

DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO (DCP)

EL SALVADOR

19 DE JUNIO DE 2006

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Política Social de Reducción de Pobreza			
Número del proyecto:	ES-0140			
Esquema de proyecto:	4 de mayo de 2006			
Equipo de proyecto:	Gustavo Zuleta (RE2/SO2), Jefe de Equipo; 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). Jefe de División: Héctor Salazar (RE2/SO2)			
Prestatario:	República de El Salvador			
Organismo ejecutor:	Ministerio de Hacienda (MH)			
Plan de financiamiento:	Serie programática: US\$300 millones			
	Operación	Primera	Segunda	Tercera
	BID (CO):	US\$ 48,50	US\$100,00	US\$100,00
	BID (FFI) ¹ :	US\$ 51,50		
	Local:	US\$ 0,00	US\$ 0,00	US\$ 0,00
	Total:	US\$100,00	US\$100,00	US\$100,00
PTI:	No califica (ver párrafo 5.3)			
SEQ:	Sí califica (ver párrafo 5.3)			
Calendario tentativo de actividades:	Comité de Préstamos:	31 de agosto de 2006		
	Directorio:	27 de septiembre de 2006		

II. MARCO DE REFERENCIA

A. Entorno macroeconómico

1. Panorama reciente

- 2.1 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. Por su parte, las presiones inflacionarias se incrementaron durante 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%.

¹ Las autoridades salvadoreñas han solicitado al Banco que la primera operación de la serie programática pueda hacer uso de US\$51,5 millones de la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI) disponible para 2006.

- 2.2 Después de diez años de una férrea política fiscal y de enfrentar gastos considerables por los terremotos de 2001, cabe destacar que 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 (15,8%) y de los ingresos totales (8,3%) como consecuencia del mayor crecimiento económico y de la reforma tributaria aprobada a fines de 2004. Sin embargo, los gastos totales del SPNF se incrementaron en más de 11% (en particular la inversión pública), sobrepasando los ingresos adicionales e incrementando el déficit con respecto al año anterior. Esta situación fiscal, si bien es estable, lleva a las autoridades económicas a mantener un estricto control sobre el gasto público, así como a restringir sus niveles de endeudamiento.
- 2.3 Dentro de este panorama fiscal, las necesidades 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 tienen programado emitir US\$564 millones (3,1% del PIB) de Eurobonos en los mercados internacionales durante 2006, ya se adelantó la colocación de los primeros US\$400 millones a través de la reapertura del Eurobono 2035. En la medida que las tasas de interés internacionales continúen incrementándose entre 2006 y 2007 y el mercado internacional se haga menos líquido, el Gobierno de El Salvador (GOES) se verá en la obligación de buscar alternativas a la emisión de bonos, lo que explica su inclinación para buscar recursos de libre disponibilidad con el BID y el Banco Mundial, así como sus esfuerzos para lograr la entrada de los recursos de la *Millenium Challenge Account* (MCA). Así, esta tendencia debería profundizarse en el futuro cercano, en la medida en que el GOES sustituya emisión de deuda (interna y externa) por recursos de libre disponibilidad de los multilaterales y por la donación de la MCA.
- 2.4 En cuanto al sector externo, el déficit en cuenta corriente para 2005 fue de 4,1% del PIB. El efecto de los precios del petróleo y un crecimiento de las exportaciones menor al estimado inicialmente, ocasionó un ligero deterioro en la cuenta corriente con respecto a 2004. Las cifras acumuladas de remesas publicadas por el Banco Central de Reserva (BCR) a diciembre de 2005 indican que 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).
- 2.5 Actualmente, el GOES no mantiene un programa de asistencia con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El FMI realizó una misión para la consulta del Artículo IV en noviembre de 2004 y el documento fue aprobado por el Directorio de esa institución en enero de 2005. Dicha evaluación, resalta la necesidad de apoyar la reforma tributaria para incrementar la recaudación y reducir las necesidades de financiamiento en los próximos años, destacando también la

necesidad de mejorar los aspectos institucionales que afectan el clima de negocios. La próxima misión para la consulta del Artículo IV se realizará a mediados de mayo de 2006 y se espera tener aprobada su revisión por parte del Directorio del FMI a fines de julio de 2006.

2. Perspectivas económicas

- 2.6 Según el GOES, el crecimiento económico continuará recuperándose hasta 3,5% en 2006, alcanzando una tasa de 4% promedio entre 2007 y 2009, vinculado esencialmente a la recuperación de las exportaciones hacia los Estados Unidos (debido a la estabilidad de la economía norteamericana) y al resto de Centroamérica, así como al incremento sostenido de las remesas familiares. Complementariamente, las proyecciones del GOES sitúan la inflación en alrededor de 3% en 2006 y una reducción cerca de hasta un 2,5% anual a partir de 2007, suponiendo la normalización del mercado petrolero y una situación fiscal bajo control.
- 2.7 Estas proyecciones suponen que el manejo prudente de las finanzas públicas y la ejecución de políticas que mejoran la competitividad, inducirán cambios en el ambiente de inversión e incidirán en un incremento moderado de la inversión privada y extranjera en el período. La mejora en la inversión permitiría profundizar las relaciones comerciales con el Mercado Común Centro Americano (MCCA) y aprovechar mejor las oportunidades abiertas por el Tratado de Libre Comercio de Centro América y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) y otros acuerdos de libre comercio.

B. Contexto social²

- 2.8 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 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 mucho 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 2003³.

² 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.

³ Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), 2004.

1. La situación de extrema pobreza

- 2.9 Si bien hay pobreza y extrema pobreza urbana, la mayor cantidad de personas pobres y pobres extremos, así como la mayor profundidad del fenómeno se localiza en el sector rural. El 50 % del total de pobres y el 60% del total de pobres extremos vive en zonas rurales del país, 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.
- 2.10 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

- 2.11 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. Dadas 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 una población más focalizada con un esfuerzo de coordinación e integración de la política social dirigida a superar la extrema pobreza en el país.
- 2.12 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, pero estos avances se han visto limitados a partir de 2000, particularmente 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

- 2.13 Como visión de mediano y largo plazo, El Salvador ha iniciado esfuerzos 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.
- 2.14 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 con un enfoque intersectorial y participativo para abordar diferentes dimensiones de la pobreza en el mediano y largo plazo. Dicho programa 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 a la madre, capacitación y corresponsabilidades de las familias, asociadas estas últimas principalmente a la educación, la nutrición y el cuidado de salud de los niños, las niñas y las madres embarazadas; (ii) **Red de Servicios Básicos**, integra proyectos dirigidos a fortalecer la oferta de servicios básicos de educación, salud y nutrición en los municipios priorizados, junto a un componente fuerte de infraestructura en servicios de agua potable y saneamiento básico, 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.
- 2.15 En estos tres ejes estratégicos, Red Solidaria focalizará su acción mediante el mapa de pobreza como instrumento diseñado para priorizar las zonas geográficas de atención según su nivel de pobreza, 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.

4. El marco institucional

- 2.16 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 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.
- 2.17 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 local, 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.
- 2.18 Dentro de este marco institucional, el principal mecanismo e instrumento inicial de protección social que tiene Red Solidaria es la Transferencia Monetaria Condicionada, 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.
- 2.19 Por su parte, el componente educativo de Red Solidaria está representado por las Redes Escolares Efectivas⁴, cuyo objetivo es mejorar la asistencia oportuna a la

⁴ Redes Escolares Efectivas es una estrategia de intervención que integra en un solo grupo 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

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 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.

- 2.20 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.

5. Síntesis de avances y desafíos

- 2.21 Con recursos del presupuesto general, a diciembre de 2005 se había cubierto a los primeros 15 municipios en pobreza extrema severa con transferencias monetarias condicionadas para 10.000 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. Bajo la modalidad de préstamo de enfoque sectorial amplio, el BID (1665/OC-ES) y el Banco Mundial aportan US\$78 millones para financiar la Red de Servicios Básicos, principalmente agua potable y saneamiento, dentro de un costo total estimado de US\$200 millones que tendrá Red Solidaria para sus tres ejes estratégicos en ese mismo período.
- 2.22 En esta fase inicial de avance de Red Solidaria hacia la visión de mediano y largo plazo de la política social para los más pobres, surge una serie de desafíos a enfrentar en áreas relacionadas con instrumentos de focalización, arreglos institucionales de coordinación, mecanismos de participación comunitaria, sistemas de información para su seguimiento y evaluación y estudios técnicos, de manera de dar continuidad a sus avances e ir gradualmente consolidando esta iniciativa como un efectivo sistema de protección social para los más pobres que mejore el acceso a los servicios sociales de los grupos vulnerables y los proteja de los impactos más dañinos causados por “*shock*” económicos y naturales.
- 2.23 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

con un sistema administrativo coordinado. Cada Red tiene un centro educativo sede, que es el encargado de coordinar aspectos administrativos y técnico pedagógicos.

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 seleccionadas 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.

- 2.24 En el plano de los arreglos institucionales de coordinación, el desafío que surge es consolidar el acompañamiento de 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, al tiempo que es necesario desarrollar instrumentos de coordinación y gestión presupuestaria para dar continuidad y sostenibilidad de mediano y largo plazo a dichos esfuerzos. Asimismo, es importante acompañar un conjunto de acciones sectoriales que son clave para asegurar un apoyo integral a las familias en extrema pobreza como es el caso de las transferencias monetarias condicionadas en protección social, del programa de Redes Escolares Efectivas en educación y los Servicios Esenciales de Salud y Nutrición, iniciativas que requieren mejorar su implementación para iniciar su proceso de consolidación como modelos de intervención en zonas rurales pobres del país.
- 2.25 En cuanto a los mecanismos de participación, 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.
- 2.26 En el ámbito de los sistemas de información para el seguimiento y monitoreo, 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. De manera complementaria, la realización de una evaluación de impacto también es un

desafío relevante para asegurar la sostenibilidad de dicha iniciativa porque permitirá determinar 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 sobre edad y la repitencia escolar, la reducción del trabajo infantil y las mejoras en la cobertura de servicios básicos que apoyan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015. En esta dimensión, se espera también apoyar los esfuerzos destinados a valorar la satisfacción de los propios usuarios como referente importante para evaluar los progresos en la consolidación del sistema de protección social para los más pobres.

- 2.27 Finalmente, en el área de fortalecimiento técnico el desafío es poder desarrollar los estudios técnicos que apoyen la consolidación de Red Solidaria como eje del sistema de protección social para los más pobres, mejorando aspectos cualitativos en su proceso de implementación y precisando condiciones mínimas de replicabilidad, al tiempo que profundicen la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de pobreza del GOES.

C. Estrategia del país

- 2.28 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 mencionados anteriormente. 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 como avance hacia la consolidación de un sistema efectivo de protección social para los más pobres. Particularmente, la inversión en educación de los niños juega un papel crítico en romper con el mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza.
- 2.29 En una primera etapa programada para el período 2005-2009, esta iniciativa del GOES apoyará, directa o indirectamente, a cerca de 100.000 familias en extrema pobreza, dando prioridad al sector rural. Para la segunda etapa, que se espera desarrollar entre 2009 y 2015 (año de cumplimiento de los ODM), se contempla incorporar a más municipios en condiciones de pobreza extrema según el mapa de pobreza y beneficiar directa o indirectamente a cerca de 220.000 hogares.

D. Estrategia y experiencia del Banco

- 2.30 La Estrategia del Banco con El Salvador (EBP-ES) 2005-2009 tiene como objetivo central la reducción de la pobreza. Para lograr esta meta, la EBP-ES 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 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.

- 2.31 Como experiencia más reciente del Banco en El Salvador, en el Anexo I 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 Programas de Políticas del Banco (PBL, por sus siglas en inglés) 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 internacionales⁵ 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 Políticas puede generar un diálogo al interior del gobierno que potencie la viabilidad de la misma; (ii) el programa de política 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 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

- 2.32 Como síntesis del marco de referencia, puede concluirse que el nivel de gasto social es insuficiente en El Salvador, pero que en las actuales circunstancias del país se tienen limitantes de recursos para avanzar más ampliamente en la estrategia de reducción de la extrema pobreza. En consecuencia, Red Solidaria es una respuesta inicial centrada en el combate de la extrema pobreza severa y alta hasta el 2009. Así, este PBL programático contribuirá al éxito de esta iniciativa para que se puedan lograr sus metas al 2009, avanzando también hacia la consolidación de un sistema efectivo de protección social para los más pobres al dejar las bases estratégicas e instrumentos de políticas para seguir los esfuerzos de reducción de la pobreza extrema a nivel nacional.
- 2.33 Bajo esta perspectiva, el mayor valor agregado de esta operación es apoyar la adopción de un conjunto de acciones de políticas que ayuden a consolidar

⁵ Banco Mundial (2003), *Programmatic Adjustment Lending Retrospective*.

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. Con el refuerzo de esta operación programática, es mayor la posibilidad de que Red Solidaria pueda mejorar su implementación y consolidarse institucionalmente como un sistema efectivo de protección social para los más pobres, adicionando visión de Estado a la política social del país.

- 2.34 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 de las políticas que son necesarias para el proceso de consolidación del sistema de protección social y al ayudar a construir la visión de mediano y largo plazo de la política social del GOES para los más pobres. A su vez, ayuda a complementar y articular los estímulos de oferta y demanda de estos mismos proyectos de inversión para apoyar la consolidación de Red Solidaria dentro del reducido espacio fiscal que tiene el GOES para el período 2006-2009.
- 2.35 Por ejemplo, en el área de instrumentos de focalización se espera lograr un nivel de desarrollo de los instrumentos como el mapa de pobreza, los censos familiares y el método de variables próximas para que se puedan extender a otras iniciativas sociales. A su vez, se espera ayudar a consolidar modelos de intervención en educación y salud especializados en la atención de extrema pobreza, tales como las redes escolares efectivas y el modelo de extensión de cobertura de servicios básicos de salud, para que puedan ampliarse a otros municipios que concentran población pobre. Finalmente, en el área de política relacionada con el fortalecimiento técnico se espera desarrollar los estudios clave para avanzar en el camino de consolidación y de construcción de la visión de mediano y largo plazo de la política social del GOES para los más pobres, dejando sentadas las bases estratégicas (*White Paper*) para la continuidad de la política de atención a la pobreza en El Salvador.
- 2.36 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, donde 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.

- 2.37 En este camino inicial que se ha emprendido con Red Solidaria, existen expectativas sobre las posibilidades de éxito de esta iniciativa y también sobre sus posibilidades de mejoramiento cualitativo en su proceso de implementación, así como de consolidación como un sistema efectivo de protección social para los más pobres. A modo de ejemplo, no se tiene certeza completa sobre las acciones concretas con las que se espera apoyar el inicio de la consolidación de Red Solidaria hacia un sistema de protección social. Se espera que el área de fortalecimiento técnico permita el desarrollo de los estudios para la toma de decisiones de políticas sobre el camino a seguir para la consolidación del sistema de protección social y sobre la visión de futuro de la política social de El Salvador para los más pobres.
- 2.38 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. Tal como ya se anticipó y 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.
- 2.39 Por último y conscientes de 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 que dicho apoyo se convierta en resultados tangibles. En aras de dicha sinergia, este Programa en particular buscará coordinarse de manera efectiva con la iniciativa MCA que contribuirá con recursos importantes al desafío de alcanzar los ODM en El Salvador. Complementariamente, el Banco mantiene una estrecha coordinación con el Banco Mundial en el marco de la modalidad de enfoque sectorial amplio que apoya conjuntamente el desarrollo de la Red de Servicios Básicos para Red Solidaria.

III. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 3.1 El objetivo general de esta nueva operación es contribuir a consolidar el sistema de protección social para los más pobres y apoyar la construcción de una 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 de mediano plazo del país 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 en la perspectiva

de contar a largo plazo con un efectivo sistema de protección social para los más pobres.

B. Estructura del Programa

- 3.2 La Matriz de Acciones de Políticas del Programa presentada en el Anexo II describe de manera específica las acciones previas al desembolso de la primera operación de la serie programática, 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.

1. Entorno macroeconómico

- 3.3 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.

2. Acciones estratégicas

a) Instrumentos de focalización

- 3.4 En esta área, 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 y avanzan en: (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 Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC); y (iii) el diseño y validación de la metodología de variables próximas a través de una experiencia piloto, permitiendo la selección de las familias beneficiarias de las TMC en municipios de pobreza extrema alta en los cuales la autoselección no es recomendable.

b) Áreas de coordinación y esfuerzos intersectoriales

- 3.5 En este ámbito de acción, 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, 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.

- 3.6 En el área de coordinación, las condiciones de la primera operación programática reconocen y avanzan en: (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).
- 3.7 Respecto al área de 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 seguimiento del 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.

c) Mecanismos de participación comunitaria

- 3.8 En este espacio de acción, 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 acompañan un conjunto de hitos iniciales relacionados con el diseño del Modelo de Participación Comunitaria y el inicio de la oferta de servicios de apoyo a la comunidad y a las familias beneficiarias en los municipios de extrema pobreza.

d) Sistemas de seguimiento y evaluación

- 3.9 En esta área de acción, 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 transferencias monetarias condicionadas 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.

e) Fortalecimiento técnico

- 3.10 Finalmente, el área de fortalecimiento técnico del Programático considera el desarrollo de los estudios técnicos que apoyen la consolidación de Red Solidaria

como eje del sistema de protección social para los más pobres, ayuden a definir criterios de mejoramiento de calidad y condiciones de replicabilidad, y profundicen la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de pobreza. Bajo esta óptica, la primera operación requiere la presentación a satisfacción del Banco de los términos de referencia y la evidencia de contratación de los estudios prioritarios en este proceso.

C. Elementos indicativos desencadenantes de la segunda y tercera operación

- 3.11 En el Anexo II, se refieren 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). De esta manera, sus instrumentos de focalización, arreglos institucionales de coordinación, modelos de intervención, mecanismos de participación y sistemas de seguimiento y evaluación puedan ser utilizados y/o replicados más adelante por otra administración gubernamental, tanto en distintas iniciativas sociales y productivas dirigidas a los más pobres, como en otros programas y subsidios de carácter social.

D. Costo y financiamiento

- 3.12 Se ha acordado que la primera operación, cuya presentación al Directorio se espera para septiembre de 2006, se realice por un monto de US\$100 millones. 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 junio de 2007 y de la tercera operación para junio 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. Por su parte, la fuente de financiamiento será el Capital de Ordinario (CO) del Banco y, en la medida de las disponibilidades, también la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI).

IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 4.1 El prestatario será la República de El Salvador y la ejecución del Programa será realizada por el Ministerio de Hacienda (MH) en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).

B. Ejecución y administración

- 4.2 Las responsabilidades de coordinación, administración, seguimiento y evaluación general del Programa serán asumidas por el MH a través de su Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP). La DGICP del MH será el interlocutor del gobierno frente al Banco y administrará los recursos financieros del Programa, asumiendo la responsabilidad de recopilar y presentar al Banco la información requerida para el desembolso de cada operación con apoyo de la STP.
- 4.3 Bajo este esquema de coordinación general liderado por el MH, la STP, el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el FISDL, serán los responsables técnicos de impulsar y cumplir las acciones de políticas acordadas. La STP, a través de la Coordinación Nacional de la Política Social de la Presidencia y la Dirección Ejecutiva de Red Solidaria, será responsable por el cumplimiento de las acciones de políticas en las áreas de instrumentos de focalización, arreglos de coordinación, mecanismos de participación comunitaria y sistemas de información. Adicionalmente, la Dirección General de Educación del MINED, la Dirección de Planificación del MSPAS y la Gerencia General del FISDL serán los organismos técnicos responsables por impulsar y cumplir las acciones de políticas sectoriales.
- 4.4 La función de coordinación general del MH y los requerimientos de apoyo técnico y administrativo que se estimen necesarios, junto con la delimitación del desempeño de sus responsabilidades frente a la STP, el MINED, el MSPAS y el FISDL, serán parte de los acuerdos a alcanzar durante las siguientes fases de preparación del Programa.

C. Período de ejecución y plazo de desembolso

- 4.5 El período de ejecución de esta primera operación será de hasta 12 meses. En ese plazo, los recursos serán desembolsados en un tramo único, el que se tiene previsto efectuar en el primer semestre de 2007.

D. Seguimiento y evaluación

- 4.6 Considerando la naturaleza y alcance del Programa, se prevé acordar con el gobierno un plan de monitoreo y seguimiento semestral que permita supervisar el oportuno cumplimiento de los compromisos contemplados en la Matriz de Acciones de Política, especialmente para los elementos indicativos desencadenantes de la segunda y tercera operación y sus correspondientes acciones de políticas. Para fines de evaluación, se contempla también el seguimiento sistemático de los indicadores de cobertura en protección social, educación y salud, seleccionados como trazadores del reflejo más directo del impacto de esta operación al final de su ejecución (ver [Anexo III](#)).
- 4.7 Complementariamente y apoyados en el propio sistema de información de seguimiento y evaluación de Red Solidaria que se espera fortalecer con este Programa, durante el análisis de esta operación se buscará lograr un acuerdo con

las autoridades del GOES para que se pueda llevar adelante una evaluación *ex-post* del Programa, sobre la base de la evolución de los principales indicadores sociales de Red Solidaria y los ODM del área social en el cuatrienio 2006-2009.

V. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

A. Beneficios y resultados esperados

- 5.1 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 en extrema pobreza, 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. De esta manera, 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 y los sistemas de información para el seguimiento y evaluación desarrollados. En esa dirección, la primera operación de la serie sentará las bases de este camino, recogiendo y perfeccionando los diseños avanzados en los cuatro ejes de políticas (focalización, arreglos institucionales, participación comunitaria y sistemas de información) y trazando la hoja de ruta para que este proceso pueda ser acompañado por las subsiguientes operaciones de la serie.
- 5.2 De esta manera, 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. Lo anterior representará un avance 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 1990. Asimismo y como se refleja en el Anexo III, se 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, junto a la menor repitencia y deserción escolar.

B. Clasificación SEQ y PTI

- 5.3 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 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 PTI.

C. Impactos sociales y ambientales

- 5.4 Por su naturaleza de préstamo de política, 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 esta misma dimensión, se considerarán los diagnósticos socioculturales 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.

VI. ASPECTOS ESPECIALES

- 6.1 Un aspecto especial de esta operación es el ciclo político que la acompaña, en un contexto en que el nuevo gobierno 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 y sistemas de información 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.
- 6.2 Otro aspecto especial es la excesiva demora en la ratificación parlamentaria de los Contratos de Préstamo, elemento que puede ser riesgoso en el contexto de un PBL de estructura programática que requerirá la ratificación de tres Contratos de Préstamo en el período 2006-2009 de las correspondientes tres operaciones que componen la serie en la Asamblea Legislativa. 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.

VII. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 7.1 Como actividades pendientes necesarias para completar la preparación de esta operación, el MH y la STP deberán presentar al Banco: (i) la Carta de Política que dará sustento a la matriz de acciones de política del Programa, destacando el compromiso del GOES de impulsar todas las acciones de políticas acordadas en el período 2006-2009 para consolidar la política social de combate a la extrema

pobreza; (ii) el mecanismo de ejecución y coordinación del Programa, privilegiando un rol protagónico para las organizaciones de líneas de todos los ministerios participantes; y (iii) un plan de monitoreo y seguimiento semestral que identifique las fuentes de información, registre y consolide las principales actividades a ser desarrolladas y permita realizar una revisión proactiva de los progresos del Programa, así como de las restantes dos operaciones que componen la serie programática de apoyo del Banco. Por su parte, el Banco se abocará a la preparación de la evaluación de políticas económicas del país con base a los insumos del FMI.

- 7.2 En virtud de estos avances, el cronograma tentativo de preparación es el siguiente: (i) misión de orientación, junio de 2006; (ii) misión de análisis, julio de 2006; y (iii) aprobación del directorio, septiembre de 2006. El Anexo IV presenta los costos estimados para completar la preparación de la operación.

**PROGRAMA DE POLÍTICA SOCIAL DE REDUCCIÓN DE POBREZA
(ES-0140)
SÍNTESIS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN RELACIONADOS**

Proyecto	Objetivos	Relación con Red Solidaria	Monto total	Lecciones aprendidas	Valor agregado del PBL
<p>Apoyo al Programa Red Solidaria (ES-L1002, préstamo 1665/OC-ES)</p> <p>Fecha de aprobación: 12 de octubre de 2005</p>	<p>Mejorar en el mediano y largo plazo las condiciones de vida de las familias en situación de extrema pobreza en el sector rural, mediante una intervención en red con carácter integral en los municipios priorizados por su nivel de pobreza.</p>	<p>Los componentes de salud e infraestructura básica y equipamiento son los que concentran la mayor parte del financiamiento del BID y del Banco Mundial para solucionar el déficit de oferta de servicios que dificultan el acceso.</p>	<p>BID: US\$ 57 millones BM: US\$ 21 millones Local: US\$ 82 millones Total: US\$160 millones</p> <p>A la espera de ratificación legislativa.</p>	<p>La experiencia de la Región sobre la base de evaluaciones disponibles para México, Nicaragua y Honduras, demuestra que intervenciones integrales y focalizadas en extrema pobreza, donde se combinan estímulos de demanda y oferta, tienden a ser efectivas en el logro de sus impactos esperados.</p>	<p>Iniciar el proceso de consolidación de Red Solidaria como un sistema efectivo de protección social y apoyar la construcción de una visión de mediano y largo plazo de la política social para los más pobres en El Salvador.</p>
<p>Educación Básica con Equidad (ES-0159, préstamo 1670/OC-ES)</p> <p>Fecha de aprobación: 26 de octubre de 2005</p>	<p>Aumentar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación del ciclo escolar para las poblaciones más vulnerables del país, ampliando y flexibilizando la oferta educativa en parvularia y educación básica, y mejorando las condiciones de aprendizaje y convivencia en las escuelas.</p>	<p>El componente de Redes Escolares Efectivas que focaliza su acción en los centros escolares de los 100 municipios rurales más pobres del país.</p>	<p>BID: US\$ 85 millones Local: US\$ 20 millones Total: US\$105 millones</p> <p>A la espera de ratificación legislativa.</p>	<p>La agrupación en Red y en torno a un Proyecto Educativo permite un uso más eficiente de los recursos. Complementariamente, la coordinación institucional en el ámbito local apoya el funcionamiento de las escuelas en las Redes Escolares Efectivas.</p>	<p>Contribuir a la consolidación del modelo de redes efectivas como intervención socio-educativa que responde a las necesidades de municipios en extrema pobreza, así como a la oferta consolidada de un programa de alfabetización y educación de adultos con potencial para replicarse en otros municipios.</p>

Proyecto	Objetivos	Relación con Red Solidaria	Monto total	Lecciones aprendidas	Valor agregado del PBL
<p>Proyecto de Apoyo a la Modernización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (ES-0053, préstamo 1092/OC-ES)</p> <p>Fecha de aprobación: 4 de marzo de 1998</p>	<p>Mejorar la salud de los salvadoreños de escasos recursos, implementando cambios en aspectos institucionales, de política y de prestación de servicios.</p>	<p>El componente de extensión de cobertura que busca mejorar la equidad, eficiencia y calidad de los servicios dirigidos a la población más desfavorecida en dos áreas piloto (Departamentos de Ahuachapan y Sonsonate).</p> <p>Actualmente, se está beneficiando a 240.000 personas de 27 municipios pobres con Servicios Esenciales de Salud y Nutrición (SESYN) brindados por ocho ONG.</p>	<p>BID: US\$20,6 millones Local: US\$ 5,4 millones Total: US\$26,0 millones</p> <p>Ha sido desembolsado el 75% de los recursos del financiamiento.</p>	<p>Es posible la mejora de la calidad de servicios de atención primaria en zonas rurales, fortaleciendo el rol de las comunidades beneficiadas en la supervisión del desempeño de las ONG. Ello, a través de un modelo de Contraloría Social que desarrolle instrumentos de monitoreo y capacitación de líderes locales.</p>	<p>Apoyar la consolidación del modelo de extensión de cobertura de servicios esenciales de salud y nutrición para zonas rurales de extrema pobreza, de forma que pueda ser extendido a otros municipios pobres del país.</p>
<p>Programa de Desarrollo Local II (ES-0120, préstamo 1352/OC-ES)</p> <p>Fecha de aprobación: 20 de septiembre de 2001</p>	<p>Contribuir a mejorar las condiciones de vida en los municipios pobres y vulnerables de El Salvador.</p>	<p>El componente de inversión en proyectos prioritarios de infraestructura social y económica dirigido principalmente a 162 municipios afectados por los terremotos.</p>	<p>BID: US\$70,0 millones Local: US\$ 7,8 millones Total: US\$77,8 millones</p> <p>Ha sido desembolsado el 84% de los recursos del financiamiento.</p>	<p>La provisión de asistencia técnica a gobiernos locales para mejorar la formulación de proyectos prioritarios requiere estimular la demanda efectiva de los municipios mediante incentivos adecuados.</p>	<p>Fortalecer el rol de las instancias locales como los Comités Municipales en la priorización de las intervenciones territoriales.</p>

Proyecto	Objetivos	Relación con Red Solidaria	Monto total	Lecciones aprendidas	Valor agregado del PBL
<p>Programa de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional (ES-L1003, préstamo 1656/OC-ES)</p> <p>Fecha de aprobación: 7 de septiembre de 2005</p>	<p>Contribuir a fortalecer el Sistema Estadístico Nacional para producir estadística oportuna, confiable e integrada.</p>	<p>El componente de actualización de la base estadística poblacional a través del VI Censo de Población y V de Vivienda.</p>	<p>BID: US\$13,5 millones Local: US\$ 2,3 millones Total: US\$15,8 millones</p> <p>A la espera de ratificación legislativa.</p>	<p>La importancia de los censos para desarrollar capacidades de recolección y análisis de información para la elaboración y evaluación de políticas, así como para poner en marcha instrumentos de priorización de inversiones.</p>	<p>Contribuir a extender el uso de instrumentos de focalización que se basan en esta información censal (mapa de pobreza, censos familiares y método de variables próximas) a otras iniciativas sociales.</p>

**PROGRAMA DE POLÍTICA SOCIAL DE REDUCCIÓN DE POBREZA
(ES-0140)
BORRADOR DE 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)
I. ENTORNO MACROECONÓMICO			
Contribuir a mantener un crecimiento económico sostenido como base de la estabilidad macroeconómica del país.	El entorno macroeconómico es consistente con los objetivos del Programa.	El entorno macroeconómico es consistente con los objetivos del Programa.	El entorno macroeconómico es consistente con los objetivos del Programa.
II. ACCIONES ESTRATÉGICAS			
A. Instrumentos de focalización			
Consolidar el diseño, aplicación y extensión de los instrumentos de focalización dirigidos a priorizar la inversión pública en los municipios y 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 Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC).</p> <p>Metodología de Variables Próximas “<i>Proxy Means Test</i>” para clasificación y selección de familias, diseñada y validada en una experiencia piloto.</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.

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. Instancias de coordinación y esfuerzos intersectoriales			
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.	<p>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.</p> <p>El Ministerio de Hacienda 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 Sistema de Administración Financiera Integral (SAFI).</p>	<p>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.</p> <p>El Ministerio de Hacienda 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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>
Protección social:			
Contribuir a la interrupción del ciclo de pobreza, promoviendo estímulos a la demanda para mejorar los niveles educativos, de salud y nutrición de los niños que viven en extrema pobreza.	La modalidad de intervención 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.

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:			
<p>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>	<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 educación primaria.</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, así como con el diseño de la evaluación y certificación de los aprendizajes de beneficiarios.</p>
Salud:			
<p>Contribuir a asegurar la oferta de un conjunto de servicios esenciales de salud y nutrición para las familias en condiciones de extrema pobreza.</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>El MSPAS ha revisado la costo-efectividad del modelo de extensión de cobertura y sus posibilidades de sostenibilidad financiera para considerar su replicabilidad en otros municipios rurales del país.</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)
Desarrollo productivo:			
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 Banco Multisectorial de Inversiones (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.
C. Mecanismos de participación comunitaria			
Promover la participación y empoderamiento de las comunidades para resolver sus problemas y ejercer contraloría social de Red Solidaria y otros programas públicos.	El Modelo de Participación Comunitaria se ha diseñado y se ha iniciado la oferta de servicios de apoyo a la comunidad y a las familias beneficiarias en los municipios de extrema pobreza.	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.
D. Sistemas de seguimiento y evaluación			
Consolidar el diseño, implementación y aplicación del sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de Red Solidaria, promoviendo su replicación en otras iniciativas sociales.	Sistema de monitoreo de las TMC y seguimiento de las intervenciones de Red Solidaria diseñado técnica y operativamente. La propuesta metodológica de la evaluación de impacto de Red Solidaria, incluyendo los instrumentos cualitativos de satisfacción de beneficiarios, se encuentra diseñada conceptualmente.	La efectividad de los sistemas de seguimiento de las TMC y de las otras intervenciones de Red Solidaria ha sido evaluada experimentalmente como piloto en municipios de extrema pobreza. La línea de base para la evaluación de impacto de Red Solidaria se encuentra levantada y se han definido los grupos de control.	La evaluación intermedia de Red Solidaria se ha realizado y los resultados son utilizados para perfeccionar su diseño e implementación. Los instrumentos de seguimiento y metodologías de evaluación de impacto son pertinentes a las características sociales y étnicas de los beneficiarios, se han difundido a organismos nacionales y locales y se encuentran disponibles para

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)
			ser replicados en otras iniciativas sociales.
E. Fortalecimiento técnico			
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 apoyar el proceso de consolidación de Red Solidaria, definir los criterios de mejoramiento de calidad y condiciones de replicabilidad, así como para construir la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de pobreza han sido elaborados y se encuentran en proceso de contratación.	Los informes de avance de los estudios contratados 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 informes finales de los estudios contratados 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 establecer la visión de mediano y largo plazo de la política social de reducción de pobreza.

**PROGRAMA DE POLÍTICA SOCIAL DE REDUCCIÓN DE POBREZA
(ES-0140)
INDICADORES INTERMEDIOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA ***

Principales Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2015 en el Sector Rural			Indicadores Intermedios	Línea de Base 2005	Metas Anuales			
					2006	2007	2008	2009
Protección Social								
Población bajo la línea de extrema pobreza.			Tasa de prevalencia de desnutrición (peso/edad) en niños menores de cinco años en los municipios de extrema pobreza. Número de comunidades rurales en municipios de extrema pobreza que mejoran sus niveles organizativos y de liderazgo.					
Línea de Base 1991	Proyección 2009	Meta 2015						
Educación								
Tasa neta de matrícula en primaria de 7 a 12 años.			Tasa de sobre edad en tercer grado de educación básica. Número de alumnos de siete años matriculados en primer grado de educación básica. Tasa de repitencia en primer grado de educación básica. Número de personas inscritas en el primer nivel del Programa de Alfabetización. Número de facilitadores contratados y capacitados para el primer nivel del Programa de Alfabetización.					
Línea de Base 1991	Proyección 2009	Meta 2015						
Tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años.								
Línea de Base 1991	Proyección 2009	Meta 2015						

* Fuente de información:

Principales Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2015 en el Sector Rural			Indicadores Intermedios	Línea de Base 2005	Metas Anuales			
					2006	2007	2008	2009
Salud								
Reducir la mortalidad infantil.			% de cobertura de inscripción en controles infantiles (captación de niños menores de un año). % de cobertura de inscripción en controles prenatales (embarazadas captadas antes de las 12 semanas de gestación). % de cobertura del parto por personal calificado (médico o enfermera).					
Línea de Base 1991	Proyección 2009	Meta 2015						
Mejorar la salud materna.								
Línea de Base 1991	Proyección 2009	Meta 2015						

**PROGRAMA DE POLÍTICA SOCIAL DE REDUCCIÓN DE POBREZA
(ES-0140)
COSTOS ESTIMADOS PARA LA PREPARACIÓN DEL PROGRAMA**

MISIONES	
Durante la preparación de esta operación se ha realizado hasta el momento una misión de identificación. Se espera tener además una misión de orientación y análisis. La negociación del proyecto se realizará por videoconferencia entre Washington, D.C. y la Representación del Banco en El Salvador.	
Misión de identificación (mayo 2006) <ul style="list-style-type: none">▪ 4 personas	US\$8.460
Misión de orientación (programada 12-16 junio 2006) <ul style="list-style-type: none">▪ 5 personas	US\$10.572*
Misión de análisis (programada 3-7 julio 2006) <ul style="list-style-type: none">▪ 5 personas	US\$10.572*
Negociación (1° de septiembre de 2006) <ul style="list-style-type: none">▪ Videoconferencia con El Salvador.	US\$172*
TOTAL	<u>US\$29.604</u>

* Estimados

Los gastos incurridos y estimados incluyen tarifa aérea para un viaje ida y vuelta en clase económica y gastos de los miembros de la misión.