Impacto social y ambiental**

- 4.4 Dada su concentración en la política social de combate a la extrema pobreza y los beneficios esperados de su acción, esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social (SEQ) tal como se describe en el Documento del Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704). Debido a que se trata de una operación de política, no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI).
- 4.5 Por su naturaleza de Préstamo de Políticas, esta operación no tendrá impacto directo sobre el medio ambiente y no será necesario tomar recaudos de protección ambiental durante su preparación y ejecución. Complementariamente, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación comunitaria se busca promover la participación de la mujer en beneficio de su propio desarrollo, de su familia y de su comunidad. En cuanto a su adecuación cultural, se han considerado los diagnósticos disponibles para los municipios con mayor concentración de población indígena, para que Red Solidaria y el sistema de protección social para los más pobres que se busca consolidar contemplen intervenciones culturalmente pertinentes. Además, cabe destacar que en los Comités Municipales participan delegados de las comunidades y, en el caso de los municipios con concentración de población indígena, dichos representantes adquieren un papel aún más relevante porque su participación no sólo es importante para la función de contraloría social, sino por su capacidad de orientar a los prestadores de servicios y al municipio para que la oferta de los mismos sea culturalmente pertinente.

## **C. Beneficios**

- 4.6 Al final del Programa se espera que todas las iniciativas dirigidas a los más pobres puedan ser diseñadas e implementadas con esta visión integral e intersectorial, utilizando los instrumentos de focalización, los arreglos institucionales de coordinación, los mecanismos de participación comunitaria, los estudios técnicos y los sistemas de información para el seguimiento y evaluación desarrollados. De esta manera, se podrá lograr la consolidación de un sistema de protección social efectivo para los más pobres que los proteja de los *shock* económicos y naturales, mejorando la calidad del proceso de implementación de Red Solidaria y ampliando el uso de sus instrumentos de política hacia otras iniciativas sociales sobre la base de mínimas condiciones de replicabilidad. Por último, también se espera profundizar la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de pobreza en El Salvador.
- 4.7 Como efecto más directo del Programa, se espera un significativo mejoramiento en el comportamiento de sus indicadores trazadores en los municipios de extrema pobreza en los que se focalizan los esfuerzos de superación de la extrema pobreza, tales como la tasa de prevalencia de desnutrición (peso/edad) en niños menores de cinco años, la tasa de repitencia del primer grado de educación básica, la sobreedad en el tercer grado de educación básica, la cobertura de controles

preventivos del embarazo y la cobertura del parto por personal calificado como se muestra en el Capítulo V. En cuanto a los impactos esperados de mediano y largo plazo, hacia el 2009 se espera estar beneficiando con Red Solidaria a más de 100.000 familias en extrema pobreza, especialmente del sector rural, con un conjunto integral y coordinado de intervenciones que buscan reducir su vulnerabilidad y riesgo social ante las fluctuaciones cíclicas del ingreso, así como romper con el ciclo intergeneracional de transmisión de la pobreza al potenciar la formación de capital humano en sus hijos.

- 4.8 Todo lo anterior representará un avance más que significativo con miras al 2015 en uno de los principales ODM a que se comprometió El Salvador con la comunidad internacional: la reducción a la mitad de la extrema pobreza en el país con respecto a 1991, meta que ya se encuentra superada y se espera seguir mejorando hacia el 2015. Adicionalmente y como también se refleja en el Capítulo V, permitirá también un avance sustancial en otros ODM de carácter social asociados a la reducción de las muertes maternas e infantiles y a la cobertura completa de educación básica.

#### **D. Riesgos**

- 4.9 Un riesgo importante de esta operación es el ciclo político que la acompaña, en un contexto en que el nuevo gobierno que asumirá funciones en junio de 2009, justo cuando se haya finalizado con la ejecución de la última operación de la serie programática, decida cambiar la orientación de la política social dirigida a la extrema pobreza poniendo en riesgo la sostenibilidad de las acciones de políticas apoyadas. Para mitigar este riesgo, se ha trabajado justamente en acompañar un conjunto de instrumentos de focalización, arreglos institucionales de coordinación, mecanismos de participación, sistemas de información y estudios técnicos que permitan que Red Solidaria no sea simplemente una iniciativa aislada del actual gobierno, sino que con visión de política de Estado pueda consolidarse como un sistema de protección social efectivo para los más pobres. Adicionalmente, cabe consignar que en el país existe un amplio consenso político para combatir la extrema pobreza, lo que puede ayudar a la institucionalización y consolidación de la política social de reducción de pobreza.
- 4.10 Otro riesgo importante que cabe considerar, es la excesiva demora en la ratificación de los Contratos de Préstamo con organismos multilaterales de crédito que se registra actualmente en la Asamblea Legislativa de El Salvador, aspecto que puede ser de cuidado en el contexto de un PBL de estructura programática que requerirá la ratificación de tres Contratos de Préstamo en el período 2006-2008. Al respecto, la posibilidad de contar con una fuente de financiamiento del Banco como los PBL, que tiene costos financieros más convenientes para el país en comparación con la emisión de bonos en los mercados internacionales, puede contribuir a concitar el apoyo político necesario para una expedita ratificación.

## V. MATRIZ DE ACCIONES DE POLÍTICAS

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer préstamo de la serie programática (2006)	Avances indicativos desencadenantes de un segundo préstamo de la serie programática (2007)	Avances indicativos desencadenantes de un tercer préstamo de la serie programática (2008)
<b>I. ENTORNO MACROECONÓMICO</b>			
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.	El entorno macroeconómico es consistente con los objetivos del Programa.
<b>II. ACCIONES ESTRATÉGICAS</b>			
<b>A. Instrumentos de focalización</b>			
Consolidar el diseño, aplicación y extensión de los instrumentos de focalización dirigidos a priorizar la inversión pública en los municipios y familias más pobres.	<p>Mapa de Pobreza diseñado y aplicado como instrumento de focalización geográfica a nivel municipal.</p> <p>Censos Familiares diseñados y aplicados como instrumento de identificación de las familias que son elegibles para las TMC.</p> <p>Metodología de Variables Próximas “<i>Proxy Means Test</i>” para clasificación y selección de familias diseñada.</p>	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>B. Instancias de coordinación y esfuerzos intersectoriales</b>			
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.	El Consejo Directivo de Red Solidaria, su Comité Intersectorial y sus Comités Municipales de Coordinación se encuentran conformados y funcionando como instancias de coordinación de 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.	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.

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer préstamo de la serie programática (2006)	Avances indicativos desencadenantes de un segundo préstamo de la serie programática (2007)	Avances indicativos desencadenantes de un tercer préstamo de la serie programática (2008)
	El MH programa en el Presupuesto 2006 una partida global de transferencia para el financiamiento del Programa Red Solidaria, con su respectiva codificación presupuestaria y su seguimiento a través del SAFI.	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.	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.
<b>Protección social:</b>			
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 a través de TMC ha sido diseñada, se ha iniciado su puesta en marcha en municipios de extrema pobreza y el seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades de las familias beneficiarias.	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.
<b>Educación:</b>			
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>Modelo de Redes Escolares Efectivas diseñado e iniciando su implementación en municipios de extrema pobreza para aumentar la asistencia y retención escolar de los estudiantes de educación básica.</p> <p>Propuesta técnica para fortalecer y ampliar el programa de alfabetización de jóvenes y adultos diseñada e iniciando su implementación en municipios de extrema pobreza para permitir a sus beneficiarios concluir la</p>	<p>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.</p> <p>El programa de alfabetización de jóvenes y adultos funcionando conforme a un currículo revisado, módulos de aprendizaje en uso y tutores certificados.</p>	<p>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.</p> <p>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,</p>

Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer préstamo de la serie programática (2006)	Avances indicativos desencadenantes de un segundo préstamo de la serie programática (2007)	Avances indicativos desencadenantes de un tercer préstamo de la serie programática (2008)
	educación primaria.		así como con el diseño de la evaluación y certificación de los aprendizajes de beneficiarios.
<b>Salud:</b>			
Contribuir a asegurar la oferta de un conjunto de servicios esenciales de salud y nutrición para las familias en condiciones de extrema pobreza.	El modelo de extensión de cobertura de servicios esenciales de salud y nutrición para zonas rurales de extrema pobreza, es obligatorio para todos los prestadores públicos y no públicos (ONG) a través de un Manual Operativo oficializado por el MSPAS.	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.
<b>Desarrollo productivo:</b>			
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.	El modelo de cobertura de microcréditos focalizados en zonas rurales de extrema pobreza diseñado e iniciada su implementación.	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.
<b>C. Mecanismos de participación comunitaria</b>			
Promover la participación y 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 los municipios de extrema pobreza severa.	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.



Objetivos	Acciones previas al desembolso del primer préstamo de la serie programática (2006)	Avances indicativos desencadenantes de un segundo préstamo de la serie programática (2007)	Avances indicativos desencadenantes de un tercer préstamo de la serie programática (2008)
<b>D. Sistemas de seguimiento y evaluación</b>			
Consolidar el diseño, implementación y aplicación del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de Red Solidaria, promoviendo su replicación en otras iniciativas sociales.	<p>Sistema de monitoreo de las TMC y seguimiento de las intervenciones de Red Solidaria diseñado técnica y operativamente.</p> <p>La propuesta metodológica de la evaluación de impacto de Red Solidaria, incluyendo los instrumentos cualitativos de satisfacción de beneficiarios, se encuentra diseñada conceptualmente.</p>	<p>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.</p> <p>La línea de base para la evaluación de impacto de Red Solidaria se encuentra levantada y se han definido los grupos de control.</p>	<p>La evaluación intermedia de Red Solidaria se ha realizado y los resultados son utilizados para perfeccionar su diseño e implementación.</p> <p>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.</p>
<b>E. Fortalecimiento técnico</b>			
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.	Los términos de referencia de los estudios prioritarios para mejorar el proceso de implementación y consolidación de Red Solidaria, han sido elaborados y se encuentran en proceso de contratación.	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.

## INDICADORES INTERMEDIOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

Principales ODM 2015				Indicadores intermedios		Metas anuales				
Protección social <sup>1</sup>				Línea de base 2002-2003		2006	2007	2008	2009	
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	9,1	8,8
Línea de base 1991	Avance 2004	Meta 2009	Meta 2015 <sup>2</sup>							
32,6	15,2	11,3	8,0							
Educación <sup>3</sup>				Línea de base 2004						
100% de matrícula neta en la enseñanza primaria (7 a 12 años) (%).				Tasa de sobreedad en tercer grado de educación básica (%).		100 municipios: 23,4	20,7	20,1	19,5	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.		100 municipios: 14.481	15.496	15.961	16.440	16.933
78,0	93,1	96,0	100,0	Tasa de repitencia en primer grado de educación básica (%).		100 municipios: 16,7	15,7	15,2	14,7	14,3
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.		100 municipios: 55	61	67	73	81
Línea de base 1991	Avance 2004	Meta 2009	Meta 2015							
85,0	93,8	96,0	100,0							

Principales ODM 2015				Indicadores intermedios		Metas anuales			
Salud <sup>4</sup>				Línea de base 2005		2006	2007	2008	2009
Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años <sup>5</sup> .				Número de niños y niñas menores de un año inscritos en el Programa Infantil.	100 municipios: 16.972	18.130	19.288	20.445	21.603
<b>Línea de base 1991</b>	<b>Avance 2004</b>	<b>Meta 2009</b>	<b>Meta 2015</b>						
41	24	18,75	15						
Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes <sup>6</sup> .				Número de mujeres embarazadas inscritas en control prenatal.	100 municipios: 13.958	22.205	25.504	28.803	32.102
<b>Línea de base 1991</b>	<b>Avance 2004</b>	<b>Meta 2009</b>	<b>Meta 2015</b>						
91-223	106-239	58-113	23-56						
(1983-1993)	(1993-2002)			Número de partos atendidos por personal calificado.	100 municipios: 10.940	17.170	19.662	22.154	24.646

<sup>1</sup> La fuente del ODM para Protección Social es la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 2004. La fuente para la línea de base del indicador intermedio es la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL, 2002-2003) y las metas serán monitoreadas vía el Informe Estadístico Mensual del MSPAS.

<sup>2</sup> Dado que la Meta del Milenio fue alcanzada en el 2004, el GOES ha establecido como Meta 2015 reducir la pobreza extrema a alrededor de 8%.

<sup>3</sup> La fuente de los ODM para Educación es la EHPM, 2004 y las Metas del Plan Educación 20021 del MINED. La fuente de los indicadores intermedios son los Informes de Estadística Educativas del MINED.

<sup>4</sup> La fuente de los ODM para Salud es la FESAL. La fuente para la Línea Base de los indicadores intermedios de salud es el Plan Estratégico Quinquenal 2004-2009 del MSPAS. Las metas serán monitoreadas con los datos oficiales del MSPAS obtenidos en el Sistema de Información Estadístico Epidemiológico en Salud (SIEES) a través del Informe Estadístico Mensual (IEMA).

<sup>5</sup> Las cifras son por cada 1.000 nacidos vivos.

<sup>6</sup> Las cifras son por 100.000 nacidos vivos. Dados los problemas de subregistros de información, la línea de base fue expresada en un rango y eso determina también metas expresadas en rango.

DOCUMENTO DE BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/06

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

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de El Salvador, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de apoyo a la política social. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$100.000.000 que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Términos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2006)

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS775453  
ES-0140

DOCUMENTO DE BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/06

El Salvador. Pago Parcial de Intereses del Préstamo \_\_\_/OC-ES a la República de  
El Salvador. Programa de Apoyo a la Política Social

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco en su carácter de administrador de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio, en adelante la Cuenta, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de El Salvador, como Prestatario, y a adoptar las demás medidas pertinentes para utilizar recursos de la Cuenta con el objeto de pagar una parte de los intereses adeudados por el Prestatario sobre los saldos deudores hasta de US\$51.500.000 del préstamo autorizado mediante la Resolución DE-\_\_\_/06, siguiendo las políticas del Banco sobre la materia.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2006)

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS775456  
ES-0140