

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PERÚ**

**TERCERA ETAPA DEL PROGRAMA DE APOYO A LAS  
OPERACIONES DEL FONDO NACIONAL DE COMPENSACIÓN Y  
DESARROLLO SOCIAL (FONCODES III)**

**(PE-0193)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Walter Soto (consultor) Jefe; Heraldo Laguzzi (RE3/SO3); Juan Pablo Severi (COP); Samuel Morley (consultor); Javier Cayo (LEG); Jorge Lamas (RE3/OD5); Karen M. Mokate (INDES); y Angela Cuesta (RE3/SO3).

## INDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	1
A.	Introducción.....	1
B.	Marco macroeconómico .....	2
C.	Antecedentes socioeconómicos.....	3
1.	Pobreza .....	3
2.	Acceso a los servicios básicos.....	3
D.	El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).....	4
E.	Evaluaciones.....	4
1.	Focalización.....	5
2.	Impacto .....	5
3.	Medio ambiente.....	7
4.	Proyectos productivos (Racimos Estratégicos de Desarrollo – REDs)....	7
F.	Estrategia del país en el sector.....	8
G.	Estrategia del Banco con el país y el sector .....	8
H.	Estrategia del Programa.....	8
II.	EL PROGRAMA.....	9
A.	Objetivos.....	9
B.	Estructura del Programa .....	9
1.	Inversión (US\$173,4millones) .....	9
2.	Capacitación y fortalecimiento institucional (US\$6,83 millones) .....	13
3.	Seguimiento y evaluación (US\$2,05 millones).....	16
C.	Dimensionamiento.....	18
D.	Costos y financiamiento .....	18
E.	Cofinanciamiento .....	19
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA .....	20
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor .....	20
B.	Organismo Ejecutor.....	20
C.	Ciclo de Proyecto .....	21
1.	Componentes de Inversión .....	21
2.	Componente de recuperación de infraestructura social.....	23
3.	Componente de fortalecimiento y capacitación .....	24
D.	Aporte de los beneficiarios y de los municipios.....	25
E.	Transparencia .....	25
F.	Coordinación institucional.....	25
G.	Reglamento Operativo.....	26

H.	Administración financiera .....	26
I.	Adquisición de bienes y servicios .....	27
J.	Programa estimado de desembolsos .....	28
K.	Reconocimiento de gastos previos y anticipo de fondos .....	28
L.	Auditoria externa .....	28
M.	Informes de progreso y reuniones de seguimiento .....	29
IV.	VIABILIDAD Y RIESGOS .....	30
A.	Viabilidad .....	30
B.	Revisión social.....	31
1.	Impacto en bajos ingresos .....	31
2.	Equidad de genero .....	31
3.	Participación de las comunidades nativas .....	31
C.	Impacto ambiental .....	32
D.	Beneficios .....	33
E.	Riesgos .....	34

## **ANEXOS**

II-1	Marco Lógico
III-1	Cuadro de Adquisiciones

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano Desarrollo
BM	Banco Mundial
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONAPAAA	Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
COOPOP	Cooperación Popular
CTI	Comisión de Transparencia, Ética y Probidad Institucional
DFID	Department for International Development
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FIL	Fondo de Inversión Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCODES	Fondo nacional de Compensación y Desarrollo Social
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
INE	Instituto de Estadísticas y Censo
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
ISO	International Organization for Standardization
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MCSE	Micro Corredores Socioeconómicos
NE	Núcleo Ejecutor
NEC	Núcleo Ejecutor Central
ONGS	Organizaciones no Gubernamentales
OZ	Oficinas Zonales
PCR	Programa de Caminos Rurales
PIB	Producto Interno Bruto
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Consolidación de Suelos
PRONASAR	Programa Nacional de Agua Potable Rural
PTI	Proyecto Orientado a la Reducción de la Pobreza
REDS	Racimos de Desarrollo Estratégico
SEDAPAL	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado
TOR	Términos de Referencia
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



## PERU

### **PRÉSTAMOS BID**

**APROBADOS AL 31 DE JULIO DEL 2002**

	<b>US\$ Miles</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>TOTAL APROBADO</b>	<b>5,814,193</b>	
DESEMBOLSADO	5,136,971	88.4%
POR DESEMBOLSAR	677,222	11.6%
CANCELADO	997,803	17.2%
AMORTIZADO	2,048,438	35.2%
<b>APROBADO POR FONDO</b>		
CAPITAL ORDINARIO	5,175,037	89.0%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	418,130	7.2%
OTROS FONDOS	221,026	3.8%
<b>SALDO DE LA DEUDA</b>	<b>3,088,533</b>	
CAPITAL ORDINARIO	2,986,958	96.7%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	101,537	3.3%
OTROS FONDOS	38	0.0%
<b>APROBADOS POR SECTOR</b>		
AGRICULTURA Y PESCA	527,308	9.1%
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	634,654	10.9%
ENERGÍA	274,763	4.7%
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	1,024,614	17.6%
EDUCACIÓN	196,556	3.4%
SALUD Y SANEAMIENTO	310,092	5.3%
MEDIO AMBIENTE	0	0.0%
DESARROLLO URBANO	72,372	1.2%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	493,122	8.5%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	1,994,643	34.3%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	176,756	3.0%
PREINVERSIÓN Y OTROS	109,313	1.9%

*\*Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en prestamos para financiamiento de exportaciones.*



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones  
Unidad de Información Operacional

## Perú

### Programa Tentativo de Préstamos

**2002**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
PE0211	Programa de Reforma Fiscal	300.0	APROBADO
PE0193	Foncodes III	150.0	
PE0219	Programa Desarrollo de Políticas Comerciales	5.0	
PE0217	Prog. Modernización del Estado y Descentralización	28.0	
*PE0222	Proyecto Camisea	75.0	
PE0233	Programa de Fortalecimiento Inst. Ambiental Project Camisea	5.0	
*PE0216	Grana y Montero Garantía Parcial de Crédito	15.0	
PE0218	Programa de Apoyo al Sector Habitacional	60.0	
<b>Total - A : 8 Proyectos</b>		<b>638.0</b>	
PE0220	Apoyo Institucional al Congreso de la República	7.0	
*PE0235	Red Vial	19.5	
<b>Total - B : 2 Proyectos</b>		<b>26.5</b>	
<b>TOTAL 2002 : 10 Proyectos</b>		<b>664.5</b>	

**2003**

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
PE0223	Modernización y Fortalecimiento Administración Tributaria	8.0	
PE0142	Programa Apoyo Desarrollo Sector Saneamiento II	50.0	
PE0203	Programa de Ciencia y Tecnología	35.0	
PE0207	Fortalecimiento Sistema Nacional Estadísticas	15.0	
PE0236	Apoyo a la Descentralización Vial Departamental	100.0	
PE0187	Transporte Urbano Lima	40.0	
PE0200	Sistema de Inversión Pública	10.0	
PE0232	Fort. Fiscalización Superintendencia Nac. Aduanas Etapa III	4.0	
<b>Total - A : 8 Proyectos</b>		<b>262.0</b>	
PE0234	Servicios de Apoyo a la Competitividad Rural	32.0	
PE0213	Renovación Urbana del Centro de Lima	39.0	
<b>Total - B : 2 Proyectos</b>		<b>71.0</b>	
<b>TOTAL - 2003 : 10 Proyectos</b>		<b>333.0</b>	
<b>Total Sector Privado 2002 - 2003</b>		<b>109.5</b>	
<b>Total Programa Regular 2002 - 2003</b>		<b>888.0</b>	

**\* Proyectos del Sector Privado**



# PERU

## CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE JULIO DEL 2002

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACIÓN	NÚMERO PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
1996 - 1997	4	298,300	250,345	83.92%
1998 - 1999	5	567,708	196,288	34.58%
2000 - 2001	5	186,800	31,084	16.64%
2002	1	300,000	200,000	66.67%
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>\$1,352,808</b>	<b>\$677,717</b>	<b>50.10%</b>

\* Cifras netas de cancelaciones. Excluye préstamos para financiamiento de exportaciones.



**FONDO DE NACIONAL DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL  
TERCERA ETAPA - FONCODES III**

**(PE-0193)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Prestatario:</b>	Republica del Perú		
<b>Garante:</b>	Republica del Perú		
<b>Agencia ejecutora:</b>	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)		
<b>Monto y fuente:</b>	IDB: (OC)	US\$	150.000.000
	Local:	US\$	<u>37.500.000</u>
	Total:	US\$	187.500.000
<b>Términos y condiciones:</b>	Plazo Amortización:	25	Años
	Período de Gracia:	4	Años
	Desembolso:	4	Años
	Tasa de Interés:	variable	
	Inspección y vigilancia:	1,00	%
	Comisión de crédito:	0,75	%
	Moneda:	Dólares de la Facilidad Unimonetaria	
<b>Objetivos:</b>	El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales más pobres del país, mediante el incremento del acceso a los servicios de infraestructura social y económica básica y la generación de capacidades que posibiliten elevar sus ingresos en forma sostenible.		
<b>Descripción:</b>	<p>El Programa ha sido diseñado con base en: <b>(i)</b> los resultados de las evaluaciones hechas al FONCODES en sus etapas anteriores; <b>(ii)</b> la nueva institucionalidad que tendrá FONCODES al pasar a integrar el futuro Ministerio de Desarrollo Humano y Social, o aquel que se encargue de Política Social; <b>(iii)</b> el rol que el nuevo gobierno le asigna a FONCODES en la “Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”; <b>(iv)</b> el rol que se le asigna a FONCODES como herramienta de apoyo en la preparación de los gobiernos locales del área rural antes de la implantación plena del proceso de descentralización; y <b>(v)</b> el rol que tendrá FONCODES frente a los ministerios de línea y otras instancias de gobierno.</p> <p>El Programa tendrá tres componentes: <b>(i) inversión</b>, con tres subcomponentes: (a) proyectos de infraestructura social y</p>		

económica básica; (b) consolidación de los Racimos Estratégicos de Desarrollo (REDs); y (c) recuperación o rehabilitación de obras existentes; **(ii) capacitación y fortalecimiento institucional**, con tres subcomponentes: (a) capacitación y fortalecimiento de la gestión comunitaria; (b) fortalecimiento institucional y equipamiento de FONCODES, y (c) capacitación en gerencia social, diseñado y desarrollado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) en Perú; y **(iii) seguimiento, evaluación y auditorías**, comprende el seguimiento externo, las evaluaciones y las auditorías externas.

**Estrategia del  
Banco en el país y  
sector:**

El objetivo general de la estrategia del Banco con Perú es reducir la pobreza y promover la equidad y la inclusión social, asegurando tasas de crecimiento económico altas y sostenibles. Para ello, el país debe, dentro de un marco de equilibrio fiscal, mejorar la eficiencia de su política social, aumentar la productividad de su economía y mejorar sus instituciones. Las acciones sectoriales tendrían los siguientes objetivos específicos: (i) mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social; (ii) superar la pobreza y proteger a los grupos vulnerables ante choques externos; (iii) asegurar mecanismos de inclusión social y desarrollo humano sostenible; y (iv) incentivar el liderazgo y gerencia social en el manejo participativo de los programas sociales. El programa propuesto apoya el cumplimiento de estos objetivos.

**Revisión social y  
ambiental:**

Aun cuando las evaluaciones muestran que ha existido una importante participación de la mujer en los núcleos ejecutores, el Programa incluye acciones para fortalecer esa participación en todo el ciclo del proyecto (identificación, preparación y ejecución). También se ha incluido capacitación para promover un aumento de la participación de la mujer en áreas de fortalecimiento de la capacidad organizativa y de gestión.

La población indígena de la sierra, costa y selva suma aproximadamente 8,8 millones de personas contra una población total del país de 26,8 millones, es decir representan el 33% de la población. Entre los años 1991 y 2001, FONCODES ha financiado 35.378 proyectos de infraestructura social y económica de los cuales 19.752 ha beneficiado directamente a comunidades indígenas (ver párrafos 1.19, 1.20). Es decir, representando un 33% de la población, su participación alcanzó el 56% de los proyectos. Sin embargo, la mayor parte de estos proyectos han beneficiado a comunidades indígenas andinas (ver tabla I-2). En esta etapa, el Programa establece una estrategia que contempla las condiciones y necesidades específicas de las comunidades de la costa y de la selva. Se utilizarán instrumentos que contemplan la aplicación de la etnoingeniería y se tendrá el apoyo de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPAAA)

la que promoverá directamente dentro de dichas comunidades proyectos de infraestructura social y económica.

FONCODES incorporó la variable ambiental en el ciclo de proyecto, alcanzando importantes avances que se concretaron en la elaboración de una guía de Evaluación de Impacto Ambiental para los proyectos sociales (EIA). Los resultados de la Supervisión Ambiental realizada por la Región 3 fueron positivos. No obstante, identifica algunos asuntos que deben ser mejorados. Asimismo recomienda que la evaluación intermedia y la evaluación de impacto incluyan aspectos de gestión ambiental. FONCODES ha comenzado la revisión de las Guías y Manuales de Evaluación de Impacto Ambiental, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: (i) simplificación del lenguaje y de los procedimientos; (ii) diversificación según los grandes ecosistemas (sierra, costa y selva); y (iii) adecuación a la diversidad cultural de los mismos.

En la parte institucional, el Programa ha previsto la incorporación de una unidad ambiental en la gerencia de infraestructura. Asimismo, para fortalecer esta institucionalidad, se están realizando las coordinaciones para que el trabajo que realiza FONCODES en tema ambiental sea incluido en el Sistema Ambiental Nacional.

FONCODES ha promovido la sensibilización en materia ambiental, especialmente a los beneficiarios de proyectos de agua potable y saneamiento. Para esta etapa, está previsto reforzar estas actividades durante la promoción inicial haciéndola extensiva a todas las líneas de proyectos financiados por el Fondo.

Finalmente, los proyectos contarán con una Certificación Ambiental otorgada por las autoridades ambientales, según lo establece la Ley 27446 de Evaluación de Impacto Ambiental de abril del 2001 y se estudiará la posibilidad de implantar la certificación voluntaria (ISO 14.000 o la ISO 9.001) con la finalidad de dar valor agregado a algunos productos como café, miel, peletería de alpaca, algodón, entre otros.

## **Beneficios:**

El Programa beneficiará a las comunidades pobres del área rural, en forma directa mediante el financiamiento de: (i) aprox 4.325 pequeños proyectos que mejorarán la calidad de vida de un número similar de comunidades al integrarlos al uso de los servicios de educación, salud, agua potable, saneamiento, electricidad y vialidad básica; y (ii) capacitación para desarrollar actividades que les permitan mejorar el ingreso y hacer un mejor uso de los servicios que se entregarán.

La participación social, elemento prioritario en los planes de descentralización y modernización del Estado, se verá facilitada por la metodología utilizada en el Programa mediante núcleos ejecutores. Esta metodología, utilizada y evaluada en las dos

etapas anteriores, será fortalecida en esta tercera etapa incorporando en los núcleos a un representante del municipio.

El Programa mediante la consolidación de los Racimos Estratégicos de Desarrollo inicia un camino para el mejoramiento sostenible del ingreso en comunidades rurales que, teniendo potencial de desarrollo, no lo han podido lograr por falta de capacitación y apoyo básico. Se apoyará este proceso como eje de una acción coordinada con otros entes, públicos y privados, permitiendo optimizar el uso de los recursos y lograr una mayor sinergia de estas acciones.

Finalmente, el Programa apoyará la evolución institucional de FONCODES en función de las directrices del gobierno, que busca lograr un ordenamiento del sector social evitando la duplicación de actividades, la falta de coordinación institucional existente en el país y, en general el mejor uso de los recursos internos y externos que se destinan al sector social

#### **Riesgos:**

**Política de personal.** Un riesgo eventual es que los cargos directivos y profesionales sean llenados con personal no idóneo perdiéndose el conocimiento y experiencia lograda en sus diez años de existencia. **Atenuante:** Se ha acordado que, con el objeto de mantener el alto nivel técnico de la institución, se buscará dar la mayor continuidad en sus cargos a los profesionales y directivos, tanto de la Sede como de las Oficinas Zonales (OZ). Cuando sea necesario efectuar cambios o contratar nuevo personal técnico o directivo, FONCODES llamará a concurso público para ocupar las vacantes. Los términos de referencia de estos concursos y el perfil técnico que deberán cumplir los postulantes serán acordados con el Banco antes de proceder a la publicación del concurso. De no cumplirse con este trámite en alguna OZ, los compromisos de recursos generados en dicha Oficina a partir de ocurrido este evento no formarán parte del Programa.

**Transparencia y politización** Otro riesgo se refiere a la politización y transparencia en la asignación de los recursos. **Atenuante:** Para mitigar este eventual riesgo, además de las normas y regulaciones para la ejecución del programa, FONCODES ha creado la Comisión de Transparencia, Ética y Probidad Institucional (CTI) integrada, entre otros, por un representante de la mesa de concertación para la lucha contra de la pobreza; un representante del Colegio de Ingenieros; y un representante de la Defensoría del Pueblo. Esta Comisión se ubicará como una Unidad dependiente directamente del Directorio de FONCODES. Esta Unidad, al promover la ética y probidad institucional, vendría a complementar la labor de la Oficina de Auditoria Interna que vela por la legalidad de los procedimientos y el buen uso de los recursos. Adicionalmente, las acciones de la

Comisión serán incorporadas a la página Web de FONCODES para la cual está en diseño un portal que permita, entre otras, la publicación de los antecedentes y costos de todos los proyectos que reciban financiamiento del Fondo.

**Institucionalidad.** Otro riesgo se refiere a que el esquema de descentralización y modernización del Estado que el país implantará, en el cual FONCODES tendría un rol relevante en el área social pueda retrasarse o sufrir distorsiones durante el proceso de implantación, afectando el desarrollo del Programa.

**Atenuante:** Se ha establecido una condición especial que relaciona el compromiso de una parte de los recursos del préstamo a un satisfactorio avance en esta materia (ver condiciones especiales y párrafo 3.4).

**Debilidad municipal.** Otro riesgo es la debilidad, en recursos humanos y financieros, de los municipios donde FONCODES desarrolla su actividad. Esto tiene especial incidencia en el proceso de traspaso de responsabilidades contempladas en el plan de descentralización. **Atenuante:** El Programa contempla incluir en los proyectos más críticos, como agua potable, recursos para financiar un acompañamiento después de terminada la obra. Este acompañamiento será contratado con entes especializados y se estima en un año y medio de duración.

#### Condiciones contractuales especiales:

**Condiciones previas al Premier Desembolso:** (i) haber comenzado el proceso de licitación con la publicación a nivel internacional de la correspondiente convocatoria para contratación de la consultoría de seguimiento (párrafo 2.32); (ii) haber diseñado, aprobado, y aplicado cuando sea pertinente, la metodología de identificación de la línea de base para el seguimiento y evaluación de los proyectos (párrafo 3.7); (iii) haber suscrito el convenio de traspasos de recursos entre el Gobierno y FONCODES (párrafo 3.1); (iv) haber aprobado por el Directorio de FONCODES y puesto en efectividad la incorporación de la CTI como unidad orgánica adscrita al Directorio de la organización (párrafo 3.3); (v) haber incorporado al portal de la página Web de FONCODES la publicación de todos los proyectos que reciban financiamiento del Fondo (párrafo 3.26); (vi) haber suscrito o ratificado si ya existen, los convenios interinstitucionales de coordinación con los Ministerios de Salud; Educación; Vivienda, Construcción y Saneamiento; y Transporte y Comunicaciones (párrafo 3.27); y (vii) haber puesto en efectividad el Reglamento Operativo previamente acordado con el Banco (párrafo 3.28).

**Condiciones especiales:** a los dos años de iniciado el Programa o cuando se haya comprometido el 75% de los recursos, cualquiera que sea primero, se revisará el cumplimiento de los siguientes compromisos: (a) que FONCODES ha sido integrado institucionalmente al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social o su equivalente; (b) se ha creado, en el marco del proceso de

modernización y descentralización, un fondo de inversión local o su equivalente, que elimine la duplicidad y optimice el uso de los recursos de las distintas actividades de los fondos o programas sociales actualmente existentes; y (c) se han adecuado en FONCODES mecanismos de intervención consistentes con la nueva estrategia de descentralización. Para continuar comprometiendo recursos se deberá haber cumplido satisfactoriamente con todas estas obligaciones, lo cual será condición especial a incluir en el contrato (párrafo 2.33).

**Clasificación del sector social y de la pobreza:**

Esta operación califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos, clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). También esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI) y por lo tanto el prestatario utilizará el 10% del financiamiento adicional (ver párr. 4.4)

**Excepciones a las políticas del Banco:**

Ninguna

**Adquisiciones:**

En la adquisición de bienes y servicios y en la adjudicación de contratos para la ejecución de obras del Programa, se seguirán los procedimientos estándares del Banco. En el caso de adquisición de bienes y servicios, se utilizará el sistema de licitación pública internacional, cuando la adquisición sea igual o mayor al equivalente de US\$250.000. En el caso de obras, aún cuando no se prevé el financiamiento de obras mayores, cuando el costo exceda a US\$1,0 millones, se utilizará licitación internacional. Cuando el valor de obras sea menor al equivalente de US\$90.000 se efectuarán por administración del Núcleo Ejecutor (NE), lo que está contemplado en la legislación peruana, y los procedimientos se incluyen en los respectivos manuales del FONCODES. En todo caso se recomienda utilizar los procedimientos nacionales para su adjudicación siempre y cuando no entren en conflicto con las políticas de Banco. Para la contratación de servicios de consultoría se utilizará el procedimiento de licitación pública internacional cuando el monto estimado de la contratación sea igual o superior a US\$200.000, y en todos los demás casos se utilizarán los procedimientos del Banco que se incluyen en el Anexo C del contrato de préstamo.

## **I. MARCO DE REFERENCIA**

### **A. Introducción**

- 1.1 El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) fue creado en 1991, en el marco de un conjunto de medidas dirigidas a atenuar los efectos del ajuste macroeconómico. A diferencia de otros fondos sociales, FONCODES no fue creado con financiamiento internacional, sino que surgió como una iniciativa nacional. Un aspecto importante de su diseño, que lo diferencia de otros fondos sociales, se refiere a sus objetivos básicos. Por una parte fue concebido como una herramienta para dar una respuesta rápida y efectiva a los sectores pobres, que serían los más afectados con el ajuste que se iniciaba y, por otra, lograda una estabilización macroeconómica, debía apoyar el desarrollo social y económico de estos mismos estratos, especialmente aquellos ubicados en comunidades rurales. El diseño de esta tercera etapa otorga especial importancia al cumplimiento de este último objetivo.
- 1.2 En los 10 años de actividad la contribución de FONCODES ha sido significativa en la lucha para el alivio de la pobreza y para restaurar la presencia del Estado en las zonas rurales más alejadas del país, donde la red de servicios sociales básicos es escasa o inexistente. Durante este período ha orientado recursos, internos y externos, por un monto aproximado de US\$1.500 millones destinados al financiamiento de mas de 40.000 pequeños proyectos, alcanzando al 99% de los distritos calificados en situación de pobreza. En esta tarea, el Fondo ha recibido apoyo del Banco y el Banco Mundial (BM) mediante préstamos por un total del US\$ 500 millones.
- 1.3 El diseño de la tercera etapa ha considerado los siguientes aspectos: (i) los resultados de las diversas evaluaciones hechas al Fondo; (ii) el inventario de proyectos ya presentados a FONCODES y que requieren financiamiento; (iii) el rol de FONCODES en el futuro Ministerio de Desarrollo Humano y Social, o aquel que se encargue de Política Social; (iv) el rol de FONCODES en la “Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”; (v) el rol de FONCODES en la preparación de los gobiernos locales del área rural antes de la implantación plena del proceso de descentralización; y (vi) la relación de FONCODES con los ministerios de línea y otras instancias de gobierno
- 1.4 Se prevé la creación de un Fondo de Inversión Local (FIL) mediante la fusión de fondos existentes (FONCODES, Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Consolidación de Suelos (PRONAMACHCS), Cooperación Popular (COOPOP), e Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), entre otros). En este contexto, las ventajas comparativas de FONCODES como eje de la fusión son evidentes: (i) desde su creación ha sido un ente financiador y no ejecutor de obras; (ii) su red de Oficinas Zonales (OZ) permite un estrecho trabajo con las comunidades y gobiernos locales de las zonas rurales apartadas; (iii) su experiencia en el apoyo a la conformación núcleos ejecutores, a los cuales se integrarán representantes de los municipios; (iv) sus bajos costos operativos y administrativos.

- 1.5 Para que los propósitos descritos sean alcanzados se requiere de capacidad institucional y, especialmente, de recursos humanos capacitados en gestión social en todos los niveles de la administración pública, en especial, en las instancias locales dado el actual proceso de descentralización. Para ello, el Programa financiará una asistencia técnica que permita contar con instituciones dotadas de personal preparado para este desafío. Esta capacitación será entregada por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) y en colaboración con un conjunto de universidades, según se describe más adelante en el presente documento. En resumen, el diseño del Programa, al incorporar todas estas consideraciones, apoyará a FONCODES en el marco del programa social y político-administrativo que impulsa el gobierno.
- 1.6 Por otra parte, se ha tenido en consideración que FONCODES tiene convenios vigentes o en preparación con donantes bilaterales, tales como Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Department for International Development (DFID), Unión Europea y Gobierno de Italia, que financian proyectos con metodologías o alcances distintos a los del Programa. En este sentido, el diseño permite incorporar ajustes para aprovechar, si fuera el caso, los resultados exitosos que resulten de las evaluaciones de dichos proyectos.

## **B. Marco macroeconómico**

- 1.7 Después de casi cuatro años de recesión, la recuperación económica empezó en el tercer trimestre del 2001 y continuó durante el primer trimestre del 2002, período en el cual el PBI creció 3,4%. Sin embargo, las fuentes de este crecimiento son relativamente estrechas. Mientras el conjunto de los sectores primarios creció 8,7%, los sectores no-primarios crecieron sólo 2,4%. Un sólo proyecto, el yacimiento minero de Antamina, explica una parte sustancial del crecimiento de los sectores primarios. El crecimiento de los sectores no primarios se explica principalmente por el efecto del gasto público en infraestructura. El principal obstáculo para una mayor recuperación se relaciona a la inversión privada, la cual está todavía por debajo de los niveles que alcanzó en la fase de expansión 1993-1997.
- 1.8 El déficit fiscal aumentó de un promedio de 0,3% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1997-1998 a un promedio de 2,9% en 1999-2001. En el Acuerdo de Stand-By firmado en febrero del 2002 con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno asumió el compromiso de reducir el déficit a 1,9% del PIB en el 2002 y a 1,4% en el 2003. Sin embargo, la caída de 12% en la recaudación tributaria real en el primer trimestre y el crecimiento de 4,5% del gasto no financiero real en el mismo periodo indican que la situación fiscal tiende a empeorar. Como consecuencia, el déficit del gobierno central fue 1,9 por ciento del PIB y el déficit del sector público no financiero fue 1,6% del PIB, niveles muy altos para un país en donde la costumbre de las autoridades es obtener superávit en el primer trimestre de cada año que permita acomodar los niveles más altos de gasto que normalmente se presentan en los restantes trimestres.
- 1.9 Actualmente el gobierno enfrenta una ola de descontento popular y hay elecciones de gobiernos regionales en noviembre del presente año. Existe el peligro de que,



para responder a esta situación, haya un relajamiento en la disciplina fiscal. Por otra parte, el avance del proceso de privatización se ha visto comprometido por varias decisiones del gobierno. Este tipo de señales afecta negativamente la confianza de los inversionistas.

## C. Antecedentes socioeconómicos

### 1. Pobreza

- 1.10 En los últimos años, el país enfrentó una difícil situación política, lo cual ha profundizado la crisis económica, afectando fuertemente a los estratos de menores ingresos. En el año 1994, el 53,4% de la población peruana vivía en condiciones de pobreza, cifra que subió a 54% en el año 2000. Sin embargo, un aspecto importante a destacar es que la mitigación de la pobreza extrema en el área rural presenta progresos significativos: en el año 1994, el 36,2% de la población rural vivía en estado de extrema pobreza, cifra que hacía el año 2000 ha disminuido al 30,1%, la que aún siendo muy alta, mostraría resultados positivos de las acciones desarrolladas en el área rural más pobre<sup>1/</sup>.

### 2. Acceso a los servicios básicos

- 1.11 Si bien el gasto social evolucionó positivamente durante la década pasando del 3,9% del PIB en 1990 al 7,9% en el 2000 y del 38,2% del Presupuesto General de la República en 1990 al 43,9% en el 2000<sup>2/</sup>, servicios básicos como agua potable, desagüe y luz eléctrica, todavía están fuera del alcance de muchos peruanos, especialmente en el área rural.
- 1.12 **En el sector salud**, el acceso a los servicios para la población más vulnerable sigue siendo limitado. Sin embargo, un indicador relevante como la mortalidad infantil, muestra avances importantes durante la década. En 1990, el índice a nivel nacional era de 57,2 muertos por cada mil nacidos vivos, y bajo a 33 en el 2000. Desagregados en zonas urbana y rural la situación es distinta. En Lima metropolitana, la tasa de mortalidad infantil es de 20 muertos por cada mil nacidos vivos, cifra que se eleva casi al 80 por mil en provincias como Yauyos<sup>3/</sup>.
- 1.13 **En educación**, aunque durante la década se elevó la tasa de cobertura general, existen diferencias importantes entre la cobertura en zona urbana y rural. En 1999 el 62,5% de los niños entre 3 y 5 años recibían asistencia preescolar y el 96,9% entre 6 y 11 años asistían a la escuela primaria. Al desagregar esta cifra se tiene que en el área urbana asisten a la escuela el 67,4% de los niños de 3 a 5 años, contra el 56,1% de los que viven en el área rural. Para el grupo de entre 6 y 11 años, la cobertura es de 97,1% en el área urbana y de 94,5 en el área rural. En el área urbana, el 94% de los establecimientos cuenta con suministro de agua potable y el 89% cuenta con energía eléctrica en contraste con el área rural en la cual el 46% cuenta con agua potable y sólo el 16% cuenta con energía eléctrica<sup>4/</sup>.

---

<sup>1</sup> **Pobreza y desigualdad en el Perú durante la década del 90.** César P. Bouillón y José Montes.

<sup>2</sup> **Lineamientos básicos de Política Social**, MEF, Lima, enero de 2001.

<sup>3</sup> **Los Niños Primero: estudio del gasto social focalizado en niños en el Perú.** Vásquez y Mendizabal, save the children, Suecia/Universidad del Pacífico, Lima 2001.

<sup>4</sup> **Diagnóstico en educación.** Arlette Beltrán, Centro de Investigación Universidad del Pacífico.

- 1.14 **En agua potable**, la cobertura alcanza, a nivel nacional, al 74,1% de las viviendas. Sin embargo, en el área urbana la cobertura llega al 90,7%, en contraste con la cobertura del área rural en que sólo llega a un 42,8% de viviendas con conexiones domiciliarias y a un 15,1% con piletas públicas. Con respecto al saneamiento, sólo un 61,3% de la población total del país cuenta con desagüe, cifra que en el área rural alcanza sólo al 13%. En cuanto al servicio de energía eléctrica, un 22,4% de los hogares del país carecen de conexión domiciliaria, cifra que en el área rural se eleva al 56%.

#### **D. El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)**

- 1.15 En 1993, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial concedieron préstamos por US\$100 millones cada uno como parte de la financiación de FONCODES I, el cual tuvo un costo total de US\$495 millones, incluida la contrapartida local, sin contar los aportes de otros donantes como la KfW. Esta primera etapa fue básicamente de asistencia social y dotación de servicios sociales de infraestructura básica en el área rural y urbano-marginal. En menor escala se financiaron proyectos de infraestructura económica como trochas carrozables (caminos vecinales básicos) y pequeñas obras de riego.
- 1.16 La segunda etapa, aprobada en mayo de 1996, tuvo un costo total de US\$430 millones y fue cofinanciada por ambos bancos aportando US\$150 millones cada uno. Con estos recursos se financiaron aproximadamente 15.500 proyectos. El diseño de esta etapa se buscó consolidar la participación de la comunidad en todo el ciclo de proyecto, fortalecer el enfoque de género, establecer la evaluación ambiental ex-ante de los proyectos, y se propició la participación de las comunidades en la sostenibilidad de las obras. Con relación al ámbito de acción, éste se restringió al área rural lejana (poblaciones entre 40 y 400 familias). La parte operativa adoptó un esquema de ejecución más desconcentrado, con la creación de 23 oficinas zonales con autonomía para procesar y aprobar proyectos. El Programa incluyó un subcomponente por US\$12,4 millones destinado a financiar un plan piloto de proyectos productivos. Con estos recursos se financiaron 18 Racimos Estratégicos de Desarrollo (RED), cuya evaluación se detalla más adelante.

#### **E. Evaluaciones**

- 1.17 Durante la segunda etapa se realizaron cinco evaluaciones programadas: tres ex-post de proyectos; una de proyectos productivos; y una de impacto del Programa. Estas evaluaciones fueron ejecutadas por firmas independientes contratadas por licitación pública. Adicionalmente, el Banco Mundial realizó el Informe de Terminación del Programa de esta etapa y la KfW evaluó su participación en el Fondo. FONCODES fue uno de los seis programas incluidos en el Estudio Comparativo (Rawlings et al, 2001) realizado por el Banco Mundial, y uno de los siete incluidos en el Estudio Comparativo (Goodman et al, 1997) realizado por el BID. Asimismo, FONCODES fue uno de los diez proyectos de la Región 3 sometidos a una Supervisión Ambiental. A continuación se exponen los resultados principales de estas evaluaciones, los cuales han sido fundamentales en el diseño de la presente operación, y cuyo resumen se encuentra en los archivos técnicos del Programa.

## 1. Focalización

- 1.18 Dos tercios del total de la inversión benefició a comunidades muy pobres o en extrema pobreza y solamente 3% a los no pobres. (Tabla I-1) Estas cifras son consistentes con los resultados del estudio de Paxson y Shady (Banco Mundial, 1999) que estableció que la focalización de FONCODES superaba a las de otros programas sociales en el Perú, y se encuentra entre las mejores de América Latina según Goodman et al (BID, 1997).

**Tabla I-1**  
**Distribución del Gasto de FONCODES 1997 – 2000**  
**Miles \$Soles**

Situación de Pobreza	Aceptable	Regular	Pobre	Muy Pobre o Pobre extremo
<b>Inversión</b>	1.375	30.761	348.655	750.455
<b>%</b>	0,12	2,72	30,82	66,34

Fuente: Informe Banco Mundial N° 22019-PE.

- 1.19 **Participación de comunidades indígenas.** La distribución de proyectos por etnias se indica en la Tabla I-2, que muestra el desequilibrio entre las etnias afroperuana y amazónica con respecto a la altoandina.

**Tabla I-2.**  
**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN BENEFICIARIA SEGÚN GRUPOS ÉTNICOS**  
**(proyectos de infraestructura social y económica financiados por entre 1991 – 2001)**

Grupos Poblacionales	Población <sup>1/</sup>		Proyectos	
	Habitantes	%	Número	%
Afroperuana	254,125	1.0%	74	0.2%
Indígena Altoandina	8,250,000	30.8%	18,378	51.9%
Indígena Amazónica	350,000	1.3%	1,300	3.7%
<b>Subtotal</b>	<b>8,854,125</b>	<b>33.1%</b>	<b>19,752</b>	<b>55.8%</b>
Población No Indígena	17,895,875	66.9%	15,626	44.2%
<b>TOTAL</b>	<b>26,750,000</b>	<b>100.0%</b>	<b>35,378</b>	<b>100.0%</b>

<sup>1/</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

- 1.20 Con el fin de impulsar la participación de las comunidades afroperuanas y nativas amazónicas, para esta etapa se han coordinado acciones con la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPAAA), según se detalla mas adelante.

## 2. Impacto

- 1.21 Hasta fines de los 90, las evaluaciones tenían como base casi exclusivamente la opinión de los beneficiarios. Sin embargo, en el año 2000 se diseñó una metodología que permite medir impacto de las inversiones de manera más precisa utilizando un grupo control. A continuación se detallan los principales resultados.
- 1.22 **Educación.** En promedio aumentó 1 aula por escuela con respecto al grupo de control, la matrícula aumentó en 34 alumnos por escuela y la oferta de grados en

1,6 grados. El número de profesores aumentó en 1,2 y el número de escuelas con dotación de agua potable en un 35%. La relación estudiante/profesor disminuyó de 31 a 29 alumnos. La tasa de retención muestra un aumento en promedio de 0,08 años de escolaridad, cifra que para niños de 10-14 años llega a 0,2 años.

- 1.23 **Agua potable.** En las comunidades intervenidas la diarrea en niños de 0 a 10 años es de 2,8% menor y la diarrea severa es 1,7% menor. Ambas diferencias económicamente son altamente significativas, 5% y 3% respectivamente. La mortalidad de niños de 0 a 5 años bajó un 2,4%, lo que también es económicamente significativo. Asimismo, el tiempo utilizado en la obtención del agua disminuyó en un 66% en los casos que se ejecutaron conexiones domiciliarias y en un 59% si sólo contaban con pileta pública.
- 1.24 **Alcantarillado y letrinas.** Estos proyectos no mostraron resultados significativos, ni se detectaron cambios relevantes en los índices de diarreas ni en la mortalidad. La causa principal de este bajo impacto sería que los proyectos no incluyeron la ejecución de las conexiones y dado el costo de las mismas, más del 50% de las familias no se han conectado al sistema. En el caso de proyectos de letrinas, sólo se encontró que tenían incidencia en las diarreas severas disminuyendo el 2,4%.
- 1.25 **Infraestructura económica: riego y caminos.** En nueve proyectos de riego se observó que el área de tierra cultivable se incrementó en un 33% promedio y la producción por hectárea se incrementó entre 7% y 50% dependiendo de los cultivos, favoreciendo a pequeños propietarios con menos de 1 a 2.5 hectáreas. Con relación a los caminos, las comunidades beneficiadas empezaron a contar con transporte público dos o tres veces por semana, lo cual les permitió mejorar su conexión con los mercados locales y la llegada de nuevos servicios básicos.
- 1.26 **Sostenibilidad.** No se observaron problemas en la sostenibilidad de escuelas o puestos de salud, dado que el respectivo ministerio ha asumido esta responsabilidad. Sin embargo, existen problemas con las obras de agua y desagüe: el 7% de los sistemas de agua y el 6% de los sistemas de desagüe no estaban funcionando. De los proyectos construidos en 1999, solo el 1% estaban sin operar pero la tendencia es que esta cifra se incremente a medida que pasa el tiempo. Un problema adicional fue la falta de fondos para el mantenimiento de los proyectos. Solamente el 46% de las comunidades tenía un sistema de agua donde se paga una tasa por el uso. Esto no permite contar con recursos dedicados a la operación y mantenimiento.
- 1.27 **Costos.** La evaluación de FONCODES realizada por el Banco Mundial, muestra que los costos de operación y de construcción son bajos comparados con valores del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud (INFES), PRONAMACHCS y de CARE, según Tabla I-3.

**Tabla I-3**  
**Comparación de Costos (US\$)**

	FONCODES	INFES	PRONAMACHS	CARE
<b>1. Escuelas</b>				
- Costo por m <sup>2</sup>	199	353	-	-
- Costo por aula	10.820	41.568	-	-
- Costo por estudiante	328	496	-	-
<b>2. Riego</b>				
- Costo por Há	242	-	308	-
<b>3. Agua Potable</b>				
- Costo por familia	270	-	-	332

Fuente: Banco Mundial, Informe No. 22019-PE, Pág. 19

### 3. Medio ambiente

- 1.28 La Región 3 realizó en 2001 una Supervisión Ambiental en 10 proyectos de 8 países, uno de los cuales fue FONCODES<sup>5/</sup>. En su resumen ejecutivo, el informe indica que “...el Programa ha facilitado la construcción de un número muy importante de pequeñas obras de infraestructura de impacto muy positivo social, económico y ambiental. La incorporación de procedimientos y acciones de gestión ambiental han permitido que las obras, y los profesionales trabajando en su desarrollo, alcancen un nivel de viabilidad técnico-ambiental cada vez mejor. El Programa es considerado entre los mejores de su tipo a escala regional...”. Asimismo, presentó aspectos que debían ser mejorados, tales como la aplicación de las Guías y Manuales Operativos de Evaluación Ambiental y del Sistema de Clasificación de Proyectos por sus Riesgos Ambientales; el monitoreo de la Aplicación de Medidas de Mitigación; la capacitación de funcionarios de FONCODES y de los Núcleos Ejecutores en Gestión Ambiental, entre otras.

### 4. Proyectos productivos (Racimos Estratégicos de Desarrollo – REDs)

- 1.29 Desde 1995 FONCODES ha financiado proyectos productivos que constituyeron modelos experimentales de desarrollo rural para incrementar en forma sostenida la productividad y el ingreso en comunidades rurales pobres. El enfoque de estos proyectos ha ido evolucionando en función de sus resultados. El más reciente corresponde al trabajo con grupos de comunidades rurales ligadas por razones geográficas o de potencial económico (REDs), habiendo invertido cerca de US\$17 millones desarrollando 33 de estos REDs, 18 de los cuales fueron financiados con recursos de los préstamos del BID y del Banco Mundial.
- 1.30 En el año 2001, se realizó una evaluación independiente de los REDs financiados con recursos del préstamo BID y BM. Se eligieron 11 de los 18 REDs para realizar una revisión de los cambios en la producción, rendimientos de cultivos y costos de operación<sup>6/</sup>. Se concluyó que los REDs estaban siendo exitosos y que la experiencia debería ser expandida. Se encontró que el promedio de crecimiento del valor de la producción fue dos veces el total del costo del proyecto, en el cual se

<sup>5</sup> Informe de Auditoría Ambiental de FONCODES. Paul Dulin, 2001.

<sup>6</sup> Informe Final de CIMA S.A. y Resumen de Evaluaciones a FONCODES, Samuel Morley.

incluye el interés del capital de trabajo, la morosidad, el costo de la asistencia técnica de FONCODES, y los costos de preparación de las áreas cultivadas.

- 1.31 Entre las debilidades, se identificaron: (i) baja complementariedad y coordinación con otros programas de área rural desarrollados por otras instituciones; (ii) plazo insuficiente para consolidar los resultados, (iii) baja transferencia de capacidades de gestión; y (iv) la ausencia de apoyo a la producción no agrícola.

#### **F. Estrategia del país en el sector**

- 1.32 El país está preparando una Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres que se prevé será adoptada por el gobierno a fines del 2002. FONCODES juega un papel central en esta estrategia porque: (i) crea oportunidades económicas para los pobres; (ii) capacita y fortalece las comunidades rurales; y (iii) aumenta la participación y vigilancia social.

#### **G. Estrategia del Banco con el país y el sector**

- 1.33 La estrategia del Banco con Perú es reducir la pobreza y promover la equidad y la inclusión social, asegurando tasas de crecimiento económico altas y sostenibles. Para ello, el país debe, dentro de un marco de equilibrio fiscal, mejorar la eficiencia de su política social, aumentar la productividad de su economía y mejorar sus instituciones. Las acciones sectoriales tendrían los siguientes objetivos específicos: (i) mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social; (ii) superar la pobreza y proteger a los grupos vulnerables; (iii) asegurar mecanismos de inclusión social y desarrollo humano sostenible; y (iv) incentivar el liderazgo y gerencia social en el manejo participativo de los programas sociales. El Programa propuesto apoyará estos objetivos mediante el financiamiento de pequeños proyectos con la finalidad de: (i) incrementar el acceso de los grupos vulnerables a los servicios de infraestructura básica; (ii) generar capacidades que posibiliten elevar el ingreso de las comunidades pobres; (iii) apoyar la participación de las organizaciones y gobiernos locales en el ciclo de proyectos y (iv) apoyar la institucionalización de FONCODES.

#### **H. Estrategia del Programa**

- 1.34 El Programa se ha diseñado de acuerdo a los criterios y parámetros señalados en el párrafo 1.3, lo cual es consistente con los planes del gobierno y apoyará a FONCODES en el desarrollo de sus tareas en un contexto de reformas, apoyadas por el Banco a través de dos préstamos sectoriales de reforma fiscal (PE-0211), que apuntan a mejorar la sostenibilidad de los actuales niveles de gasto público y que contribuirán a la sostenibilidad fiscal de programa FONCODES. Así mismo, se están implantando políticas y mecanismos de focalización del gasto hacia las poblaciones más necesitadas. Por su diseño y objetivos FONCODES está entre los programas sociales mejor focalizados. Por otra parte, se ha tenido en consideración que FONCODES tiene convenios vigentes o en preparación con donantes bilaterales que financian proyectos con metodologías o alcances distintos a los del Programa. En este sentido, el diseño permite incorporar ajustes para aprovechar, si fuera el caso, los resultados exitosos que resulten de las evaluaciones de dichos proyectos.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general del Programa es contribuir a mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales más pobres del país.
- 2.2 Los objetivos específicos son apoyar al país en su esfuerzo por: (i) incrementar el acceso de la población más pobre a los servicios de infraestructura social y económica básica; (ii) generar capacidades que posibiliten elevar los ingresos de las familias pobres; (iii) incorporar en el ciclo del proyecto la participación de los gobiernos locales; y (iv) fortalecer la inserción de FONCODES en los planes sociales, de mitigación de la pobreza, y de modernización del Estado que impulsa el gobierno.

### B. Estructura del Programa

- 2.3 Para el cumplimiento de los objetivos, el Programa tendrá tres componentes: **(i) inversión**, con tres subcomponentes: (a) proyectos de infraestructura social y económica básica; (b) consolidación de proyectos productivos (REDs); y (c) recuperación o rehabilitación de obras existentes; **(ii) capacitación y fortalecimiento institucional**, con tres subcomponentes: (a) capacitación y fortalecimiento de la gestión comunitaria; (b) fortalecimiento institucional y equipamiento de FONCODES, y (c) capacitación en gerencia social, diseñado y desarrollado en Perú por el INDES; y **(iii) seguimiento, evaluación y auditorías**, que comprende: (a) el seguimiento general del Programa; (b) las evaluaciones intermedia y de impacto, que incluirán los temas de medio ambiente y equidad de género; y (c) las auditorías externas. Los resultados esperados al final del Programa, así como los indicadores, medios de verificación y supuestos considerados se encuentran detallados en el Anexo II-1.

#### 1. Inversión (US\$173,4millones)

- 2.4 Este componente financiará aproximadamente 4.325 pequeños proyectos cuyas características se describen más adelante. Por otra parte, con el fin de facilitar la participación en el Programa de las comunidades afroperuanas y amazónicas, se destinarán hasta US\$5,0 millones para financiar proyectos promovidos y presentados por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. El Reglamento Operativo (RO) incorpora los criterios de elegibilidad generales y específicos para cada tipo de proyecto.

##### a. Infraestructura social y económica (US\$115,6 millones)

- 2.5 FONCODES financiará en cada comunidad beneficiaria el costo de las obras, cuya ejecución será administrada directamente por el Núcleo Ejecutor (NE); los costos de capacitación que serán administrados por FONCODES con la participación del núcleo ejecutor. El costo total de cada proyecto incluye ambos financiamientos.

- 2.6 **Educación (US\$25 millones <sup>7/</sup>)**. Se financiará aproximadamente 840 proyectos de rehabilitación, reemplazo o construcción de nuevas aulas de centros educativos de nivel inicial y primaria, equipados con mobiliario escolar básico. Los materiales serán los que predominan en la zona y aceptados por el Ministerio de Educación. El costo promedio de estos proyectos es de US\$ 30,000, cifra que incluye, los gastos de capacitación técnica durante la ejecución
- 2.7 Esta actividad ha sido coordinada con el Ministerio de Educación considerando que éste ha designado a FONCODES como ejecutor de la infraestructura de un programa de educación rural con financiamiento del Banco Mundial. Se ha establecido un plan único cofinanciado por ambos Bancos utilizando la metodología de FONCODES y supervisado por el Ministerio de Educación.
- 2.8 **Salud (US\$5,0 millones <sup>8/</sup>)**. Se financiará la rehabilitación o reemplazo de aproximadamente 145 puestos de salud primaria con equipamiento básico. El costo promedio de estos proyectos es de US\$ 35,000, que incluye, además de los costos directos de los proyectos, los gastos capacitación técnica durante la ejecución de la obra. Estos proyectos serán ejecutados en coordinación con el Ministerio de Salud y los puestos responden a sus prototipos. Para las zonas alejadas de los centros poblados se incluye vivienda básica para el profesional de salud.
- 2.9 **Agua Potable (US\$32,0 millones <sup>9/</sup>)**. Se financiarán aproximadamente 900 proyectos de agua potable diseñados mediante tecnologías apropiadas que, por una parte, permita facilitar su operación y mantenimiento y, por otra, minimice los costos. Los proyectos financiables podrán incluir sistemas convencionales, así como sistemas no convencionales como la distribución mediante piletas públicas. El costo promedio de estos proyectos se estima en US\$ 36,000 incluyendo, la capacitación social y técnica durante la ejecución de la obra y período de acompañamiento.
- 2.10 El diseño y dimensionamiento de este subcomponente ha sido estrechamente coordinado con el Viceministerio de Saneamiento considerando que éste ejecutará un Programa Nacional de Agua Potable Rural (PRONASAR) con financiamiento del Banco Mundial, orientado principalmente al fortalecimiento en el manejo y operación de los sistemas de agua y saneamiento. FONCODES, al igual que en educación será el ejecutor de las obras. En estas condiciones se ha establecido un plan único cofinanciado por ambos Bancos y supervisado por el Viceministerio. Esta coordinación incluyó acuerdos operativos, tales como: (i) el uso de las normas técnicas, tanto para el diseño como para la construcción y, especialmente, para la operación y mantenimiento, utilizando criterios de costo mínimo económico; y (ii) el establecimiento de tarifas para cubrir como mínimo los costos de operación y mantenimiento. Además, para asegurar su sostenibilidad, los proyectos tendrán un acompañamiento técnico hasta por un año y medio luego de terminada la obra, el cual será tercerizado y tendrá la finalidad de profundizar y fortalecer a la organización que se encargará de la operación y mantenimiento. Asimismo, los

---

<sup>7</sup> US\$ 23,7 mill. para obras y US\$ 1,3 mill. para capacitación

<sup>8</sup> US\$ 4,3 mill. para obras y US\$ 0,7 mill. para capacitación

<sup>9</sup> US\$ 29,2 mill. para obras y US\$ 2,8 mill. para capacitación



proyectos serán seleccionados utilizando indicadores de costo eficiencia como otra forma de asegurar que las soluciones sean adecuadas y de menor costo.

- 2.11 **Saneamiento (US\$7,0 millones <sup>10/</sup>)**. Se financiarán aproximadamente 200 ampliaciones de sistemas de desagüe que se encuentren funcionando o nuevos sólo en los casos que al menos el 75% de las viviendas dispongan de servicios intra-domiciliarios. El costo promedio se estima en US\$ 34,000, valor que incluye los gastos de capacitación técnica y social, y de acompañamiento una vez terminadas las obras. Los sistemas serán seleccionados utilizando criterios económicos e incluirán, según sea el caso, redes generales, cámaras, planta de tratamiento y conexiones domiciliarias. Los proyectos de letrinas pueden comprender toda una localidad o comunidad con una letrina por vivienda. El diseño y dimensionamiento de este subcomponente han sido coordinados también con el Viceministerio de Saneamiento.
- 2.12 **Vialidad básica (US\$27,0 millones <sup>11/</sup>)**. Se financiarán 450 proyectos ligados a la vialidad básica, tales como trochas carrozables (camino vecinales vehiculares de una sola vía), alcantarillas, badenes, cunetas, etc. También se financiarán pequeños puentes carrozables y puentes peatonales. El costo promedio de estos proyectos es de US\$ 60,000, e incluye, los gastos capacitación técnica durante la ejecución y, eventualmente, una vez terminada la misma. Considerando que FONCODES trabaja en zonas en que el único medio de transporte es fluvial, se podrán financiar pequeños embarcaderos fluviales, balsas cautivas, etc.
- 2.13 El diseño y dimensionamiento de este subcomponente ha sido coordinado con la Unidad Coordinadora del Programa de Caminos Rurales (PCR) que financia parcialmente el BID. El PCR está orientado principalmente al fortalecimiento de acciones de conservación de caminos rurales y de la participación de los municipios, tanto en el mantenimiento como en el cofinanciamiento de las obras. Esta coordinación incluye acuerdos operativos referidos al uso de las normas técnicas y manuales ambientales para el diseño, la construcción y, especialmente, para el mantenimiento, todas ellas diseñadas y aplicadas por el PCR.
- 2.14 **Electrificación (US\$10 millones <sup>12/</sup>)**. Esta línea financiará 250 proyectos de redes eléctricas secundarias consistentes básicamente en un sistema de cables autoportantes suspendidos en postes de madera y las conexiones domiciliarias hasta la caja de registro. También financiará proyectos que utilicen otros sistemas aplicables en el área rural como por ejemplo uso de molinos generadores, sistema fotovoltaico con paneles solares, etc. El costo promedio de estos proyectos es de US\$ 40,000, incluidos los gastos capacitación técnica.
- 2.15 **Infraestructura económica (US\$9,6 millones <sup>13/</sup>)**. Este subcomponente no tiene carácter masivo y, aún cuando mantiene el principio de respeto a la priorización de la comunidad, su focalización geográfica está ligada a los 11 Micro Corredores Socioeconómicos (MCSE) que se describen más adelante. Con esto se busca

---

<sup>10/</sup> US\$ 6,5 millones para obras y US\$ 0,5 millones para capacitación  
<sup>11/</sup> US\$ 26,3 millones para obras y US\$ 0,7 millones para capacitación  
<sup>12/</sup> US\$ 9,6 millones para obras y US\$ 0,4 millones para capacitación  
<sup>13/</sup> US\$ 8,3 millones para obras y US\$ 1,3 millones para capacitación

lograr una mejor sinergia de las inversiones ha realizar. Se incluyen obras de: **(i) riego**, financiando aproximadamente 420 proyectos de pequeñas obras y sistemas de riego directamente vinculadas a procesos productivos con un costo promedio de US\$15.250; **(ii) obras de apoyo a la comercialización**, financiándose aproximadamente 210 proyectos de obras para post cosecha, tales como centros de acopio, almacenes, centros de transformación – molinos para granos, instalaciones para ferias comerciales, entre otros. Estas obras tienen por objetivo facilitar los procesos de comercialización y darle mayor valor agregado a la producción. El costo promedio es de US\$7,800; y **(iii) mejoramiento de suelos y reforestación**, financiándose 250 proyectos, tales como zanjas de infiltración, andenes, construcción de terrazas en contorno, programas de reforestación y manejo de pastos naturales y cultivados, protección de suelos agrícolas contra procesos de erosión. El costo promedio es de US\$5.900.

#### **b. Consolidación de proyectos productivos (US\$21,0 millones)**

- 2.16 Los proyectos productivos expandirán y consolidarán las acciones iniciadas en la etapa anterior, asistencia técnica y apoyo crediticio, las que tendrán enfoques distintos con a relación a: **(i) la asistencia técnica**, prestará mucha mayor atención a los mercados y a las oportunidades rentables, dentro y fuera de la agricultura; **(ii) el crédito**, el cual no formará parte del Programa, sino que los recursos provendrán del Programa de Microcrédito de FONCODES los que serán puestos en un fideicomiso administrado por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) la cual realizará el fondeo de los recursos bajo sus propias características financieras y será operado por instituciones formales de crédito. En este esquema FONCODES no participa en la selección de prestatarios, no es garante de los préstamos que se otorguen ni asume el riesgo de la operación; y **(iii) la escala de los proyectos**, apoyándose 11 MCSE, cada uno de los cuales contendrán unas seis REDs con una población aproximada de 30,000 habitantes. Con esto, se aprovechará las economías de escala en la provisión de asistencia técnica, así como posibles externalidades en el mercadeo, transporte y la provisión de crédito. Se prevé financiar un total de 650 proyectos de generación de capacidades a un costo promedio unitario de US\$ 30.700.
- 2.17 En cada uno de los MCSE, se financiará asistencia técnica y capacitación a las comunidades, coordinando esta acción con gobiernos locales y unidades relevantes del gobierno nacional, para desarrollar y llevar a cabo proyectos o planes de negocios en cada RED. El principal objetivo será el desarrollo de capacidades que permita solucionar los tramos críticos o “cuellos de botella” que impiden adecuados procesos productivos y ventajas en su vinculación con los mercados. Para ello se brindará: (i) tecnología, diversificación productiva, mejoramiento de calidad y productividad; (ii) fortalecimiento de organizaciones económicas y empresariales, para una adecuada participación en el mercado de bienes y servicios; (iii) promoción de oportunidades de negocio y fomento de mecanismos de articulación a mercados, por medio de la provisión oportuna de información; (iv) gestión predial integral y manejo sostenible de recursos naturales; y (v) gestión local y económica, con el objeto de lograr una inserción sostenible en el mercado agro alimentario.

- 2.18 La estrategia contempla acciones complementarias que apoyarían el desarrollo de negocios con enfoque de mercado: **(i) inversión en infraestructura económica**, orientada a subsanar los problemas en los procesos productivos y de comercialización. La inversión se realizará fundamentalmente en pequeña infraestructura de riego, de post cosecha, comercialización y/o procesamiento de productos; **(ii) apoyo al acceso a servicios financieros** buscando desarrollar mercados financieros en zonas de pobreza, promoviendo la aproximación entre la oferta y la demanda de estos servicios. Para la demanda se buscará lograr que la población beneficiaria tenga capacidad de gestionar y cumplir obligaciones financieras y, para la oferta, incentivar la participación de entidades financieras supervisadas en el ámbito rural y, específicamente, en el área de los MCSE. Este tipo de proceso ha sido iniciado en algunas regiones del país por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con buenos resultados; y **(iii) complementariedad con otros agentes** mediante la creación de un comité de coordinación interinstitucional a nivel del MCSE que incluya a todas las entes, públicos y privados, que participan en el área.
- 2.19 El subcomponente desarrollará su acción en los 11 MCSE, que fueron identificados con base en el conjunto de criterios que se resumen a continuación: (i) existencia de un RED en la zona; (ii) zona de concentración poblacional en situación de pobreza; (iii) potencialidad de desarrollo económico y productivo; (iv) acceso a mercados; (v) accesibilidad vial; (vi) niveles de organización y participación de la población involucrada; y (vii) presencia de otras instituciones, públicas y privadas, que promuevan el desarrollo rural.

### **c. Recuperación de la infraestructura social (US\$ 36,8 millones)**

- 2.20 Se financiarán aproximadamente 660 proyectos de recuperación de obras de infraestructura social, con un costo promedio por proyecto de \$ 56,100, incluido materiales y salarios. Se prevé rehabilitar aproximadamente 9.900 obras que actualmente no prestan adecuadamente el servicio para el cual fueron diseñadas, y que fueron financiadas y/o ejecutadas por diferentes instituciones o por la propia comunidad. Un importante beneficio adicional es la generación empleo temporal en los ámbitos de las comunidades rurales. Un proyecto de recuperación atenderá, en promedio, 15 obras tales como trochas carrozables, caminos de herradura, puentes peatonales y carrozables, veredas peatonales, pequeños sistemas de riego, sistemas de agua potable, desagüe, aulas, puestos de salud, entre otros.

## **2. Capacitación y fortalecimiento institucional (US\$6,83 millones)**

- 2.21 La capacitación es un elemento fundamental en el desarrollo social y económico de las comunidades rurales de bajos ingresos. Por ello, el Programa incorpora actividades que estarán dirigidas a las comunidades beneficiarias, a entes regionales y locales que se vinculan directamente con el desarrollo con estas comunidades, y a otras instituciones relacionadas al desarrollo social a nivel nacional. Este componente contempla el desarrollo de los tres subcomponentes que se detallan a continuación.

**a. Capacitación y fortalecimiento de la gestión comunitaria**

**(US\$2.8 millones)**

- 2.22 El subcomponente desarrollará acciones para mejorar la capacidad de las comunidades en planeamiento organizativo, priorización de proyectos, ejecución, operación y sostenibilidad de los mismos. Esta tarea se realizará en dos líneas de trabajo: (i) promoción inicial, financiada con recursos de este subcomponente, con actividades diferentes según se trate de proyectos de infraestructura social y económica o consolidación de proyectos productivos; y (ii) capacitación comunitaria, financiada con recursos del componente de inversión, destinada a proyectos de infraestructura social y económica.

**i. Promoción inicial (US\$2,38 millones)**

- 2.23 **Promoción inicial a las comunidades.** Se prevé financiar actividades de promoción para proyectos de infraestructura en 5.000 comunidades de las cuales, considerando la experiencia de las etapas anteriores, un 80% culminará presentando proyectos. Este trabajo tendrá una duración media de una semana por comunidad y su costo se estima en US\$300, incluyendo honorarios profesionales, viáticos, gastos para desplazamiento y material de apoyo.
- 2.24 La promoción es una pieza clave de la preinversión dentro del ciclo de proyecto y está destinada a difundir las opciones que ofrece FONCODES, y a sensibilizar a la comunidad en diversos temas tales como pertenencia, equidad de género, y conservación del medio ambiente, lo cual se incluirá folletos de difusión sobre estos aspectos. Además se proporcionará a la comunidad información referente a otras oportunidades de acceder a recursos públicos para el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, así como las condiciones y los compromisos que su ejecución requiera. Asimismo, apoyará la realización de las asambleas comunitarias, para priorizar proyectos culminando con la elección del Núcleo Ejecutor.
- 2.25 **Promoción inicial para la consolidación de los RED's.** Se financiarán actividades de promoción en 800 comunidades. Este trabajo tendrá una fase inicial de 3 meses de duración y su costo se estima en US\$1.100, incluyendo honorarios profesionales, viáticos y material de apoyo. Primero se trabajará con instituciones de apoyo a negocios rurales, tanto públicas como privadas, en temas de información y sensibilización. Igual que en el caso anterior, se buscará sensibilizar a la comunidad en temas tales como pertenencia, equidad de género, y conservación del medio ambiente, incluyendo la distribución de folletos de difusión sobre estos temas. Posteriormente se realizará una promoción directa a grupos de comunidades para la identificación y priorización de las opciones de negocios a apoyar con el Programa. Esta promoción culmina con la presentación del perfil de proyecto y la elección del Núcleo Ejecutor.

**ii. Capacitación a las comunidades (US\$0,42 millones)**

- 2.26 **Capacitación para proyectos de infraestructura.** Se brindará capacitación a aproximadamente 4.500 comunidades, cuyo costo estará incluido dentro del costo total del proyecto, y solo se financiará por separado el costo de materiales estimado

en US\$420.000 Esta actividad, que será tercerizada según se describe en el capítulo III, tiene como objetivo general desarrollar capacidades en la comunidad y sus dirigentes para favorecer los procesos de gestión comunitaria. La capacitación tendrá dos partes: (i) técnica, de acuerdo al tipo de proyecto, centrada en los aspectos de construcción, uso y mantenimiento de las obras y en los aspectos de gestión y administración y sostenibilidad de las mismas; y (ii) transversal, orientada a abordar en especial, los aspectos de participación comunitaria, equidad de género, medio ambiente, y organización comunal.

- 2.27 La capacitación técnica se realizará en dos etapas: (i) durante la preinversión y ejecución, con una duración promedio de cinco meses y un costo de US\$ 1,500; y (ii) durante el acompañamiento con una duración de 1,5 años y un costo asociado al proyecto de US\$2.000. Esta segunda etapa será solo aplicable a los proyectos de agua potable y se realizará mediante visitas periódicas, desarrollando actividades de asistencia técnica y reforzamiento de la gestión a los comités de administración, así como coordinaciones con los gobiernos locales referidas a la sostenibilidad de los proyectos.

**b. Fortalecimiento y equipamiento de FONCODES (US\$2,7 millones)**

- 2.28 Este subcomponente financiará el desarrollo e implantación de un plan de ajuste operacional y de modernización del equipamiento, especialmente en el área informática, tanto a nivel central como de las oficinas zonales, adoptándola a los roles que deberá desempeñar FONCODES.
- 2.29 En informática se financiará la implementación del plan de reforzamiento de los sistemas de información, que contiene los requerimientos aplicativos, programas y automatización de procesos, principalmente en las áreas de sistemas administrativo financiero y sistemas de gestión de proyectos. También se reforzará el equipamiento mediante la adquisición o desarrollo de software y capacitación para su uso tanto en las OZ como en la sede central. El costo estimado es de US\$ 1,9 millones.
- 2.30 Asimismo, se financiará la capacitación del personal de FONCODES, tanto de la Sede como de las OZ. Las principales áreas temáticas se refieren a la visión estratégica de intervención del Programa; normas nacionales vinculadas a los proyectos de inversión; género; medio ambiente; descentralización; y ética y probidad institucional. La capacitación se impartirá a través de talleres, seminarios, jornadas de planificación, y cursos específicos. Cuando se trate de materias de mayor especialización, como informática por ejemplo, estos trabajos serán tercerizados mediante contratos con universidades o institutos profesionales. El costo total del plan de capacitación institucional, incluidos los trabajos de elaboración de instrumentos específicos, se estima en US\$ 0,8 millones.

**c. Capacitación en gerencia social (US\$1,75 millones)**

- 2.31 Se capacitarán aproximadamente 550 profesionales y técnicos del gobierno central, departamental y municipal, dirigentes de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y académicos, entre otros. Se fortalecerán las organizaciones que diseñan y gestionan las políticas y programas sociales en el país, se capacitarán profesionales y directivos de programas sociales y se fortalecerá la capacidad

institucional nacional para ofrecer capacitación en asuntos de gerencia social. Los cursos enfatizarán el diseño de políticas y las buenas prácticas en el financiamiento, organización y gerencia de la entrega de servicios sociales. El programa solo financiará los costos directos incrementales del INDES, el cual no recibirá ningún otro tipo de financiamiento.

### **3. Seguimiento y evaluación (US\$2,05 millones)**

#### **a. Seguimiento externo (US\$1,1 millones)**

- 2.32 Se realizará en forma permanente un seguimiento del Programa de manera de identificar problemas y proponer soluciones oportunas a los problemas que pudieran obstaculizar su ejecución. Para ello, se financiará la contratación de una firma consultora independiente cuyos términos de referencia incluyen, entre otros, los siguientes aspectos: (i) procesos de cambios institucionales a nivel de país que directa o indirectamente afecten FONCODES; (ii) la articulación de FONCODES con las entidades, públicas y privadas, que tengan relación con su labor; (iii) la gestión de las oficinas zonales y su relación con los gobiernos y entes regionales y locales y con las comunidades; (iv) la oportuna actualización de los indicadores que se utilizaran para medir el impacto del Programa; (v) la ejecución de las medidas de protección ambiental y mitigadoras de impacto; y (vi) asesoría y asistencia técnica permanente a la dirección y gerencias de línea proponiendo soluciones a los problemas detectados. La firma consultora deberá entregar informes bimensuales al FONCODES y al Banco en los cuales se exponga la marcha del Programa, sus problemas y las propuestas para solucionarlos. La contratación de la firma se hará por licitación de acuerdo a las Normas del Banco y su costo se estima en US\$1,1 millones. Considerando que se requiere que esta consultoría inicie sus actividades, en lo posible junto con el inicio la ejecución del Programa, será condición previa al primer desembolso haber comenzado el proceso de licitación con la publicación a nivel internacional de la correspondiente convocatoria. Igualmente, será condición previa al primer desembolsos el diseño, aprobación y aplicación cuando sea pertinente de la metodología de identificación de la línea de base para el seguimiento y evaluación de los proyectos.

#### **b. Evaluaciones (US\$0,86 millones)**

- 2.33 **Evaluación intermedia.** Considerando los objetivos de FONCODES y los cambios institucionales que se implantarán por el Gobierno durante su ejecución, la evaluación del Programa se llevará a cabo en dos partes. Habrá una Evaluación Intermedia cuyo propósito será medir la efectividad operacional del funcionamiento y determinar como FONCODES se ha integrado con éxito en la reorganización del Gobierno Central y al proceso de descentralización y participación. Esta actividad se efectuará a los dos años de iniciado el Programa o cuando se haya comprometido el 75% de los recursos, cualquiera que sea primero. Durante esta evaluación se revisará el cumplimiento de: (i) FONCODES ha sido integrado institucionalmente al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social o su equivalente; (ii) se ha creado, en el marco del proceso de modernización y descentralización, un fondo de inversión local o su equivalente, que elimine la duplicidad y optimice el uso de los recursos de las distintas actividades de los fondos o programas sociales actualmente existentes; y (iii) se han adecuado en

FONCODES mecanismos de intervención consistentes con la nueva estrategia de descentralización. Lo anterior será una condición especial que se incluirá en el contrato de préstamo. El saldo del préstamo no comprometido, solo podrá utilizarse una vez cumplida a satisfacción del Banco esta condición. Su costo se estima en US\$160.000

- 2.34 **Evaluación final.** La evaluación final constará de dos partes, vinculadas pero con objetivos distintos. La primera se referirá a los aspectos operativos, institucionales y de gestión en la cual se evalúa la eficiencia de FONCODES. La segunda estará dirigida a medir el impacto del Programa en la población objetivo. Las metodologías serán similares a las utilizadas en la etapa anterior con algunos ajustes y la inclusión de algunos nuevos indicadores en la línea de base. La información que se recolectará sobre los beneficiarios del Programa estará desagregada por regiones (sierra, costa y selva), por género, y por etnia.
- 2.35 Para evaluar el desempeño de FONCODES, se define una muestra aleatoria de proyectos de la cual se recopila información mediante encuestas a los diferentes agentes que intervienen en el ciclo de proyecto. La información está referida, entre otros aspectos a la calidad de los proyectos revisando si éstos han operado en forma normal, si los beneficiarios están satisfechos con el funcionamiento del proyecto y con el apoyo brindado por FONCODES durante las diversas fases del ciclo de proyecto, si los procedimientos utilizados para priorizarlos representan la decisión de la comunidad, si el medio ambiente ha sido afectado por los proyectos, si las medidas mitigadoras de impacto han sido ejecutadas con la calidad y oportunidad requerida, etc. Especial información se recabará sobre los aspectos de sostenibilidad, institucionales y de gestión, tanto de la sede como de las oficinas zonales.
- 2.36 La metodología para medir el impacto del Programa utiliza tres elementos claves: (i) indicadores para cada tipo de proyecto; (ii) una línea de base ligada a estos indicadores en cada intervención; y (iii) comunidades de control, las cuales se identifican de la base de datos de FONCODES, que contiene los proyectos que no han recibido financiamiento y tienen características similares a las comunidades evaluadas. La utilización de estos tres elementos permitirá conocer las diferencias o mejoras en la calidad de vida de los pobres como producto de la intervención del Programa. Para los proyectos productivos, el indicador principal es el ingreso per cápita. Para ello, FONCODES preparará, antes de realizar ninguna inversión, una línea de base mediante una encuesta de hogares, cuyos resultados permitirán conocer el valor inicial de este indicador en cada uno de los 11 MCSE en que intervendrá el Programa. Paralelamente se identificarán distritos comparables y cercanos a los corredores para que sirvan como grupos de control, en los cuales también se realizará una encuesta de hogares para determinar su nivel de ingresos, así como otras características propias del hogar. Para todas las otras líneas de proyectos, no serán necesarias encuestas especiales dado que el expediente con los antecedentes de la solicitud de financiamiento contiene toda la información base para medir el impacto del correspondiente proyecto. El costo de esta evaluación se estima en US\$700 mil.

## C. Dimensionamiento

- 2.37 Para el dimensionamiento del Programa se han considerado tres aspectos: el inventario existente de proyectos, la capacidad institucional de FONCODES para ejecutarlo y la disponibilidad de contrapartida. El inventario de proyectos asciende a 2.250 proyectos por alrededor de US\$60 millones que ya han sido evaluados positivamente. Con respecto a la capacidad institucional, FONCODES ha financiado durante la segunda etapa del Programa casi 6,000 proyectos anuales, cifra superior a los contemplados en esta etapa. La contrapartida estaría asegurada si se considera el cofinanciamiento con el BM que se describe mas adelante.

## D. Costos y financiamiento

- 2.38 El costo total del Programa es de US\$187.5 millones, de los cuales el Banco financiará US\$150 millones (80%) y el país US\$37.5 millones (20%). En la categoría de Administración se contempla solo el gasto en consultoría de apoyo, dado que la planilla es financiada por el país con recursos que no forman parte del Programa.

**Cuadro II-1**  
**Cuadro de Distribución de Costos**  
**(miles de US\$)**

CATEGORÍA	BID		LOCAL		TOTAL	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%
<b>I. ADMINISTRACIÓN</b>	<b>600</b>				<b>600</b>	<b>0.3%</b>
1.1 Consultorías	600		-		600	
<b>II. INVERSIÓN</b>	<b>139,500</b>	<b>93.0%</b>	<b>33,900</b>	<b>90.4%</b>	<b>173,400</b>	<b>92.5%</b>
2.1 Infraestructura Social y Económica	87,700		27,900		115,600	
2.1.1 Financiamiento de obras	80,000		27,900		107,900	
2.1.2 Financiamiento capacitación comunitaria	7,700				7,700	
2.2 Consolidación de REDs. Rurales	21,000		-		21,000	
2.3 Rehabilitación de Infraestructura Social y Económica	30,800		6,000		36,800	
<b>III. CAPACITACIÓN Y FORTALEC.</b>	<b>4,050</b>	<b>2.7%</b>	<b>3,600</b>	<b>9.6%</b>	<b>7,650</b>	<b>4.1%</b>
3.1 Promoción Inicial			2,800		2,800	
3.3 Capacitación FONCODES			800		800	
3.4 Equipamiento Informático	1,900		-		1,900	
3.5 Capacitación Gerencia Social – INDES	1,750		-		1,750	
3.6 Implantación Plan Manejo Ambiental	400		-		400	
<b>IV. SEGUIMIENTO, EVALUACIONES Y AUDITORIAS</b>	<b>3,350</b>	<b>2.2%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3,350</b>	<b>1.8%</b>
4.1 Preparación Línea de Base (Diseño y Encuestas)	190		-		190	
4.2 Seguimiento externo	1,100		-		1,100	
4.3. Evaluación intermedia	160		-		160	
4.4 Evaluación de impacto	700		-		700	
4.5 Auditoria Externa	1,200		-		1,200	
<b>V. IMPREVISTOS (0,5%)</b>	<b>1,000</b>	<b>0.7%</b>	<b>-</b>	<b>0.0%</b>	<b>1,000</b>	<b>0.5%</b>
<b>VI. FIV</b>	<b>1,500</b>	<b>1.0%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1,500</b>	<b>0.8%</b>
<b>TOTAL US\$</b>	<b>150,000</b>	<b>100%</b>	<b>37,500</b>	<b>100.0%</b>	<b>187,500</b>	<b>100.0%</b>
<b>%</b>	<b>80</b>		<b>20</b>			<b>100</b>



- 2.39 El plazo de compromiso será de 3,5 años y el de desembolsos será de 4 años. El cuadro siguiente resume los términos y condiciones del préstamo.

**Cuadro II.2**  
**Término y Condiciones del Préstamo**

Período de Amortización	25 años
Período de Compromisos	3,5 años
Período de Desembolsos	4,0 años
Tasa de Interés	Variable
Inspección y Vigilancia	1%
Comisión de Compromiso	0,75%
Moneda	Dólares de la Facilidad Unimonetaria

**E. Cofinanciamiento**

- 2.40 El Gobierno de Perú y el Banco Mundial están negociando un préstamo por US\$52,5 millones para un programa de educación rural. Dentro de dicho programa FONCODES ejecutará un componente de rehabilitación de escuelas por un monto de US\$22,25 millones de los cuales US\$10,06 millones provendrán del préstamo del Banco Mundial y US\$12,19 millones corresponderían a proyectos financiados dentro del préstamo BID presentado en este documento.
- 2.41 Estas condiciones cumplen con los requisitos de un cofinanciamiento paralelo entre las dos instituciones. El Banco permite que un cofinanciamiento de este tipo se reconozca como contribución a la contrapartida nacional dentro del esquema de financiamiento. Actualmente está bajo negociación un acuerdo similar para el PRONASAR. Sin embargo, las negociaciones respectivas no se encuentran lo suficientemente avanzadas para reconocerlas en el presente documento.

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

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

- 3.1 El financiamiento del Programa sería otorgado al Gobierno del Perú y su ejecución estaría a cargo del FONCODES. Será condición previa al primer desembolso, la presentación al Banco del convenio de traspaso de recursos suscrito entre el Gobierno y FONCODES para transferir a este último los recursos del préstamo.

#### **B. Organismo Ejecutor**

- 3.2 FONCODES tiene una estructura orgánica simple y su acción es definida por un Directorio de cinco persona, designadas por el Presidente de la República. El Directorio define las políticas, regula y supervisa la operación general de la institución y debe dar su aprobación a los proyectos superiores al equivalente de cien mil dólares. Uno de los miembros del Directorio es designado como Director Ejecutivo, el cual actúa como representante legal de FONCODES y es responsable de materializar las decisiones del Directorio. La estructura orgánica de FONCODES, vigente desde abril del año 2001, está compuesta por 7 gerencias y 14 subgerencias, dependientes del Director Ejecutivo. Está desarrollada sobre la base de una Gerencia General, la cual controla y supervisa el accionar de las gerencias de línea y las gerencias de soporte institucional. Adicionalmente para su funcionamiento, FONCODES cuenta con una estructura descentralizada conformada por 24 Oficinas Zonales, a cargo de un Jefe Zonal. Cuenta con 294 técnicos, de los cuales 145 estarían en la sede, y 149 en las OZ. El costo de la planilla es de cargo del Estado peruano y no se financia con recursos del Programa.
- 3.3 Esta estructura está siendo sometida a un proceso de ajuste con el objeto de adaptarla a los nuevos requerimientos, tanto del Programa como de los procesos de modernización y descentralización del Estado. Entre otros, se consideran los siguientes lineamientos: (i) la incorporación formal de la Comisión de Transparencia, Ética y Probidad Institucional (CTI) como unidad orgánica adscrita al Directorio de la organización, ratificando su composición que incluye, entre otros, a representantes de la Defensoría del Pueblo, de la Comisión Anticorrupción y del Colegio de Ingenieros; y (ii) la creación, en el marco del proceso de modernización y descentralización, de un fondo de inversión local o su equivalente, que elimine la duplicidad y optimice el uso de los recursos de las distintas actividades de los fondos o programas sociales actualmente existentes. La aprobación por el Directorio de la incorporación formal de la CTI como unidad adscrita al mismo, será condición previa al primer desembolso.
- 3.4 Por otra parte, con el objeto de mantener el alto nivel técnico de la institución, se buscará dar la mayor continuidad en sus cargos a los profesionales y directivos, tanto de la Sede como de las Oficinas Zonales. Por ello, cuando sea necesario efectuar cambios en estos niveles o contratar nuevo personal técnico o directivo, FONCODES llamará a concurso público para ocupar las vacantes. Los TOR de estos concursos y el perfil técnico que en cada caso deberán cumplir los postulantes contarán con la no objeción del Banco antes de proceder a la publicación del concurso. De no cumplirse con este trámite en alguna OZ, los compromisos de

recursos generados en dicha Oficina no formarán parte del Programa. Esta obligación será incorporada en el Contrato de Préstamo.

## **C. Ciclo de Proyecto**

### **1. Componentes de Inversión**

- 3.5 **Ciclo de proyecto para subcomponente de infraestructura.** Se han recogido las lecciones aprendidas en las etapas anteriores, especialmente en promoción y capacitación, así como en la necesidad de coordinación y articulación con otros entes locales para lograr una mayor sostenibilidad de los proyectos. En términos generales, el Ciclo de Proyectos se divide en tres fases: (i) preinversión; (ii) ejecución; y (iii) acompañamiento. Cada fase comprende una serie de etapas y actividades, que son llevados a cabo en forma conjunta por las comunidades, los agentes técnicos y sociales, la municipalidad, las instancias de Concertación y FONCODES.
- 3.6 FONCODES es el ente financiero y supervisor y el Núcleo Ejecutor es el que prioriza y ejecuta los proyectos. Este NE es elegido en asambleas comunitarias que deben cumplir con cierta normativa para asegurar su legitimidad. En esta etapa se ha agregado un integrante al NE que representará al municipio como fiscal. Este integrante es elegido por la comunidad de una terna que entrega el Alcalde respectivo. La instancia de concertación, compuesta por las comunidades y las instituciones locales públicas y privadas, tiene por objeto armonizar los proyectos con los planes de desarrollo locales. El municipio tiene el rol de ente fiscalizador y/o cofinanciador de la ejecución de las obras y, cuando corresponda, responsable del mantenimiento posterior de las mismas. FONCODES contrata a terceros, personas naturales o jurídicas, para la Evaluación y Supervisión de los proyectos, y a operadores para realizar la labor de promoción, capacitación comunitaria y el desarrollo de capacidades del NE, y del Comité de Administración. El NE contrata también personas, naturales o jurídicas, para la elaboración de los proyectos y la dirección técnica de las obras.
- 3.7 **Focalización.** Para determinar los distritos de intervención, FONCODES utiliza el Mapa de Pobreza, el cual identifica distritos regulares, pobres, muy pobres y extremadamente pobres, siendo éstos tres últimos los prioritarios. En función de esto se preasignan los recursos a nivel distrital. Para determinar las localidades de cada distrito, FONCODES, a través de promotores, efectúa reuniones con las Instancias de Concertación Distrital, que involucran a los representantes de las comunidades, las autoridades municipales y representantes de la sociedad civil con quienes identifica las localidades prioritarias para el financiamiento de sus proyectos.
- 3.8 **Preinversión.** Esta fase se inicia con la promoción en cada una de las localidades focalizadas, con el objeto que los pobladores puedan identificar sus proyectos, priorizarlos, constituir los NE y solicitar el financiamiento. Posteriormente FONCODES evalúa la factibilidad técnica y prioriza las solicitudes por medio de la aplicación de un sistema informático que utiliza criterios multivariados y, de ser el caso, se procede a otorgar financiamiento para la preinversión. El expediente técnico del proyecto, se evalúa y se somete a aprobación por parte del Comité de Aprobación de la OZ.

- 3.9 **Ejecución.** Una vez aprobado el proyecto, el NE suscribe con FONCODES un convenio de financiamiento y procede a su ejecución, contando con la asesoría del Inspector Residente de la OZ. Asimismo, se realiza la Capacitación Técnica a los comités de Administración que se encargarán de la operación y mantenimiento, y la capacitación social a la población beneficiaria. Durante la ejecución del proyecto, el NE, presenta mensualmente a la comunidad y a FONCODES el balance de las inversiones realizadas. Al finalizar el proyecto, previa firma del acta de terminación, el NE presentará la liquidación final del proyecto, la cual es aprobada por FONCODES, procediéndose a la transferencia de las obras a la entidad administradora correspondiente.
- 3.10 **Acompañamiento.** Con el propósito de asegurar la sostenibilidad de los proyectos, FONCODES por medio de un operador, efectuará un acompañamiento de un año y medio a los Comités de Administración, a quienes realizará visitas periódicas, de acuerdo al tipo de proyecto, en los que evaluará y reforzará la capacidad de gestión. Así mismo, propiciará la coordinación con el municipio y con los sectores de educación, salud, agricultura, y otros según corresponda, con la finalidad de articular acciones de reforzamiento de las capacidades de operación y mantenimiento. Al terminar esta etapa efectuará una evaluación de la gestión de la comunidad en la operación y mantenimiento del proyecto.
- 3.11 **Ciclo de proyectos para el subcomponente de consolidación de REDs.** Para los proyectos de consolidación de REDs. el ciclo de proyectos tiene básicamente las mismas fases, con algunas particularidades. Las acciones serán focalizadas en los 11 microcorredores socioeconómicos ya identificados en la etapa anterior. La promoción se hará en dos niveles: (i) entre las instituciones de promoción de negocios rurales, públicas y privadas, para identificar posibilidades de articulación y alianzas; (ii) informando y sensibilizando a la población objetivo para lograr su participación activa como usuarios directos del Programa. Realizada la promoción, los grupos o comunidades presentarán un perfil de los planes de negocio, solicitando a FONCODES el financiamiento de la capacitación necesaria para su ejecución. Este perfil es presentado a la oficina zonal correspondiente, la que conforma un Comité de Evaluación y Priorización integrado por dos profesionales de la Oficina Zonal y un representante del Comité de Coordinación instaurado con las otras instituciones complementarias. Esta evaluación y priorización debe realizarse estableciendo los escenarios posibles de articulación y una estimación de costos.
- 3.12 Las comunidades con perfiles priorizados, procederán a la elección de sus NE en asambleas comunitarias. Posteriormente, asociaciones de cinco o seis núcleos ejecutores, en una reunión ampliada de todos sus integrantes constituirán el Núcleo Ejecutor Central (NEC), el que firmará un convenio con FONCODES para la contratación de los consultores que elaborarán los proyectos de cada comunidad, donde se incluirán los planes de negocios y las acciones necesarias para consolidar los procesos productivos y organizativos de la población objetivo. Este proyecto es presentado a la oficina zonal, la que realiza su evaluación y, de aprobarse, procede a establecer el cronograma de ejecución y el calendario de desembolsos. Cada Núcleo Ejecutor es responsable de la ejecución de las actividades programadas para su comunidad, delegando en el NEC algunas funciones para garantizar

economías de escala en la contratación de agentes y administración de los proyectos. Las oficinas zonales proporcionarán un registro de oferentes que puedan ser contratados por el NEC para implementar las acciones de creación de capacidades indicadas en cada proyecto. Este registro incluirá ONG's, centros de servicio profesionales, o firmas independientes acreditados para estas tareas. Las características de estos registros, sus formas de contratación y pagos, están detalladas en el Reglamento Operativo.

- 3.13 Finalmente, FONCODES verificará la buena ejecución de los proyectos por medio de supervisores, los que constatarán en campo la efectiva realización de todas las actividades y contenidos, contemplados en los proyectos. Una vez terminado el proyecto, el NE presenta el expediente de liquidación a la oficina zonal, el cual es revisado por esta y, de ser aprobado, se procede a la liquidación.

## **2. Componente de recuperación de infraestructura social**

- 3.14 **Ciclo de proyecto del componente de Recuperación de Infraestructura.** Las fases del ciclo de proyecto son similares a las anteriores, con la diferencia que el proyecto incluye varias obras a rehabilitar. Asimismo, tiene como beneficio inmediato el empleo temporal. El proceso se inicia cuando los pobladores de las localidades de los distritos focalizados, apoyados por un promotor contratado por FONCODES, efectúan el diagnóstico y priorización de sus necesidades. Posteriormente, realizan asambleas locales en donde eligen a sus delegados y acuerdan la periodicidad de los puestos de trabajo y efectúan el sorteo de los postulantes para conformar las brigadas de trabajo. La priorización es puesta en conocimiento de la Instancia de Concertación mediante un Acta de las asambleas. Luego de consolidar las actas de todas las localidades, éstas son presentadas en un taller promovido por la Oficina Zonal donde además intervienen los representantes de la Municipalidad Distrital, la comunidad y FONCODES. En este taller se priorizan las infraestructuras o actividades a rehabilitar. Todas las localidades priorizadas realizan una Asamblea General en donde participan los delegados y eligen al NE, que incluirá a un fiscal propuesto por la Municipalidad.
- 3.15 Elaborado el expediente técnico del proyecto se presenta a la OZ para que sea evaluado y sometido al Comité Zonal de Aprobación de FONCODES. El Convenio de Financiamiento para la ejecución del proyecto es firmado por el Jefe Zonal de FONCODES, el Presidente, el Secretario, el Tesorero, el Fiscal del NE y los Inspectores Técnicos y Administrativos contratados por éste.
- 3.16 El Núcleo Ejecutor, ejecuta el proyecto por medio de la brigada de trabajo de acuerdo al plan aprobado. Asimismo, se capacita en forma permanente a la brigada mediante el maestro de obra que hace las veces de instructor. La supervisión está a cargo del Supervisor de Proyectos y del Supervisor Zonal. La supervisión de la Municipalidad está a cargo del Fiscal del Núcleo Ejecutor.
- 3.17 El supervisor verifica la culminación de los trabajos de acuerdo al expediente técnico aprobado, y se suscribe el Acta de Terminación del Proyecto. Finalmente, el Núcleo Ejecutor y los inspectores presentan la liquidación, la cual es revisada por el supervisor zonal y por el revisor de FONCODES los que la verifican y tramitan su aprobación, dictando la resolución correspondiente.

### **3. Componente de fortalecimiento y capacitación**

- 3.18 **Capacitación a las comunidades.** Las acciones de capacitación y asistencia técnica a las comunidades se desarrollarán de manera tercerizada. FONCODES establecerá los contenidos de la asistencia técnica, los estándares de los servicios a contratar, proveerá los materiales a utilizar en la capacitación, y contratará y supervisará a los proveedores de servicios que pueden ser universidades, ONGs, firmas consultoras, o consultores individuales.
- 3.19 Para iniciar la ejecución del componente, FONCODES contratará los servicios de una organización (universidad, ONG, o firma consultora) para: (i) precalificar a las posibles instituciones proveedoras de servicios con base en la capacidad institucional, experiencia en actividades de desarrollo social en el área rural, y personal, permanente o temporal, para desarrollar las áreas temáticas; (ii) entrenar a las organizaciones precalificadas sobre los objetivos y contenidos temáticos de la capacitación que deberán desarrollar; y (iii) certificar a las entidades elegibles para llevar a cabo las actividades de capacitación y asistencia técnica de las comunidades.
- 3.20 FONCODES preparará unos términos de referencia y un presupuesto oficial que contemple todas las actividades de capacitación previstas para un conjunto de comunidades. Asimismo, preparará un listado de precios por zonas para aquellos items variables como los viáticos y pasajes. Los TORs incluirán, entre otras: (i) capacitación técnica en administración, operación y mantenimiento de las obras, especialmente las de agua potable, saneamiento y vialidad; (ii) capacitación y fortalecimiento de las comunidades en gestión comunitaria y organizativa, en equidad de género, y en medio ambiente; y (iii) cuando se trate de proyectos de agua potable y saneamiento, el acompañamiento por un año y medio al comité de administración y a la comunidad.
- 3.21 Las OZ conformarán un Registro de Entidades Capacitadoras y Operadoras, para lo cual llamarán a inscripción a las entidades certificadas que estén interesadas en prestar sus servicios. Con base en dicho Registro, se convoca a un concurso de para la ejecución de la capacitación en todo o parte del territorio jurisdiccional de una OZ. El concurso deberá llevarse a efectos en forma descentralizada por medio de comités especiales de adjudicación, que funcionarán en cada OZ en los que se incluirá un representante de cada NE beneficiario.
- 3.22 **Capacitación a FONCODES.** Las actividades de capacitación gerencial y técnica para el personal de FONCODES, se contratarán con entidades académicas públicas o privadas. Para aquellos casos que la actividad se realiza en forma individual, tal como atender cursos específicos, podrán ser financiadas previa presentación y aprobación del respectivo programa o plan de capacitación por parte de la unidad responsable en FONCODES.
- 3.23 **Capacitación en gerencia social.** Este subcomponente será ejecutado por el INDES que tendrá la responsabilidad técnica de su diseño y desarrollo con la colaboración de los equipos de FONCODES, el que tendrá, además, la responsabilidad básica y de manejo de los recursos. El programa tendrá una

duración de dos años y cobertura nacional. Será responsabilidad del INDES identificar a consultores que serán contratados para tareas de coordinación, docencia y supervisión. INDES podrá establecer convenios con universidades o instituciones formadoras para la ejecución o preparación de algunas actividades ligadas a la capacitación, pero mantendrá la responsabilidad técnica.

**D. Aporte de los beneficiarios y de los municipios**

- 3.24 La contribución de la mano de obra no calificada será como mínimo del 10% de la mano de obra del proyecto, excepto en la línea de saneamiento, en la cual los beneficiarios realizarán el aporte del 100 % de dicha actividad. Para garantizar un adecuado manejo y control de los aportes, FONCODES consignará este aporte en el presupuesto del proyecto, el cual será considerado como parte del costo para efectos de evaluación. Estos aportes podrán, ser reconocidos como parte de la contrapartida local hasta por un monto equivalente de US\$1,8 millones (5% de la contrapartida local), no pudiendo exceder al 10% por cada proyecto. Los aportes serán monitoreados durante la ejecución del proyecto a fin de determinar las diferencias entre el aporte de mano de obra no calificada consignado en el proyecto y el realmente aportado al final del proyecto. Cuando exista un cofinanciamiento de los municipios, como se prevé para los proyectos de agua potable y vialidad, por ejemplo, éste podrá también podrá ser considerado como aporte local.

**E. Transparencia**

- 3.25 Para mantener y mejorar el alto grado de confianza y credibilidad, tanto de parte de los beneficiarios y de la sociedad civil como de los organismos que apoyan su financiamiento, FONCODES ha creado la **Comisión de Transparencia, Ética y Probidad Institucional**. Esta comisión está integrada por un representante de FONCODES, quien la preside; un representante de cada unidad de línea; un representante de la mesa de concertación para la lucha contra de la pobreza; un representante del Colegio de Ingenieros; y un representante de la Defensoría del Pueblo. Actualmente tiene el carácter de unidad asesora del Director Ejecutivo. En los estudios de ajuste institucional se ubicará como una Unidad dependiente del Directorio de FONCODES. Esta Unidad vendría a complementar la labor de la Oficina de Auditoría Interna al promover la ética y probidad institucional.
- 3.26 La Comisión será incorporada a la página Web de FONCODES. Actualmente está en diseño un portal que permite, entre otras, la publicación de los antecedentes y costos de todos los proyectos que reciban financiamiento de FONCODES. El sistema debe estar funcionando como condición previa al primer desembolso.

**F. Coordinación institucional**

- 3.27 Una de las lecciones aprendidas más importantes se refiere a la necesidad de tener una estrecha coordinación con las instituciones del sector público y privado, que trabajan en el sector social para asegurar que las intervenciones de FONCODES estén insertas en las políticas, y cumplan con las normas técnicas y directivas sectoriales. Para ello se ha previsto una serie de medidas, entre las cuales se pueden mencionar: (i) la suscripción, o ratificación si ya existen, de convenios interinstitucionales con los Ministerios de Salud; Educación; Vivienda, Construcción y Saneamiento; y Transporte y Comunicaciones, en los cuales se detallen las

obligaciones mutuas; (ii) que en el ciclo de proyecto se realicen actividades de coordinación con los municipios e instancias locales, a fin de evitar duplicaciones de acciones; (iii) la participación de un representante del Municipio en el Núcleo Ejecutor como elemento articulador con la institucionalidad local y la comunidad; (iv) que antes de la suscripción del convenio de financiamiento en los proyectos, se identifique la entidad receptora y operadora de la obra y su aceptación a recibirla y administrarla. La suscripción o ratificación de los convenios a satisfacción del Banco será condición previa al primer desembolso.

#### **G. Reglamento Operativo**

- 3.28 La ejecución del Programa se regirá por el Reglamento Operativo compuesto por un cuerpo principal que contiene, entre otros, los criterios generales de elegibilidad, y guías específicas para cada tipo de obra o actividad con sus respectivos criterios de elegibilidad. El RO contiene las normas, procedimientos y regulaciones necesarias para ejecutar cada uno de los componentes del Programa, así como las funciones y obligaciones de los diferentes actores involucrados en la ejecución. Las guías específicas para cada sector contienen, entre otros, los indicadores de costo eficiencia para cada tipo de proyecto. Entre los criterios generales de elegibilidad se pueden citar: (i) la población beneficiaria debe pertenecer a una localidad de los distritos en situación de pobreza; (ii) el costo de los proyectos no debe exceder al equivalente de US\$ 250,000; (iii) los proyectos deben corresponder a una de las líneas de inversión del Programa y contemplar los componentes de intervención necesarios para garantizar su operación y mantenimiento; (iv) los proyectos no deben generar impacto negativo en el medio ambiente o que éstos no puedan ser mitigados a costos razonables; (v) los proyectos no serán ubicados en ecosistemas sensibles o frágiles; (vi) los proyectos deben responder a una necesidad de la población y deben haber sido solicitados por ella; y (vii) los proyectos deben cumplir con todo lo dispuesto en los Convenios suscritos con las entidades sectoriales, especialmente de saneamiento y caminos rurales. Estos Convenios formarán parte integrante del RO. Las guías y manuales de funcionamiento del Programa señalarán los criterios específicos, incluidos de protección al medio ambiente, que deben cumplir para ser elegibles al financiamiento del Programa. El RO fue presentado al Banco, el que deberá aprobarlo antes de su puesta en efectividad, lo cual será condición previa al primer desembolso, y cualquier modificación debe ser hecha de común acuerdo con el Banco.

#### **H. Administración financiera**

- 3.29 FONCODES será responsable por: (i) la apertura de cuentas bancarias específicas y separadas para el manejo de los recursos del Programa; (ii) la presentación al Banco de las solicitudes de desembolso y justificaciones de gastos elegibles; (iii) el mantenimiento de sistemas adecuados para la administración de contrataciones, y el registro contable y financiero de las transacciones; (iv) la preparación y presentación de estados financieros consolidados del Programa, incluyendo los informes semestrales de auditoría sobre aspectos operativos y financieros del Programa y otros informes financieros requeridos por el Banco; y (v) el traspaso de los recursos a los núcleos ejecutores de acuerdo a las condiciones indicadas en el RO.



- 3.30 Los núcleos ejecutores serán responsables por: (i) el mantenimiento de cuentas separadas y específicas para el manejo de los recursos del Programa; (ii) el mantenimiento de registros adecuados; (iii) la rendición de cuentas a FONCODES sobre el uso de los recursos del Programa; y (iv) la preparación y suministro de información financiera requerida por FONCODES.
- 3.31 El uso de todos los recursos del Programa estará sujeto a las normas y políticas del Banco, así como a los procedimientos y pautas estipuladas en el RO. La contabilización de todos los costos y el reconocimiento de gastos, se llevará en forma detallada para cada proyecto financiado por FONCODES y además en forma globalizada para el Programa en su conjunto. Los registros se mantendrán separados para la rendición de cuentas o justificación de anticipos de fondos, elaborándose un cuadro de detalle de los pagos efectuados para cada periodo, el cual deberá acompañar a las solicitudes de reembolsos de gastos efectuados y justificación de anticipos de fondos.
- 3.32 Considerando que se trata de un proyecto de ejecución descentralizado que comprende múltiples pequeñas obras en todo el país, las reposiciones y/o justificaciones del Fondo Rotatorio se efectuarán con base en la documentación de apoyo de las transferencias de fondos a los NE. La revisión de gastos y desembolsos se hará por muestreo y de manera ex-post mediante auditorías externas semestrales en las OZ de FONCODES y en los NE. Sin perjuicio de lo anterior, FONCODES deberá demostrar ante el Banco en las sucesivas reposiciones del fondo rotatorio el grado en que los núcleos ejecutores han ido justificando los anticipos recibidos. Un mayor detalle sobre los procedimientos específicos de control de gastos se detalla en el Reglamento Operativo.
- 3.33 Adicionalmente, FONCODES deberá presentar junto con las solicitudes de reposición del fondo rotatorio, estados de liquidación trimestral de los anticipos entregados a los NE con base en los pagos efectivamente realizados por éstos.. El procedimiento detallado y contenido de las liquidaciones se detalla en el RO.
- 3.34 FONCODES mantendrá registros y carpetas completas para cada operación que haya generado un gasto. Los NE mantendrán también en forma separada registros y carpetas por la parte que les corresponda. Toda la documentación sustentatoria, tal como la evaluación de proyecto, la ficha resumen, los recibos, los informes, las supervisiones, etc., será debidamente archivada por FONCODES y por los NE, a satisfacción del Banco, y quedara a disposición del mismo y de los auditores externos para el efecto de las revisiones que fueran necesarias.

## **I. Adquisición de bienes y servicios**

- 3.35 En la adquisición de bienes y servicios y en la adjudicación de contratos para la ejecución de obras del Programa, se seguirán los procedimientos estándares del Banco. En el caso de adquisición de bienes y servicios, se utilizará el sistema de licitación pública internacional, cuando la adquisición sea igual o mayor al equivalente de US\$250.000. En el caso de obras, aún cuando no se prevé el financiamiento de obras mayores, para obras mayores a US\$1,0 millones se utilizará el sistema de licitación internacional. Cuando el valor de obras sea menor al equivalente de US\$90.000 se efectuarán por administración del NE, lo que está

contemplados en la legislación peruana, y los procedimientos se incluyen en los respectivos manuales del FONCODES. En todo caso se recomienda utilizar los procedimientos nacionales para su adjudicación siempre y cuando no entren en conflicto con las políticas de Banco. Para la contratación de servicios de consultoría se utilizará el procedimiento de licitación pública internacional cuando el monto estimado de la contratación sea igual o superior a US\$200.000, y en todos los demás casos se utilizarán los procedimientos del Banco que se incluyen en el Anexo C del contrato de préstamo. El Plan de Adquisiciones se adjunta como Anexo III-1

**J. Programa estimado de desembolsos**

- 3.36 El cronograma de ejecución que se presenta en el Cuadro III-1 toma en cuenta la atención del financiamiento de la demanda que actualmente tiene el fondo y la previsión de disponibilidad de recursos de contraparte.

**Cuadro III-1**  
**Programa Estimado de Desembolsos**

<b>Fuente</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Total</b>
<b>BID</b>	50.000	45.000	35.000	20.000	<b>150.000</b>
<b>Local</b>	6.000	9.000	11.000	11.500	<b>37.500</b>
<b>Total</b>	<b>56.000</b>	<b>54.000</b>	<b>46.000</b>	<b>31.500</b>	<b>187.500</b>
<b>%</b>	<b>29,9%</b>	<b>28,8%</b>	<b>24,5%</b>	<b>16,8%</b>	<b>100%</b>

**K. Reconocimiento de gastos previos y anticipo de fondos**

- 3.37 Con el objeto de facilitar la continuidad de operación de FONCODES se propone un reconocimiento de gastos retroactivos con cargo al financiamiento del Programa por hasta US\$8.0 millones por actividades realizadas por FONCODES dentro de los 12 meses anteriores a la aprobación del Préstamo en actividades de preparación del Programa y en el financiamiento del componente de inversión. Con cargo a la contrapartida local se reconocerá hasta la suma de US\$2.0 millones por gastos en los mismos ítem efectuados dentro de los 18 meses anteriores a la aprobación del Préstamo. Este reconocimiento de gastos solo se efectuará si se han seguido procedimientos similares a los que se utilizarán para la ejecución del Programa. Considerando el ritmo de ejecución previsto, se recomienda otorgar un anticipo de fondos por el equivalente al 5% de los recursos del préstamo.

**L. Auditoria externa**

- 3.38 La auditoria externa del Programa y de FONCODES será efectuada por una firma de auditores independiente aceptable al Banco. La auditoria será realizada de acuerdo a los términos de referencia previamente aprobados por el Banco (Documento AF-400). La firma será seleccionada y contratada de acuerdo al proceso estándar de licitaciones para firmas de auditoria definido por el Banco

(Documento AF-200). Los costos de la auditoria están incluidos en el costo del Programa y serán financiados con los recursos del préstamo del Banco. La firma auditora será contratada por el Ejecutor por un período mínimo de tres años sujeto a una cláusula de terminación en caso de desempeño insatisfactorio a juicio del Banco. Los estados financiero del Programa y de FONCODES serán presentados dentro de un período de 120 días contados a partir del cierre del año fiscal. Asimismo, el ejecutor deberá presentar al Banco dentro de los 60 días a partir del cierre de cada semestre un informe de auditoria sobre los aspectos operativos y financieros del Programa. Este informe corresponde a una extensión del trabajo del mismo auditor responsable de la auditoria externa del Programa sujeto a los términos de referencia aprobados por el Banco, los cuales incluirán, entre otros aspectos, las visitas y revisiones por muestreo a las OZ y NE. El informe semestral de auditoria incluirá una opinión del auditor sobre el examen de las solicitudes de desembolsos y su documentación de soporte de acuerdo a los términos de referencia para revisión expost de desembolsos (Documento AF-500).

- 3.39 La auditoria externa correspondiente al año 2000 formuló comentarios con relación al control interno de FONCODES que debían ser mejorados. Entre las más importantes se pueden mencionar: (i) la Unidad de Control y Métodos debería centralizar y controlar los procedimientos utilizados; (ii) no contaba con un Manual de Operaciones que integre todas las áreas; (iii) no contaba con un Manual Contable ni registros auxiliares para el análisis de las cuentas, ni tampoco con un Manual para el área de logística; (iv) la selección de consultores no cumplía con las disposiciones del Banco. Durante el año 2001, FONCODES fue adoptando una serie de medidas para subsanar estas observaciones y durante la preparación del Programa se fueron adoptando las medidas correctivas a aquellas que aun quedaban pendiente, habiéndose solucionado todas las observaciones formuladas.
- 3.40 **Evaluación Ex-post.** El país no contempla el financiamiento de una evaluación expost del Programa. Sin embargo, la información que se recopile durante las reuniones anuales de seguimiento, así como en la evaluación intermedia y en la final, incluirán indicadores que permitirán realizar una evaluación expost si el Banco decidiera realizarla.

**M. Informes de progreso y reuniones de seguimiento**

- 3.41 FONCODES presentará al Banco durante la ejecución del Programa, informes semestrales con un detalle de las obras financiadas, los beneficiarios atendidos y los procedimientos operativos utilizados en la ejecución del Programa. Estos informes serán presentados dentro de los 60 días posteriores a la finalización del semestre.
- 3.42 Se realizarán reuniones de seguimiento entre FONCODES y el Banco a lo menos una vez al año. A estas reuniones se invitará a los donantes que trabajan con FONCODES, para revisar, entre otros, el funcionamiento del Programa, el progreso de los cambios institucionales previstos, los informes de la firma contratada para el acompañamiento, así como los resultados del avance de otros proyectos financiados por convenios bilaterales. La primera de estas reuniones se realizará una vez cumplida las condiciones previas de la operación, y constituirá el taller de lanzamiento del Programa.

## IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

### A. Viabilidad

- 4.1 **Institucional financiera.** El dimensionamiento del Programa es compatible con la capacidad de FONCODES teniendo en cuenta la trayectoria de ejecución de las etapas anteriores. El componente de fortalecimiento institucional del Fondo contemplado en el Programa, el equipo profesional con que cuenta para la administración del Programa y la experiencia adquirida en la ejecución de otras operaciones con crédito externo, aseguran una ejecución eficiente. Además, en esta tercera etapa, el uso de la tercerización, permitirán contar con el apoyo de entidades especializadas en temas relevantes como la capacitación y asistencia técnica, entre otros. Para esto último existen suficientes entidades especializadas con una considerable experiencia de trabajo en las zonas rurales y cuentan con equipos profesionales, permanentes o temporales, adecuados para el desarrollo de esta clase de actividad.
- 4.2 La tercera fase de FONCODES se realiza en un contexto de reformas, apoyadas por el Banco a través de dos prestamos sectoriales de reforma fiscal (PE-0211), que apuntan a mejorar la sostenibilidad de los actuales niveles de gasto público y que contribuirán a la sostenibilidad fiscal del programa FONCODES III. Estas acciones de reforma fiscal apuntan a mejorar la eficiencia y equidad del sistema impositivo, contribuyendo a recuperar los niveles de recaudación observados a mediados de los noventa. A la vez, las acciones apoyan la racionalización del gasto público e incluyen una lista de programas sociales prioritarios (que considera FONCODES) cuyo gasto ha sido protegido durante el periodo reciente de recesión. Esta lista de protección del gasto social prioritario durante periodos de crisis será mantenida como herramienta de la política fiscal durante futuros periodos extendidos de recesión. Así mismo, se están implantando políticas y mecanismos de focalización del gasto hacia las poblaciones más necesitadas. Por su diseño y objetivos, FONCODES esta entre los programas sociales mejor focalizados. Estas medidas aseguraran que FONCODES siga desempeñando un papel clave dentro de la política social con un adecuado financiamiento.
- 4.3 **Técnica.** La viabilidad técnica de los proyectos está asegurada dado que el diseño de los mismos sigue las pautas técnicas establecidas por los respectivos ministerios sectoriales u otras instituciones especializadas. En particular cabe mencionar los programas de Agua Potable y de Educación Rural que financia el Banco Mundial, y el Programa de Caminos Rurales financiado por el Banco. Se ha convenido, para los primeros, una estrategia en la cual todas las obras que ejecute FONCODES en estas áreas serán regidas por normas y procedimientos comunes coordinados y supervisados por los respectivos ministerios de línea. Para el PCR, FONCODES no financiará obras en las zonas donde opere dicho programa y en aquellas zonas donde el PCR no actúe, las obras que financie el Fondo deberán utilizar las misma modalidades de ejecución, operación y mantenimiento utilizadas por el PCR y supervisada por el ministerio correspondiente. La estrategia para la consolidación de los REDs. está basada en una fuerte coordinación con otras instancias, públicas como dependencias de agricultura, o privadas como instituciones de microcrédito, lo cual permitirá incorporar especialización y experiencias en cada fase de los

proyectos a financiar. Por otra parte, la viabilidad técnica también se consolida con el fortalecimiento de capacitación a las comunidades con acciones de acompañamiento y asistencia técnica después de concluidas las obras para apoyar la sostenibilidad de las mismas.

- 4.4 **Económica.** Durante las etapas anteriores de FONCODES se elaboraron criterios e indicadores que permitieron establecer rangos de costo/eficiencia para cada uno de los tipos de proyectos a financiar. En las evaluaciones realizadas, se pudo constatar que la metodología utilizada en la elaboración de los indicadores fue apropiada. Estos indicadores continuarán siendo utilizados en la evaluación de los proyectos que se financiarán en la nueva etapa.

## **B. Revisión social**

### **1. Impacto en bajos ingresos**

- 4.5 Dada la naturaleza y objetivos, del Programa, este se enmarca dentro de la estrategia de reducción de la pobreza establecida en el octavo aumento general de recursos del Banco, por estar las inversiones focalizadas hacia las comunidades rurales de las zonas más pobres y alejadas del país. La focalización lograda en la etapa anterior permitió que el 66,3 % de los beneficiarios fueran comunidades en pobreza extrema y el 30,8 fueran comunidades pobres. Es decir solo el 3% fueron comunidades no pobres. En esta etapa, la utilización de los mismos sistemas de focalización, mapa de pobreza y sistema computacional con indicadores multivariados, permite asegurar resultados similares.

### **2. Equidad de género**

- 4.6 Sobre el tema de la equidad de género, las evaluaciones realizadas muestran que ha existido una importante participación de la mujer en los núcleos ejecutores. No obstante, en esta etapa, se están incluyendo acciones para fortalecer la participación de las mujeres en todo el ciclo de proyecto, con mayor énfasis en las etapas de identificación, preparación y ejecución de los mismos. También se ha incluido capacitación para promover un aumento de la participación de la mujer en áreas de fortalecimiento de la capacidad organizativa y de gestión. Para ello, se han revisado y ajustado los instrumentos de capacitación existentes y se considera la elaboración adicional de otros. Asimismo, se continuará con la sensibilización del personal técnico de la oficina central y de las oficinas zonales de FONCODES, y de las comunidades sobre la importancia y beneficios de aplicar el análisis con enfoque de género. Para esta actividad se ajustará el material existente y se desarrollarán módulos específicos.
- 4.7 En resumen, el Programa continuará facilitando los procesos de participación de la mujer y promoverá incrementar su inclusión en los núcleos ejecutores, así como en las comisiones de gestión y administración de proyectos como los de agua potable y vialidad. En especial, se apoyarán acciones que busquen consolidar una cultura de igualdad de género.

### **3. Participación de las comunidades nativas**

- 4.8 La población indígena de la sierra, costa y selva suman aproximadamente 8,8 millones de personas contra una población total del país de 26,8 millones, es decir

representan el 33% de la población. Entre los años 1991 y 2001, FONCODES ha financiado 35.378 proyectos de infraestructura social y económica de los cuales 19.752 ha beneficiado directamente a comunidades indígenas (ver párrafos 1.19, 1.20). Es decir, representando un 33% de la población, su participación alcanzó el 56% de los proyectos financiados por FONCODES.

- 4.9 Considerando que las características de cada etnia difieren en temas centrales, el Programa establece una estrategia que contempla las condiciones y necesidades específicas de cada una de ellas, especialmente las de la costa y de la amazonía con una respuesta adecuada. Se utilizarán instrumentos que contemplan la aplicación de la etnoingeniería en la búsqueda de alternativas de solución que mejoren la calidad de intervención del Fondo y contribuyan al mantenimiento y sostenibilidad de las obras. Asimismo, para fortalecer el empoderamiento, se consideran acciones relevantes como el uso del lenguaje nativo, el fortalecimiento de los niveles de organización, tanto en el ámbito ancestral tradicional como en el político étnico. Los temas comunes que estarán presentes en la capacitación tendrán en cuenta los principios de equidad, género, y medio ambiente.
- 4.10 **Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPAAA).** Finalmente, para apoyar la acción de FONCODES en su trabajo con las comunidades indígenas afroperuanas y amazónicas, se ha acordado con la CONAPAAA, que ésta promoverá dentro de dichas comunidades proyectos de infraestructura social y económica por el equivalente de hasta cinco millones de dólares. Estos proyectos, que deben cumplir con todos los criterios de elegibilidad del Programa, serán presentados a FONCODES para su evaluación y para su financiamiento si corresponde.

### **C. Impacto ambiental**

- 4.11 FONCODES ha considerado entre sus prioridades el tema ambiental desde el año 1996, alcanzando importantes avances que permitieron la elaboración de una metodología que se concretó en una guía de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para los proyectos sociales. Sin embargo, la Supervisión Ambiental realizada por la Región 3, aún cuando reconoce el gran esfuerzo de FONCODES en materia de protección del medio ambiente, identifica algunos aspectos que deben ser mejorados tales como la aplicación de las Guías y Manuales Operativos de Evaluación Ambiental y del Sistema de Clasificación de Proyectos por sus Riesgos Ambientales; el monitoreo de la Aplicación de Medidas de Mitigación; la capacitación de funcionarios de FONCODES y de los Núcleos Ejecutores en gestión ambiental, entre otras, sugiriendo opciones para su solución. Asimismo recomienda que la evaluación intermedia y la evaluación de impacto incluyan aspectos de gestión ambiental.
- 4.12 Con base en las recomendaciones de la supervisión, FONCODES ha comenzado la revisión de las Guías y Manuales de Evaluación de Impacto Ambiental, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: (i) simplificación del lenguaje y los procedimientos; (ii) diversificación según los grandes ecosistemas (sierra, costa y selva), y (iii) adecuación a la diversidad cultural de los mismos. Asimismo, se contemplan los principios de la etnoingeniería para la identificación, priorización,

diseño y ejecución de los proyectos, teniendo en cuenta la identidad cultural, el uso de metodologías participativas y la revalorización del material local.

- 4.13 En la parte institucional, actualmente FONCODES cuenta con un especialista encargado de la gestión ambiental que resulta insuficiente para cubrir la totalidad de las tareas. Frente a esta situación, para FONCODES III, dentro del proceso de reingeniería institucional, se tiene previsto la incorporación de una unidad ambiental dentro de la gerencia de infraestructura. Asimismo, para fortalecer esta institucionalidad, se están realizando las coordinaciones para que el trabajo que realiza FONCODES en tema ambiental sea incluido en el Sistema Ambiental Nacional. Para ello se ha establecido contacto con el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), ente Rector de la política ambiental en el país y con otras entidades tales como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) del Ministerio de Agricultura; la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud; y las Direcciones de Medio Ambiente de los Ministerios de Transportes y Comunicaciones y, de Energía y Minas con la finalidad de establecer Convenios, a firmar en el primer trimestre de 2003, para que estas entidades incluyan dentro de sus procedimientos la evaluación ambiental de FONCODES, como lo establece la normatividad vigente.
- 4.14 Por otro lado, FONCODES ha promovido la sensibilización en materia ambiental, especialmente a los beneficiarios de proyectos de agua potable y saneamiento. Para esta etapa, está previsto reforzar estas actividades durante la promoción inicial haciéndola extensiva a todas las líneas de proyectos financiados por el Fondo. El uso de los recursos naturales en las diferentes regiones, y las normas de higiene y salud forman parte de los contenidos de la capacitación.
- 4.15 Finalmente, los proyectos contarán con una Certificación Ambiental otorgada por las autoridades ambientales correspondientes, según lo establece la Ley 27446 de Evaluación de Impacto Ambiental de abril del 2001. Se prevé que el Reglamento se publique en el cuarto trimestre de 2002. Sin perjuicio de lo anterior, se estudiará la posibilidad de implantar la certificación voluntaria (ISO 14.000 o la ISO 9.001) con la finalidad de dar valor agregado a algunos productos como café, miel, peletería de alpaca, algodón, entre otros.
- 4.16 Para garantizar la factibilidad ambiental de operación, con base en un estudio de costos estimados para la implantación de todas las medidas descritas, el cuadro de costos del Programa incluye una subcategoría para el financiamiento del Plan de Manejo Ambiental con un monto de cuatrocientos mil dólares.

#### **D. Beneficios**

- 4.17 El Programa desarrolla acciones que beneficiarán a las comunidades pobres, especialmente del área rural, en forma directa mediante el financiamiento de (i) aproximadamente 4.325 pequeños proyectos sociales que mejorarán la calidad de vida de un número similar de comunidades al integrarlos al uso de los servicios de educación, salud, agua potable, saneamiento, electricidad y vialidad básica; y (ii) capacitación para desarrollar actividades que les permitan mejorar el ingreso y hacer un mejor uso de los servicios que se entregarán.

- 4.18 La participación social, elemento prioritario en los planes de descentralización y modernización del Estado del gobierno, se verá facilitada por la metodología utilizada en el Programa mediante núcleos ejecutores. Esta metodología, utilizada y evaluada en las dos etapas anteriores, será fortalecida en esta tercera etapa incorporando en los núcleos a un representante del municipio, lo que le permitirá a éste conocer directamente de las comunidades sus proyectos prioritarios. Esta metodología permite a la comunidad una mayor participación en la priorización de las obras en función de las propias necesidades y demandas, contribuyendo al apoderamiento de las mismas. Asimismo, la transparencia en el uso de los recursos por la comunidad se ve fortalecido al ser ella la que elige a los miembros del núcleo, el que debe dar cuenta permanentemente en asambleas comunitarias.
- 4.19 El Programa mediante la consolidación de los Racimos Estratégicos de Desarrollo inicia un camino para el mejoramiento sostenible de comunidades rurales que, teniendo potencial de desarrollo, no lo han podido lograr por falta de capacitación y apoyo básico. Este es un proceso al que el Programa dará su apoyo como eje de una acción coordinada con otros entes, públicos y privados, permitiendo, por una parte optimizar el uso de los recursos y, por otro lograr una mayor sinergia de estas acciones.
- 4.20 Finalmente, el Programa apoyará la evolución institucional de FONCODES en función de las directrices del gobierno, que busca lograr un ordenamiento del sector social evitando la duplicación de actividades, la descoordinación institucional existente en el país y, en general, el mejor uso de los recursos internos y externos que se destinan al sector social.

#### **E. Riesgos**

- 4.21 **Política de personal.** Un riesgo eventual es que los cargos directivos y profesionales sean llenados con personal no idóneo perdiéndose el conocimiento y experiencia lograda en sus diez años de existencia. **Atenuante:** Se acordó que para mantener el alto nivel técnico de la institución, se buscará dar la mayor continuidad en los cargos a los profesionales y directivos, tanto de la Sede como de las OZ. Por ello, cuando sea necesario efectuar cambios en estos niveles o contratar nuevo personal técnico o directivo, FONCODES llamará a concurso público para ocupar las vacantes. Los términos de referencia de estos concursos y el perfil técnico que deberán cumplir los postulantes serán acordados con el Banco antes de proceder a la publicación del llamado a postular. De no cumplirse con este trámite en alguna Oficina Zonal, los compromisos de recursos generados en dicha Oficina a partir de ocurrido este evento no formarán parte del Programa. Estas obligaciones serán incorporadas en el Contrato de Préstamo de la operación.
- 4.22 **Transparencia y politización.** Otro riesgo se refiere a la politización y transparencia en la asignación de los recursos. **Atenuante:** Para mitigar este eventual riesgo, además de las normas y regulaciones para la ejecución del programa, FONCODES ha creado la Comisión de Transparencia, Ética y Probidad Institucional integrada por un representante de la Dirección de FONCODES, quien la preside; un representante de cada uno de los órganos de línea de la institución; un representante de la mesa de concertación para la lucha contra de la pobreza; un



representante del Colegio de Ingenieros; y un representante de la Defensoría del Pueblo. Esta Comisión se ubicará como una Unidad dependiente directamente del Directorio de FONCODES. Esta Unidad, al promover la ética y probidad institucional, vendría a complementar la labor de la Oficina de Auditoria Interna que vela por la legalidad de las acciones y el buen uso de los recursos. Adicionalmente, las acciones de la Comisión serán incorporadas a la página Web de FONCODES para la cual está en diseño un portal que permita, entre otras, la publicación los antecedentes y costos de todos los proyectos que reciban financiamiento del Fondo.

- 4.23 **Institucionalidad.** El esquema de descentralización y de modernización del Estado que el país esta implementando, en el cual FONCODES tendría un rol relevante en el área social puede retrasarse o sufrir distorsiones durante el proceso de implantación afectando el desarrollo del Programa. **Atenuante:** Habrá una evaluación intermedia cuyo propósito será medir la efectividad operacional del funcionamiento y determinar como FONCODES se ha integrado con éxito en la reorganización del Gobierno Central y el proceso de descentralización. Durante esta evaluación se revisará el cumplimiento de: (i) que FONCODES ha sido integrado institucionalmente al Ministerio de Desarrollo Humano y Social o su equivalente; (ii) se ha creado el Fondo de Inversión Local mediante la fusión de diferentes fondos que actualmente trabajan en el sector social y se han aprobado las regulaciones del mismo; y (iii) se ha definido y asignado a FONCODES un rol con respecto a los gobiernos locales en consistencia con la nueva estrategia de descentralización. Lo anterior será una condición especial que se incluirán en el contrato de préstamo.
- 4.24 **Debilidad municipal.** Otro riesgo es que la debilidad, en recursos humanos y financieros de los municipios donde FONCODES desarrolla su actividad. Esto tiene especial incidencia en el proceso de traspaso de responsabilidades contempladas en el plan de descentralización. **Atenuante:** El Programa contempla incluir en los proyectos más críticos, como agua potable, recursos para financiar un acompañamiento después de terminada la obra. Este acompañamiento será contratado con entes especializados y se estima en un año y medio de duración (ver sección capacitación de comunidades).

**MARCO LOGICO**  
**PROYECTO DE APOYO A FONCODES TERCERA ETAPA**  
**FONCODES III (PE-0193)**

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<b>FIN</b>			
Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población pobre del país del área rural lejana.	Los índices de calidad de vida relacionados con acceso a servicios y cobertura de necesidades básicas y el ingreso en el sector rural mejoran.	Encuestas de hogares.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La situación económica del país se mantiene estable o ha mejorado.</li> <li>▪ Los procesos de modernización y descentralización del Estado están consolidados.</li> </ul>
<b>PROPÓSITO</b>			
1. La población rural pobre, beneficiaria del programa, integrada a la red de servicios sociales básicos, los productores mejoran sus condiciones económicas y sus capacidades para un desarrollo productivo sostenible y las mujeres tienen una mayor participación en el núcleo ejecutor.	<p>1.1 Al finalizar la ejecución del programa, la tasa de diarrea en el grupo de edad de 5 años y menores, disminuye en un 20% en relación con el año base en los hogares conectados a los sistemas de agua y saneamiento.</p> <p>1.2 Al menos el 85% de las obras están operando de manera sostenible y siguen los lineamientos de conservación ambiental, al finalizar el programa.</p> <p>1.3 Al finalizar la ejecución del programa, la población beneficiaria ha incrementado su producción en 20% y sus ingresos en 15%.</p> <p>1.4 Al finalizar el programa, al menos el 90% de las comunidades capacitadas presentan solicitudes de proyectos de infraestructura social básica que satisfacen los criterios de financiamiento.</p>	<p>1.1.1 Sistema de información de FONCODES</p> <p>1.2.1 Sistema de información de FONCODES y evaluación final.</p> <p>1.3.1 Informes de seguimiento y evaluación final.</p> <p>1.4.1 Informes de seguimiento y evaluación final.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los entes responsables han asignado recursos a la operación y mantenimiento de las obras.</li> <li>▪ No ocurren desastres naturales ni climáticos.</li> <li>▪ Los precios de los productos agropecuarios se mantienen estables.</li> <li>▪ Los recursos para operación y mantenimiento comprometidos se transfieren oportunamente.</li> </ul>

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	1.5 Al menos el 40% de los miembros de los núcleos ejecutores son mujeres, al finalizar el programa.	1.5.1 Informes de seguimiento, encuestas y evaluación final.	
<b>COMPONENTES</b>			
1. Proyectos de infraestructura social básica, de infraestructura económica, de generación de capacidades productivas y de rehabilitación de obras, financiados, ejecutados y operando.	<p>1.1 Al finalizar el programa se han financiado, 4.325 proyectos en comunidades pobres del sector rural del país.</p> <p>1.2 Al finalizar el programa se han financiado y están operando 2.785 proyectos de infraestructura social y económica.</p> <p>1.3 Se han financiado 880 proyectos en los corredores económicos, al finalizar el programa.</p> <p>1.4 Al finalizar la ejecución del programa se ha financiado la rehabilitación de 660 proyectos de infraestructura social y económica.</p>	<p>1.1.1 Sistema de información de FONCODES.</p> <p>1.2.1 Informes de seguimiento y evaluación</p> <p>1.3.1 Encuestas, informes de seguimiento y resultados de las evaluaciones.</p> <p>1.4.1 Sistema de información de FONCODES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los recursos de contrapartida son entregados oportunamente.</li> <li>Se mantiene la capacidad técnica de FONCODES.</li> <li>La capacidad técnica de los municipios ha sido mejorada.</li> </ul>
2. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las comunidades e institucional de FONCODES, ejecutado.	2.1 4.500 comunidades capacitadas en temas transversales y para diagnosticar necesidades, elaborar y presentar proyectos, al finalizar el programa.	2.1.1 Registros de participantes e informes de consultorías.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen suficientes entidades de capacitación interesadas en trabajar en área rural lejana.</li> </ul>

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	<p>2.2 2.785 organizaciones capacitadas para administrar, operar y hacer mantenimiento a las obras transferidas, al finalizar el programa.</p> <p>2.3 Modelo organizacional de FONCODES reestructurado, y concentrando la gestión y operación en oficinas zonales.</p>	<p>2.2.1 <i>Registro de participantes e</i> Informes de seguimiento y evaluación.</p> <p>2.3.1 Resolución de aprobación y puesta en marcha de la nueva estructura institucional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La asignación de recursos se hace de manera transparente.</li> </ul>
3 Sistema de seguimiento y evaluación en operación.	<p>3.1 Información desagregada y actualizada (en línea) sobre los proyectos financiados por FONCODES.</p> <p>3.2 Periódicamente se toman decisiones gerenciales o de ajuste basadas en el análisis de la información.</p> <p>3.3 Se realizan evaluaciones externas: intermedia formativa y sumativa al finalizar el programa.</p>	<p>3.1.1 Informes de consultorías</p> <p>3.2.1 Los informes de progreso presentados por FONCODES reflejan tomas de decisiones gerenciales basadas en el análisis de la información.</p> <p>3.3.1 Informe de evaluación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La firma consultora ha sido contratada oportunamente.</li> </ul>

**Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social Tercera Etapa  
(FONCODES III)**

**(PE-0193)**

**Plan Tentativo de Adquisiciones**

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	VALOR (MILES DE US\$)	NUMERO DE PAQUETES	APORTE BID (MILES DE US\$)	APORTE LOCAL (MILES DE US\$)	METODO	SEMESTRE
<b>A. Bienes</b>						
Equipos de Computo y Software	1.900	1	1.900		LI	I 2003
<b>B. Asistencia Técnica</b>						
Contratación firma consultora para precalificar entidades de capacitación	50	1	50		CP	II 2002
Contratación 450 entes (ONGs, Universidades, firmas consultoras y consultores privados) para desarrollar 4500 proyectos @ US\$1.500	6.750	4.500		6.750	CD	I 2003 al II 2006
Contratación firma consultora para seguimiento externo	1.100	1	1.100		LI	II 2002
Contratación firma consultora para elaborar línea de base	190	1	190		LN	II 2002
Contratación firma consultora para evaluación intermedia	150	1	150		LN	I 2004
Contratación firma consultora para evaluación de impacto	700	1	700		LI	II 2005
Contratación de auditoría externa	1.200	1	1.200		LI	II 2002
<b>TOTAL</b>	<b>12.040</b>	<b>4.507</b>	<b>5.290</b>	<b>6.750</b>		

**LI** Licitación Internacional

**LN** Licitación Nacional

**CP** Concurso de Precios

**CD** Contratación Directa