

FONDO DE INVERSION SOCIAL (FIS)

(GU-0071)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO: Gobierno de Guatemala

ORGANISMO EJECUTOR: Fondo de Inversión Social (FIS)

MONTO Y FUENTE:

BID (CO/FFI):	US\$42.3 millones
Aporte local:	US\$ 4.7 millones
Total:	US\$47.0 millones

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	30 años
Período de compromiso de recursos:	3 años
Período de desembolso:	4 años
Período de gracia:	4 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0.75%

OBJETIVOS: El Programa FIS-BID tiene el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población pobre en el área rural de Guatemala. Con el fin de lograr este objetivo, el programa tiene dos propósitos: (i) impulsar la auto-organización de las comunidades en entidades permanentes civiles en una forma en que éstas desarrollen su capacidad organizativa en las actividades productivas, y en las de servicios sociales y económicos básicos; (ii) apoyar en forma subsidiaria con inversión social las organizaciones comunitarias para que emprendan el mejoramiento integral permanente de sus condiciones de vida.

DESCRIPCION: El programa financiará inversiones en proyectos de escala menor que contribuyan al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población rural que vive en condiciones de pobreza. Además financiará costos concurrentes, y fortalecimiento institucional (principalmente cooperaciones técnicas). Cabe subrayar la importancia de una cooperación técnica incorporada en el proyecto orientada al empoderamiento de las comunidades como elemento clave en el logro del objetivo de la operación (ver Anexo I).

El programa apoyará una iniciativa de la nueva administración del FIS respaldada por el Gobierno que

procura cumplir con el objetivo a través del empoderamiento de las comunidades en situación de pobreza para que emprendan el mejoramiento integral permanente de sus condiciones de vida. Hasta la fecha los programas FIS han fortalecido las organizaciones comunitarias mediante su participación en la selección, diseño y ejecución de pequeños proyectos financiados por el FIS. El mismo FIS está construyendo sobre esta base para que las organizaciones comunitarias no solo jueguen un papel clave en la gestión de proyectos financiados por el FIS, sino también desarrollen una capacidad más amplia en la autogestión de sus actividades productivas y servicios sociales y económicos básicos.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente (CMA) en la reunión del 11 de junio de 1990 clasificó esta operación en la categoría III. Revisó y actualizó la clasificación el 5 de diciembre de 1995. El Informe Ambiental fue aprobado por el CMA el 27 de febrero de 1996.

BENEFICIOS:

La ejecución del programa contribuiría a: (i) mejorar el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población rural pobre y extremadamente pobre de Guatemala; (ii) desarrollar la capacidad de las comunidades pobres de autogestionar sus actividades productivas y sus servicios sociales y económicos básicos; (iii) proteger y mejorar el medio ambiente; y (iv) proponer soluciones comunitarias que reconcilien el país. Dado que más de la mitad de la población rural de Guatemala es indígena (y casi la totalidad de la población rural-indígena es pobre) y la amplia participación de los grupos indígenas en las actividades del FIS (ver párrafo 1.22), se prevén grandes beneficios del proyecto para estos grupos. También se prevé que el programa beneficiará a las mujeres y niños (ver párrafo 4.9).

RIESGOS:

Empoderamiento de las comunidades. Aunque la esencia de la metodología incorporada en la cooperación técnica para el empoderamiento de las comunidades (ver Anexo I) fue comprobada en Guatemala y en otros países, el FIS tiene poca experiencia en la aplicación de esta metodología. Sin embargo, el FIS tiene amplia experiencia trabajando con organizaciones comunitarias, principalmente en el diseño y ejecución de inversiones financiadas por el mismo Fondo. Con el fin de profundizar la capacidad del FIS de acompañar a las comunidades en la autogestión de su propio desarrollo, el Equipo de Proyecto prevé una colaboración estrecha con el FIS en la ejecución de la cooperación técnica.

Duplicación entre fondos sociales. Los fondos sociales fueron creados por el Gobierno principalmente para dar una respuesta rápida a necesidades sociales apremiantes. Varios de estos fondos tienen poblaciones objetivo traslapadas y programas similares. El Gobierno manifestó su preocupación por la duplicación de esfuerzos entre los fondos sociales y ha dado a conocer su decisión de definir el rol actual y futuro de los fondos dentro del contexto de su política social. Recientemente ha constituido un mecanismo bajo la Vicepresidencia de la República para su coordinación. Dentro de las responsabilidades de la coordinación está la revisión de los papeles de los fondos y, si es el caso, la preparación de recomendaciones de modificaciones en la estructura de los mismos.

Debilidades del sector público. Los ministerios y agencias de línea que han coordinado con el FIS en general han sido aquellos que cuentan con pocos recursos para financiar sus programas. A pesar de la coordinación interinstitucional del FIS (ver párrafo 3.22), los ministerios no han tenido la capacidad suficiente de normar y de formular políticas globales. Los planes sectoriales son poco conocidos y, como consecuencia, no existe una orientación clara del papel del Estado en los sectores donde el FIS invierte. Una cooperación técnica integrada en el Programa FIS-BID, "Fortalecimiento de Políticas y Normas de los Ministerios" busca contribuir con soluciones a estas deficiencias (ver párrafo 2.18). Además, consciente de la importancia de responder a las debilidades del sector público, el Banco tiene un programa en ejecución (Salud) y tres en preparación (Modernización del Estado y dos programas en Educación) que buscan modalidades de fortalecimiento del sector público o del traspaso de funciones al sector privado.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco para Guatemala en el período 1996-98, expresada en el Documento de País, tiene cuatro puntos focales: (i) la incorporación de la población pobre, indígena y rural al proceso de desarrollo sostenido; (ii) la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales; (iii) la modernización del Estado; y (iv) el desarrollo y crecimiento de los sectores productivos privados. El apoyo del Banco al FIS conforma esta estrategia, especialmente como instrumento para la incorporación de la población pobre, indígena y rural al proceso de desarrollo sostenido.

**CONDICIONES
CONTRATUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso:

Suscripción de un convenio de traspaso de fondos del préstamo y de la contrapartida entre el Gobierno y el FIS (ver párrafo 3.1); y

Actualización del Manual de Operaciones del FIS con las normas aplicables a la adquisición de bienes y servicios por montos inferiores a los límites establecidos en el Anexo B del contrato de Préstamo para la licitación pública internacional, de conformidad de lo acordado con el Banco (ver párrafos 3.17-3.21).

Condiciones previas al primer desembolso de la cooperación técnica "Empoderamiento de las comunidades":

Evidencia de que ha sido creada y se encuentra operando la Unidad Coordinadora de la cooperación técnica "Empoderamiento de las comunidades" (ver Anexo I, página 7);

Presentación del Plan de Operaciones correspondiente al primer año de ejecución de la cooperación técnica (ver Anexo I, página 7); y

Presentación del Manual de Operaciones de la cooperación técnica (ver Anexo I, página 7).

Otras condiciones:

El Contrato de Préstamo también incluirá las condiciones especiales relacionadas con, *inter alia*, la presentación de informes (ver párrafo 3.29), auditoría externa (ver párrafo 3.28), procedimientos operativos (ver párrafos 3.26-3.27), y supervisión (ver párrafos 3.24-3.25).

**EXCEPCIONES A LAS
POLÍTICAS DEL
BANCO:**

Para obras civiles y la compra de servicios para proyectos, el Programa FIS-BID permitirá la contratación directa, en base a precios simulados por el FIS, de prototipos de inversiones hasta US\$50,000 por proyecto (ver párrafo 3.18). Se justifica el uso de este método de adquisiciones por: (i) el tamaño pequeño de las inversiones; y (ii) la urgencia de apoyar a comunidades pobres en áreas inaccesibles donde hay pocos contratistas disponibles para ejecutar proyectos.

**CRITERIOS
ORIENTADOS A LA
POBREZA:**

El programa se enmarca dentro de la alta prioridad asignada a la reducción de la pobreza establecida en la octava reposición, ya que el Programa FIS-BID es

geográficamente orientado a beneficiarios pobres. La ley del FIS restringe sus inversiones a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza del área rural del país (ver párrafo 1.8). Asimismo el Programa FIS-BID está orientado a la población pobre del área rural de Guatemala (ver párrafos 3.12-3.15).

**PROCEDIMIENTO DE
TRÁMITE:**

De conformidad con la parte III, Sección 2 (a) del Reglamento del Directorio Ejecutivo, corresponde que esta operación se someta a consideración de la Comisión General.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 El Gobierno de Guatemala que tomó posesión en enero de 1996 ha definido tres ejes principales en el esquema de acción gubernamental: (i) la paz y la reconciliación nacional, (ii) el desarrollo humano integral, y (iii) la inversión productiva como generadora de producción y empleos. ^{1/} Dentro del esquema de acción, los programas de pequeñas inversiones con amplia participación comunitaria para mejorar el nivel de vida de los grupos pobres juegan un papel fundamental.

B. Marco Socioeconómico

- 1.2 Luego de una caída del 20% al principio de los años 80, el PIB per cápita inició una recuperación modesta a partir de 1987. Paralelo al deterioro de la economía, los salarios reales disminuyeron, la distribución del ingreso empeoró, y la pobreza agudizó. En 1989, el ingreso del quintil más alto era 30 veces mayor que el ingreso del quintil más bajo, marcando así la brecha más grande entre la distribución de ingresos entre estos quintiles en Centroamérica y Panamá. La diferencia entre los ingresos de los quintiles más altos y bajos en México, Nicaragua, República Dominicana y Costa Rica son menos de la mitad de los de Guatemala.
- 1.3 Guatemala se encuentra dentro de los países del hemisferio occidental con los peores indicadores sociales. El analfabetismo de la población mayor de 15 años es el 45% (comparado con el 15% en América Latina y el Caribe); la mortalidad infantil es 46.4 por mil nacimientos (43.0 por mil en América Latina y el Caribe); la matrícula neta primaria es el 68% (89% en América Latina y el Caribe); y el 40% de la población no tiene acceso a agua potable (20% en América Latina y el Caribe).
- 1.4 Los indicadores desfavorables reflejan el bajo nivel del gasto social en Guatemala. ^{2/} El porcentaje del PIB es menos de la mitad del gasto social de Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. El gasto social muestra sesgos a favor de los grupos no pobres que viven en el área metropolitana de la ciudad capital: i) la Universidad de San Carlos cuenta con una asignación constitucional de 5% de los ingresos ordinarios; y ii) casi el 70% del gasto en salud es canalizado a la atención curativa, concentrada en dos

^{1/} "Esquema del Plan de Gobierno del Presidente Constitucional de la República de Guatemala Alvaro Enrique Arzú Irigoyen 1996-2000."

^{2/} En 1987, el Programa de Reorganización Nacional del Presidente Vinicio Cerezo consideró necesaria la creación de un fondo de inversión social para cubrir parte de la denominada "deuda social." Estimada en US\$2,000 millones, la "deuda social" se definía como inversiones no realizadas en el área social (educación, salud y vivienda), y reflejaba la diferencia sobre un período de diez años entre la inversión social per cápita de América Latina y la de Guatemala multiplicada por la población de Guatemala. El actual Presidente Ejecutivo del FIS, Rodolfo Paiz Andrade desempeñó un papel clave en la primera etapa de conceptualización del FIS cuando ocupaba el cargo de Ministro de Finanzas en 1987.

hospitales de la capital. La educación primaria y la salud preventiva en las áreas rurales padecen de deficiencias agudas.

- 1.5 El 75.2% de la población guatemalteca se encuentra en situación de pobreza y un 57.9% en extrema pobreza. La pobreza se concentra en las áreas rurales y en las comunidades indígenas. Aproximadamente el 60% de la población de Guatemala vive en áreas rurales donde el 85.7% es pobre en comparación con el 57.2% en las áreas urbanas. La población indígena constituye aproximadamente el 40% de la población del país. Guatemala tiene por lo menos 23 grupos étnicos que hablan Garifuna y Xinca y unos 21 idiomas de extracción maya. El 92.6% de la población indígena es pobre y el 81.3% vive en extrema pobreza.
- 1.6 Por más de treinta años Guatemala ha enfrentado un conflicto armado interno. Entre las causas se destacan la separación entre la población ladina e indígena y rural y urbana, relacionada muy de cerca con la extrema desigualdad en la distribución del ingreso y la tierra y empeorada por una alta tasa de crecimiento de la población, lo que ha limitado el acceso a los beneficios del crecimiento económico a un significativo segmento de la población. Desde fines de 1993, el Gobierno y la URNG han venido sosteniendo negociaciones para poner término al conflicto. Las perspectivas de paz son optimistas y se espera que en el transcurso de 1996 se culmine con un acuerdo completo.

C. Estrategia del Banco

- 1.7 La estrategia del Banco para Guatemala en el período 1996-98, expresada en el Documento de País, tiene cuatro puntos fundamentales: (i) la incorporación de la población pobre, indígena y rural al proceso de desarrollo sostenido; (ii) la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales; (iii) la modernización del Estado; y (iv) el desarrollo y crecimiento de los sectores productivos privados. El apoyo del Banco al FIS conforma a esta estrategia, especialmente como instrumento para la incorporación de la población pobre, indígena y rural al proceso de desarrollo sostenido.

D. El Fondo de Inversión Social (FIS)

1. Antecedentes

- 1.8 El Fondo de Inversión Social (FIS) fue creado mediante legislación del 17 de mayo de 1993, con el objetivo de mejorar el nivel de vida y las condiciones económico-sociales exclusivamente de los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural. El FIS procura cumplir con su objetivo a través del empoderamiento de las comunidades en situación de pobreza para que emprendan el mejoramiento integral permanente de sus condiciones de vida. Hasta la fecha los programas FIS han fortalecido las organizaciones comunitarias mediante su participación en la selección, diseño y

ejecución de pequeños proyectos financiados, a título no reembolsable. La nueva administración del FIS, respaldada por el Gobierno, está construyendo sobre esta base para que las organizaciones comunitarias no solo jueguen un papel clave en la gestión de proyectos financiados por el FIS, sino también desarrollen una capacidad más amplia de la autogestión de sus actividades productivas y servicios sociales y económicos básicos. Así el programa del FIS representa un elemento clave en el conjunto de actividades del Gobierno para aliviar las condiciones socioeconómicas apremiantes descritas en los párrafos 1.2-1.6. 3/

- 1.9 El FIS es una entidad estatal, descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio y una durabilidad de ocho años. Es el único de los fondos sociales en Guatemala respaldado por ley propia. La primera Junta Directiva del FIS tomó posesión en septiembre de 1993 y el primer proyecto fue aprobado en marzo de 1994. El FIS opera bajo un régimen de excepcionalidad con respecto a las normas de la administración pública en cuanto a: (i) presupuesto; (ii) contratación y remuneración de personal; y (iii) contratos y adquisiciones. Está sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, por auditorías internas y externas y por los organismos financiadores.
- 1.10 Al 31 de diciembre de 1995 había un total de 3,605 proyectos en el inventario, 87% de los cuales ingresaron en 1995. El FIS aprobó durante 1995 un promedio de US\$1.9 millones en inversiones por mes, mientras que aprobó únicamente US\$0.3 millones por mes entre marzo y diciembre de 1994. El promedio de los desembolsos fue US\$0.7 millones mensual en 1995 (US\$1.2 millones en el último trimestre). El tamaño promedio de la inversión FIS en un proyecto es aproximadamente US\$13,000. El cuadro 1.1 muestra el número de proyectos aprobados hasta el 31 de diciembre de 1995 y el monto de las inversiones por programas principales (ver Capítulo II para una descripción de las cuatro áreas principales de actividades).

3/ Otros elementos del mismo conjunto de actividades incluyen los esfuerzos de mejorar la recaudación de impuestos y canalizar más fondos hacia los sectores sociales, el fortalecimiento de los sectores sociales (apoyado por operaciones del Banco en salud y educación), la modernización del Estado, y la búsqueda de la paz.

CUADRO 1.1 FIS: NUMERO DE PROYECTOS Y MONTOS APROBADOS
Acumulado al 31 de diciembre de 1995

Actividad	Proyectos aprobados		Fondos aprobados (US\$ mil) (estimados en base al tipo de cambio US\$1=Q5.50)				
	Número	%	Monto FIS	Aporte comunidad	Otros aportes	Costo total	%
I. Asistencia social	1929	75.8	8,856	900	830	10,586	33.0
Salud	199	7.8	1,380	150	144	1,674	5.2
Nutrición	133	5.2	629	160	2	791	2.5
Educación	1478	58.1	6,378	271	341	6,990	21.8
Entrenamiento para el trabajo	4	0.2	119	8	2	129	0.4
Alfabetización	69	2.7	275	291	337	903	2.8
Desarrollo/transformación EFIS	46	1.8	75	21	3	99	0.3
II. Infraestructura social	569	22.4	17,242	2,194	585	20,021	62.4
Salud	7	0.3	205	16	11	232	0.7
Educación	442	17.4	13,922	1423	249	15,594	48.6
Entrenamiento para el trabajo	1	0.1	141	9	8	158	0.5
Letrinización	10	0.4	222	19	14	255	0.8
Alcantarillado sanitario	1	0.1	20	11	1	31	0.1
Abastecimiento de agua	41	1.6	1,531	587	265	2,383	7.4
Medio ambiente	67	2.6	1,201	130	39	1,369	4.3
III. Infraestructura socioecon.	18	0.7	667	161	28	856	2.7
IV. Actividades productivas	30	1.2	379	217	27	623	1.9
TOTAL	2546	100	27,144	3,472	1,470	32,086	100
%			84.6	10.8	4.6	100.0	

FUENTE: FIS, Informe Mensual de Producción: Diciembre de 1995 (4 de enero de 1996)

1.11 El FIS recibió un aporte inicial del Estado de Q50.0 millones (US\$8.6 millones). También ha recibido financiamiento externo del Banco Mundial (US\$20 millones), del Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) de Alemania (DM30 millones, equivalentes a aproximadamente US\$17 millones), y de Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) de Japón (¥3,112 millones, equivalentes a aproximadamente US\$30 millones).

1.12 Debido a restricciones en el uso de los recursos del OECF (solo son para infraestructura socioeconómica y obras de agua y saneamiento) y el agotamiento de los recursos del KfW y del Banco Mundial previsto para 1996, el FIS no contará con recursos suficientes para continuar invirtiendo en tres de las cuatro áreas principales de

inversiones a partir del segundo semestre de 1996. Ya está restringiendo su promoción de inversiones en asistencia social e infraestructura socioeconómica (excepto en agua y saneamiento).

1.13 La evaluación de una muestra de proyectos visitados durante la misión de análisis presenta las siguientes conclusiones: 4/

- a) la calidad de los proyectos es elevada en todos los proyectos visitados;
- b) la comunidad participa en los proyectos desde su inicio, a través de la formación de las Empresas del Fondo de Inversión Social (EFIS) y otras organizaciones comunitarias formadas con el fin de formular, ejecutar, supervisar y mantener el proyecto;
- c) aún es temprano para evaluar la sostenibilidad de los proyectos terminados porque pocos cuentan con más de seis meses después de su entrega a las comunidades; sin embargo, no se detectó ningún problema de operación y mantenimiento, y se observó a las organizaciones comunitarias (post-EFIS ya que las EFIS se disuelven con la terminación de un proyecto) participando en la operación y mantenimiento de las obras. En algunos casos se observó el cobro de cuotas para reparaciones;
- d) la supervisión de la ejecución de los proyectos es garantizada de manera efectiva por los supervisores externos —especialistas contratados por el FIS— que visitan los proyectos por lo menos dos veces al mes;
- e) los proyectos no presentan impactos ambientales negativos; y
- f) la credibilidad y confianza de las comunidades en el FIS, en particular, y en el Gobierno, en general, han aumentado a raíz de las inversiones del FIS.

1.14 Las siguientes son las recomendaciones principales —clasificadas como organizacionales, operacionales y de eficacia— para mejorar la eficiencia y eficacia de los programas del FIS:

4/ Como parte de la misión de análisis y la preparación para la revisión anual del progreso del Programa FIS-Banco Mundial, un consultor de RUTA Social visitó 47 proyectos del FIS. Durante la misión de análisis se visitó 32 proyectos en 9 departamentos del país, incluyendo: (i) 12 escuelas; (ii) 5 sistemas de agua; (iii) 4 proyectos de estufas mejoradas; (iv) 3 proyectos en el área de salud; (v) 2 puentes pequeños; (vi) 2 proyectos de capacitación; (vii) un proyecto de alcantarillado; (viii) un proyecto de miniriego; (ix) un proyecto de reforestación; y (x) un proyecto de fortalecimiento comunitario. Posteriormente revisó 15 proyectos adicionales de escuelas, sistemas de agua y letrinización en los Departamentos de Petén y Quiché. El análisis de los proyectos incluyó: (i) el grado de participación de la comunidad en el diseño, ejecución y mantenimiento del proyecto; (ii) una evaluación de las EFIS; (iii) la calidad del proyecto; (iv) la operación y el mantenimiento de obras de construcción; (v) efectos ambientales; (vi) el uso del proyecto; y (vii) sugerencias de la comunidad para mejorar la calidad de la obra o los procedimientos del FIS.

- a) organizacionales: acelerar el proceso en marcha de descentralizar las funciones y los recursos del FIS hacia las oficinas regionales; adoptar un enfoque más integrado a los proyectos (combinando proyectos complementarios tales como agua y saneamiento); desarrollar criterios para asegurar la atención a las demandas de los grupos más pobres; y promover más comunicación entre todo el personal del FIS, incluyendo los supervisores.
 - b) operacionales: promover alianzas nuevas con ONGs y el sector privado para reducir aún más el tiempo para responder a las solicitudes de las comunidades; para reducir los costos, prestar más atención a la reparación de la infraestructura existente; iniciar el monitoreo de los proyectos terminados; mejorar la divulgación de innovaciones y mejores prácticas; y subir los límites para la contratación directa con el fin de reducir demoras y evitar la división de proyectos grandes.
 - c) eficacia: entrenar promotores comunitarios quienes identificarían y participarían en la preparación de proyectos; dotar de *hardware* (tales como herramientas y materiales para probar la calidad del agua) y *software* (asistencia técnica, modalidades para cobros de tarifas) a las comunidades; en el dimensionamiento de los proyectos, considerar la demanda futura no solo la actual; y pagar los costos de pre-inversión, especialmente en las áreas inaccesibles.
- 1.15 El FIS tiene previsto acciones para responder a todos estos puntos. Algunos ya han sido resueltos y otros serán atendidos con asistencia técnica dentro del Programa FIS-BID o de programas apoyados por otras entidades financieras.
- 1.16 Al terminar el conflicto armado, el Gobierno ha asignado al FIS un papel importante dentro del programa de reconciliación. Sin distinguir entre grupos (tales como retornados, reubicados, y los que quedaron, o beligerantes, y no beligerantes) los programas del FIS deben servir como tabla rasa que propiciarán soluciones comunitarias para la reconciliación de grupos quienes trabajarán juntos para el beneficio de todos sus integrantes.
2. Logros del FIS
- a. Inversiones en proyectos de alta calidad que beneficien a los grupos pobres
- 1.17 En contraste con el resto del sector público, el FIS se ha destacado por su habilidad de canalizar recursos a inversiones en pequeñas obras a beneficio de la población pobre de Guatemala por medio de pequeños contratistas. La muestra de 47 proyectos del FIS visitada como parte de la misión de análisis, mostró una alta calidad de las obras, beneficiarios agradecidos, comités de la comunidad organizados para asegurar la operación y mantenimiento de las obras, y ningún efecto ambiental negativo.

- 1.18 El FIS ha cumplido con criterios de focalización de las inversiones que favorecen los grupos más pobres. Encauza sus recursos a las comunidades pobres y extremadamente pobres del área rural a través de una metodología que asigna recursos a los municipios en base a un índice de pobreza ponderado por la población rural.

b. Amplia participación de las comunidades en las inversiones

- 1.19 La participación de la comunidad es fundamental a lo largo del ciclo del proyecto. La comunidad expresa sus necesidades insatisfechas al FIS. El FIS involucra directamente a la comunidad por medio de los mecanismos de inducción cuyo fin es informar la comunidad sobre los objetivos, programas y procedimientos del FIS. También los capacita en la formulación de proyectos. La comunidad escoge y aprueba el proyecto, y conoce los detalles de la inversión.
- 1.20 Para asegurar una participación activa de la comunidad en el ciclo de proyectos, uno de los aspectos más importantes de la Ley del FIS es exigir que las inversiones se canalicen a través de una persona jurídica, que puede ser: (i) una Empresa del Fondo de Inversión Social (EFIS) integrada por un grupo comunitario de 20 o más individuos, desarrollado y capacitado para intervenir en todas las etapas del proyecto de inversión; (ii) una Organización No Gubernamental (ONG); o (iii) una municipalidad. La creación de EFIS por mandato de ley ha sido un instrumento importante para involucrar y fortalecer a la comunidad y garantizar la sostenibilidad de las inversiones del FIS. 5/
- 1.21 Además el FIS ha introducido otros procedimientos para involucrar ampliamente a la comunidad. Un posible ejecutor de un proyecto debe realizar una visita de verificación al campo, y la comunidad certifica que el ejecutor la realizó efectivamente. En el caso de proyectos menores a Q172 mil, el beneficiario escoge al ejecutor; si el proyecto es mayor de Q172 mil, la comunidad es invitada a presenciar la apertura de propuestas de cotizaciones y licitaciones. La comunidad debe contribuir al proyecto con su trabajo, bienes o dinero (este aporte es aproximadamente el 11% del costo promedio de proyectos FIS). La comunidad, a través de EFIS o de otras personas jurídicas, se compromete a garantizar la sostenibilidad del proyecto. También tiene la responsabilidad de certificar que el supervisor del proyecto lo ha visitado con la frecuencia requerida. Al terminar un proyecto, la comunidad certifica que ha sido completado a su entera satisfacción.

5/ El Catálogo de Programas del FIS incluye un programa para desarrollar y capacitar EFIS en: (a) la formulación de proyectos; (b) la integración y funcionamiento de la junta directiva; (c) las obligaciones y derechos de los asociados, incluyendo contribuciones en dinero, trabajo o especies a los proyectos; y (d) obligaciones de mantenimiento y operación de los proyectos. Asimismo, existe otro programa para desarrollar y capacitar a la comunidad en la transformación de EFIS una vez terminado el proyecto.

- 1.22 El FIS ha realizado acciones para asegurar la participación de los grupos indígenas en las inversiones. Cuenta con promotores bilingües, ha promovido proyectos grandes en área indígenas 6/, y apoya la educación bilingüe. Más de la mitad (54%) de los integrantes de las EFIS han sido indígenas.

c. Procedimientos ágiles, transparentes, eficientes y apolíticos

- 1.23 Como consecuencia de la experiencia adquirida en la aplicación de los procesos operativos (promoción, evaluación, gestión y control y seguimiento) durante los últimos tres años, el FIS ha logrado procesar de manera ágil, descentralizada, efectiva, eficiente, apolítica, y transparente un número importante de proyectos durante 1995. La división de labores entre el FIS y los ejecutores privados agiliza el proceso de inversión, incentiva la participación del sector privado y reduce la burocracia estatal.

6/ Por ejemplo, con una dependencia del Ministerio de Educación, el FIS ha establecido más de 80 escuelas nuevas de autogestión comunitaria en el área Mam de San Marcos, y ha realizado actividades de promoción activa en comunidades Q'eqchi' de Alta Verapaz.

RECUADRO 1. BUENAS PRÁCTICAS

El FIS ha logrado desarrollar varios proyectos innovadores que podrían considerarse como "buenas prácticas". A continuación se revisan tres buenas practicas que apoyan innovaciones en los servicios sociales.

1. El primer caso se denomina "Autogestión Educativa con Participación de los Padres de Familia." Ejecutado en el Departamento de San Marcos y financiado inicialmente con recursos FIS por un año, el programa entrenó padres de familia organizados en EFIS para administrar los servicios educativos locales a través de la contratación y pago de maestros, adquisición de materiales didácticos, y capacitación de maestros. Se logró iniciar más de 80 escuelas nuevas en comunidades rurales por medio de la intervención y financiamiento del FIS, con el compromiso de que el Ministerio de Educación a través del Programa PRONADE (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo) absorbería el sostenimiento de estos servicios educativos después del año. Al terminar el período de apoyo FIS, las EFIS se convirtieron en otra persona jurídica llamada COEDUCA (Comités Educativos) cuya responsabilidad sigue siendo la autogestión educativa, pero con el apoyo del programa PRONADE.

2. El segundo caso, que se llevó a cabo en los Departamentos de Alta Verapaz, Petén y Quiché, capacita por medio de un nuevo método denominado "nueva escuela unitaria en ambiente intercultural" a más de 400 estudiantes de magisterio y docentes asignados a escuelas rurales de autogestión comunitaria patrocinado por la ONG, Asociación Salesiana Don Bosco. El objetivo de este nuevo método es mejorar significativamente la calidad de la enseñanza en el área rural. Los contenidos del aprendizaje son conceptuales, instrumentales y pragmáticos donde el concepto se deriva de la experiencia. Un solo maestro bilingüe, o a lo sumo dos, atienden en una sola aula a 50-60 alumnos de los seis grados de primaria. El maestro es solamente un guía y un facilitador. Los materiales didácticos sirven de guía para los estudiantes quienes se agrupan en mesas de seis. Se aplica una pedagogía democrática y activa en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Los alumnos se organizan y escogen sus directivos entre sus iguales y los cargos son rotativos.

3. El tercer caso innovador es el de capacitación conjunta de parejas de comadronas tradicionales y promotores de salud. Este proyecto fue desarrollado con la colaboración de la organización Talita Kumi, relacionada con la Asociación Don Bosco, en el área rural de Carchá y Chisec. El proyecto está integrado a otro proyecto de dotación de medicamentos a farmacias comunitarias.

3. Retos al FIS

a. Aumentar el programa de inversiones

- 1.24 El programa de inversiones del FIS es pequeño en relación a las necesidades sociales de la población rural en Guatemala. ^{1/} Para tener mejores posibilidades de progresar hacia sus objetivos, el FIS está considerando modalidades de aumentar el tamaño del programa siempre y cuando no sacrifique la transparencia, eficiencia, carácter apolítico, y la participación comunitaria en sus programas.
- 1.25 El programa de inversiones para 1996 contempla la aprobación de US\$1.9 millones en inversiones por mes entre enero y marzo (el promedio de aprobaciones mensuales realizado en 1995) y US\$2.8

^{1/} Por ejemplo, expresado en términos de la población meta (los 5 millones de pobres en el área rural), el programa global del FIS presentado en este documento (con inversiones de aproximadamente US\$134 millones sobre un período de cuatro años) representa un promedio del US\$7 per cápita por año.

millones a partir de abril. Este aumento en el ritmo de aprobaciones podrá ser alcanzado en la medida en que el FIS simplifique aún más sus procedimientos, resuelva algunos cuellos de botella y tome acciones relacionadas con: (i) la documentación legal requerida para declarar elegibles los proyectos de infraestructura social y socioeconómica; (ii) una mayor descentralización de las diferentes etapas del ciclo de proyectos y la integración de las Direcciones de Campo al Sistema de Información Gerencial del FIS en todos sus componentes; (iii) el agotamiento de los recursos que financian proyectos con prototipos que se pueden procesar rápidamente; (iv) la captación de nuevos recursos (por ejemplo municipales) para financiar ese tipo de proyectos; y (iv) la agilización de la implantación de preinversión para hacer frente a las restricciones impuestas por las fuentes de financiamiento (KfW y OECF del Japón) que financian principalmente proyectos que requieren el financiamiento de estudios de prefactibilidad.

b. Promover la política de descentralización del Gobierno

- 1.26 La nueva administración del FIS ha iniciado acciones destinadas a dar énfasis al papel del FIS como un instrumento clave de la política de descentralización del Gobierno. Para ello, el FIS basado en una estructura organizativa sólida, contribuiría a desarrollar comunidades autogestionadas y sostenibles que se constituyan en una pieza fundamental para reducir la pobreza y generar riqueza. En este sentido, la contribución del FIS a la descentralización sería de abajo (partiendo de las comunidades) hacia los niveles más centralizados del sector público.
- 1.27 Este proceso está llevándose a cabo a través de: (i) capacitación que contribuye al cambio de la comunidad para que las actitudes pasivas o reactivas pasen a ser pro-activas; (ii) organización de la comunidad que logre que los cambios pasen de pequeños proyectos coyunturales a transformaciones estructurales duraderas con base en comunicaciones fluidas y comprensibles entre las comunidades y las organizaciones departamentales, municipales y nacionales; (iii) asistencia técnica para aprovechar innovaciones y transferir tecnologías apropiadas a las comunidades; y (iv) apoyo financiero a las comunidades que les permita multiplicar sus capacidades de desarrollo e implementación de los programas que el FIS pueda iniciar.
- 1.28 Especialmente importante es la movilización por parte del FIS, con procedimientos ágiles, transparentes, eficientes, con carácter apolítico, y con amplia participación de la comunidad, de los recursos municipales destinados a inversiones. 8/ Aunque la estrategia para implantar este nuevo rol del FIS será desarrollada

8/ La constitución de Guatemala asigna el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado a los municipios. Al final del año 1995, el FIS solo logró cofinanciar 20 proyectos con las municipalidades.

durante el primer semestre de 1996, el Presidente Ejecutivo convino con los alcaldes de las 330 municipalidades, reunidos en asamblea nacional en febrero de 1996, la atención inmediata de por lo menos un proyecto por municipio en los cuales se invierten tres quetzales de recursos FIS por cada quetzal municipal en proyectos de cofinanciamiento.

- 1.29 Para responder a los dos retos mencionados arriba, el FIS está en el proceso de identificar nuevas modalidades de expandir su programa mientras conserva la agilidad, transparencia, eficiencia y amplia participación comunitaria en sus actividades. El desarrollo de las nuevas modalidades del FIS será apoyado por la cooperación técnica del Banco y otras entidades financieras.

E. Lecciones Aprendidas

- 1.30 En general los programas de inversión financiados por el Banco y otras entidades financieras en Guatemala encuentran dificultades de ejecución. Estos problemas tienen raíces en un sector público débil e ineficiente con limitaciones severas para diseñar y ejecutar programas de inversión. Los procedimientos burocráticos son complejos y afectan tanto la agilidad y transparencia de las inversiones como los procesos de toma de decisiones. La organización interna del sector público es a menudo arcaica y carente de funcionalidad; la coordinación entre las instituciones es deficiente; y la duplicación de funciones y superposición de responsabilidades es común entre los ministerios y otras entidades. A raíz de lo anterior, es especialmente importante que los programas de inversión sean de fácil ejecución y eviten cargas onerosas sobre las instituciones públicas.
- 1.31 Después de las preocupaciones del arranque lento del FIS (pero sobre bases bien sentadas), los recursos del programa del Banco Mundial están casi completamente comprometidos. La operación del Banco Mundial respaldó la iniciación de las actividades del FIS, la simplificación de los procedimientos, el fortalecimiento de la institución, y la aceleración de su capacidad de responder a las demandas de las comunidades. Al analizar las características de esta operación, la misión de análisis concluyó que el Banco Mundial ha rendido un apoyo técnico y financiero muy importante y valioso al FIS. Debido a la experiencia adquirida por el FIS en sus primeros tres años, los resultados iniciales de sus operaciones, y la urgencia de ampliar el ámbito de actividades del Fondo, la misión de análisis consideró que es oportuno impartir más flexibilidad en el programa a ser apoyado por el Banco. Controles rígidos en la focalización (por ejemplo, topes de inversiones por municipio, incluyendo asignaciones de menos de US\$20,000 para algunos municipios pequeños) y en la contratación (por ejemplo, cuotas por tipos de contratación, y límites de US\$30,000 para la contratación directa y \$55,000 para la cotización en base a ofertas solicitadas a dos empresas) contribuyeron a atrasos en la ejecución del programa y a restricciones en las inversiones en algunos municipios pobres.

II. EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

A. Objetivos

- 2.1 El Programa FIS-BID tiene el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población pobre en el área rural de Guatemala. Con el fin de lograr este objetivo, el programa tiene dos propósitos: (i) impulsar la auto-organización de las comunidades en entidades permanentes civiles en una forma que desarrollen su capacidad de la autogestión de sus actividades productivas y servicios sociales y económicos básicos; (ii) apoyar en forma subsidiaria con inversión social el empoderamiento de las comunidades para que emprendan el mejoramiento integral permanente de sus condiciones de vida.

B. Descripción del Programa

- 2.2 El programa financiará proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población rural que vive en condiciones de pobreza. Además tiene un componente de financiamiento de costos concurrentes, y fortalecimiento institucional (principalmente cooperaciones técnicas). Cabe subrayar la importancia de la cooperación técnica orientada al empoderamiento de las comunidades como elemento clave en el logro del objetivo de la operación.

1. Inversiones (US\$40.138 millones)

- 2.3 Los criterios de elegibilidad están presentados en el Manual de Operaciones del FIS. Aunque ciertos rubros de las inversiones tienen carácter recurrente (tales como, *inter alia*, contratación temporal de maestros, suplementación de micronutrientes, y dotación inicial de medicamentos a farmacias comunitarias), el FIS sólo financia estos costos en forma temporal y toma medidas adecuadas para asegurar el financiamiento posterior con recursos de las comunidades, municipalidades y/o los ministerios. ^{9/} Con los recursos del programa se financiarían inversiones en las cuatro áreas del Catálogo de Programas del FIS:

a. Asistencia social

- 2.4 Proyectos de salud: equipamiento en salud; campañas de prevención y control de enfermedades; capacitación, dotación de equipo y organización de comadronas tradicionales y de promotores de salud; dotación inicial de medicamentos a farmacias comunitarias; y contratación temporal de promotores de salud y paramédicos.

^{9/} Este financiamiento está de acuerdo con los lineamientos establecidos en el párrafo 2.12(c) de la octava reposición de los recursos del Banco.

- 2.5 Proyectos de nutrición: desparasitación, suplementación de micronutrientes específicos, educación alimentario-nutricional, y alimentación complementaria para menores.
- 2.6 Proyectos de educación inicial, pre-primaria y primaria: equipamiento (mobiliario y equipo) de centros educativos; dotación de textos, material didáctico y bibliotecas; contratación temporal de maestros; desarrollo, capacitación y actualización de maestros y directores; y proyectos en apoyo a la autogestión educativa de las comunidades.
- 2.7 Proyectos de capacitación para el trabajo: equipamiento, contratación temporal y capacitación de instructores para los centros de capacitación para el trabajo.
- 2.8 Proyectos de desarrollo: programas de alfabetización y post-alfabetización; organización, desarrollo y transformación de las EFIS y financiamiento de proyectos de preinversión.

b. Infraestructura social

- 2.9 Proyectos de construcción en salud, educación y capacitación para el trabajo; sistemas de abastecimiento de agua; saneamiento (letrinización, alcantarillado y drenaje); y medio ambiente (forestación y reforestación, estufas mejoradas y lavaderos públicos).

c. Infraestructura socioeconómica

- 2.10 Proyectos de caminos de acceso, puentes pequeños y bóvedas, sistemas de miniriego y centros de acopio y almacenamiento.

d. Actividades productivas

- 2.11 Los criterios de elegibilidad específicos para las actividades productivas, que aún no han sido desarrollados por el FIS, deberán ser acordados con el Banco previo al uso de recursos del Banco para financiar actividades en esta área. Una cooperación técnica del programa ayudaría a especificar estos criterios de elegibilidad (ver párrafo 2.17). La operación no financiará crédito porque ya hay otro proyecto del Banco en preparación para este financiamiento (el de microempresas). Sin embargo el Banco podrá apoyar actividades complementarias al crédito tales como asistencia técnica y capacitación. Se establecerá un límite global inicial de US\$500 mil para el financiamiento de actividades productivas. Este monto podrá ser revisado en base a la experiencia del FIS en este tipo de proyectos.
- 2.12 La misión de análisis manifestó interés en apoyar proyectos productivos, que generen en forma directa ingresos para los beneficiarios. Las actividades de promoción del FIS han identificado una alta demanda en las comunidades para este tipo de proyecto.

e. Otros proyectos

- 2.13 Otros proyectos que el FIS pueda desarrollar dentro de la consecución de su objetivo, previo a la aprobación del Banco.

2. Administración del programa (US\$4.039 millones)

- 2.14 El programa financiará costos concurrentes necesarios para la administración del programa durante el período de ejecución. Dentro de este rubro, el préstamo financiará: (i) los costos derivados de los salarios y prestaciones de algunos directores, personal técnico y de apoyo del FIS una vez que se concluya el financiamiento de primer préstamo del Banco Mundial a fines de 1996; (ii) viajes al interior del país; y (iii) vehículos y equipo. El financiamiento BID de los costos de los directores, personal técnico y de apoyo del FIS sería por un total de US\$1.575 millones, viajes al interior del país por US\$232 mil, y vehículos y equipo por US\$170 mil. Los gastos de servicios personales y viajes al interior serán repartidos sobre cuatro años y el financiamiento para equipo y vehículos serán concentrados en los primeros 2½ años. El presupuesto detallado de costos de personal y de vehículos y equipo se encuentra en los archivos de la operación.

3. Fortalecimiento institucional (US\$2.4 millones)

- 2.15 El préstamo financiará varias cooperaciones técnicas identificadas por el FIS por un monto de US\$2.2 millones para: (i) empoderamiento de las comunidades (US\$2.0 millones); (ii) diseño de criterios de elegibilidad y el diseño de prototipos para proyectos productivos (US\$50 mil); (iii) fortalecimiento de políticas y normas de los ministerios (US\$50 mil); (iv) fortalecimiento del ciclo de proyectos (US\$50 mil); y (v) implantación de mecanismos de monitoreo paralelo de proyectos (US\$50 mil).
- 2.16 En referencia al empoderamiento de las comunidades, el Fondo requiere de la cooperación técnica que permita la profundización de la participación comunitaria para cumplir con el primer propósito del programa (ver párrafo 2.1). La cooperación técnica tendrá el objetivo de multiplicar las capacidades de las comunidades de desarrollar e implementar los programas que el FIS pueda iniciar (ver el Anexo I para el programa de esta cooperación técnica). Se enriquecerán y profundizarán las capacidades de las comunidades para que no solo logren gestionar proyectos financiados por el FIS, sino que también estén capacitadas para: (i) comunicar sus necesidades a otras entidades públicas y de la sociedad civil; (ii) responsabilizarse en la gestión de inversiones con otras entidades; y, quizás más importante de todo, (iii) desarrollar su capacidad de autogestionar sus actividades productivas y servicios sociales y económicos básicos. Así se fortalecerá la interdependencia personal y de las comunidades, se ampliará la red de organizaciones de la sociedad civil y se descentralizará la acción gubernamental. Se prevé que la cooperación técnica se

canalizará hacia 15 a 20 de los municipios más pobres del área rural.

- 2.17 La conceptualización de los programas de actividades productivas definirán los criterios de elegibilidad y el diseño de prototipos específicos para este tipo de programa. A partir de la experiencia del FIS con el apoyo a bancos comunales y considerando la demanda insatisfecha por parte de las comunidades de apoyo a proyectos que generen ingresos, se prevé contratar con una consultoría responsable de recomendar actividades en esta área que podrán ser financiadas con recursos del Banco.
- 2.18 En cuanto al fortalecimiento de políticas y normas de los ministerios, se han detectado debilidades de los ministerios en ejercer sus responsabilidades normativas sectoriales. Esta cooperación técnica fortalecería las funciones normativas de los ministerios para servicios descentralizados de salud, educación, agua y saneamiento. Ayudará a los equipos técnicos de los ministerios a revisar las opciones para el establecimiento de normas y para la selección de las normas y prototipos más adecuados.
- 2.19 Un elemento clave en el crecimiento de las actividades del Fondo es el fortalecimiento del ciclo de proyectos para detectar los cuellos de botella en las etapas de este proceso y definir medidas apropiadas para romperlos. Se prevé contratar con una consultoría para este fortalecimiento.
- 2.20 La implantación de mecanismos de monitoreo paralelo de proyectos incluiría el diseño de un sistema y de mecanismos específicos para el monitoreo de la calidad e impacto de los proyectos y la evaluación del programa.
- 2.21 Asimismo, el préstamo financiará las siguientes actividades por US\$200 mil : (i) visitas a y de otros fondos de inversión social; (ii) asistencia a seminarios y organización de seminarios; (iii) consultorías cortas y (iv) seminarios convocados por el FIS. El mecanismo sería el siguiente: (a) identificación de temas elegibles; (b) desarrollo de propuestas de visitas, seminarios y consultorías, incluyendo términos de referencia, productos esperados e informes de visitas; y (c) reuniones anuales para evaluar el empleo de los recursos y programar su empleo futuro. Dentro de estas actividades se prevé un análisis del futuro del FIS antes de la tercera revisión anual del Programa FIS-BID.

C. Dimensionamiento del programa

- 2.22 El dimensionamiento del componente de inversiones se ha determinado en base a: (i) la capacidad operativa del FIS y de las entidades (comunidad, ONGs, ejecutores y municipalidades) participantes en el ciclo de proyecto; (ii) la demanda efectiva de la comunidad, medida por el inventario actual de proyectos formulados; y (iii) el

ejercicio de dimensionamiento del programa que supone que el FIS aprobaría US\$1.9 millones mensuales entre enero y marzo de 1996 y US\$2.8 millones mensuales a partir de abril de 1996. 10/

- 2.23 Entre enero y diciembre de 1995, el ritmo de compromiso de recursos (medido en función al número y monto de proyectos aprobados por el Comité Técnico) ha sido, en promedio, de 146 proyectos por mes por un monto de US\$1.9 millones. Este promedio muestra una notable aceleración en relación a 1994, cuando se aprobó un promedio de 81 proyectos por mes, por un monto promedio por mes de US\$33 mil durante los primeros diez meses de operación del FIS. El ritmo de desembolsos, que en 1995 fue de US\$700 mil promedio por mes (US\$1.2 mensuales en el primer trimestre de 1996), mostró también una importante aceleración en relación a 1994, cuando los desembolsos fueron de US\$40 mil por mes entre marzo y diciembre.
- 2.24 Para dimensionar el programa en US\$47 millones se tomó en cuenta que el componente de inversiones del préstamo del Banco, por un total de US\$37.5 millones, sería comprometido en tres años (octubre a diciembre de 1996, 1997, 1998 y enero a septiembre de 1999) y desembolsado en cuatro años (hasta septiembre de 2000). La contraparte local sería equivalente al 10% del total del programa.
- 2.25 El financiamiento del Banco Mundial (la única fuente que financia proyectos de asistencia social) y del KfW de Alemania se agotará en 1996; y el financiamiento de OECF (Japón), que se comenzó a utilizar en 1996, se agotará en 1998. El Banco Mundial ha expresado su disposición para estudiar una segunda operación de préstamo para el FIS. Esta nueva operación podría entrar a cubrir la brecha de financiamiento que se presenta a partir de fines de 1997. 11/ El Cuadro 2.1 muestra el programa total de inversiones del FIS entre 1996 y los primeros nueve meses del año 2000 (cuando se prevé terminar el Programa FIS-BID).

10/ El promedio de compromisos mensuales en los primeros tres meses de 1996 fue de \$1.8 millones. Disminuyó con el cambio de la dirección del FIS en enero pero volvió a subir en febrero.

11/ Otras posibilidades incluyen una segunda operación del KfW, OECF o del Banco.

Cuadro 2.1 DIMENSIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE INVERSIONES DEL FIS 1996 A SEPTIEMBRE DE 2000 (en millones de US\$)						
Descripción	1996	1997	1998	1999	2000 (9 meses)	Total 1/
1. Compromisos	30.9	33.6	33.6	33.6	25.2	156.9
2. Subtotal: fuentes identificadas	30.9	29.6	19.7	11.3	14.1	105.6
Programa FIS-BID	2.0	9.5	9.5	9.5	7.0	37.5
Banco Mundial	2.7					2.7
KfW	12.1					12.1
OECE	11.3	13.9	4.8			30.0
Contrapartida	2.8	6.2	5.4	1.8	7.1	23.3
3. Brecha financiera (1.-2.)	0.0	4.0	13.9	22.3	11.1	51.3

1/ Saldos al 31 de diciembre de 1995 para los préstamos del Banco Mundial, KfW y OECE.

D. Costos y plan de financiamiento

- 2.26 De acuerdo al programa descrito en este capítulo, la operación financiará los costos detallados en el Cuadro 2.2.

Cuadro 2.2 CUADRO DE COSTOS (en millones de US\$)				
Categoría	BID OC/FFI	Aporte Local	Total	%
Proyectos	37.500	2.638	40.138	85.40
Administración del programa	1.977	2.062	4.039	8.59
Fortalecimiento institucional	2.400		2.400	5.11
Inspección y vigilancia	0.423		0.423	0.90
Total	42.300	4.700	47.000	100.00
Distribución (%)	90.00	10.00	100.00	

- 2.27 Para permitir la continuación del programa FIS sin interrupciones por falta de financiamiento de los rubros asistencia social e infraestructura social, se recomienda que el Banco permita el

financiamiento retroactivo de gastos elegibles en los rubros de asistencia social, infraestructura social y fortalecimiento institucional por US\$1.0 millones que el prestatario hubiera efectuado con seis meses de anterioridad a la fecha que el Directorio Ejecutivo apruebe el préstamo destinado al programa. Asimismo el Banco reconocerá como parte de la contribución nacional al proyecto, los aportes locales durante el mismo período de seis meses de acuerdo al párrafo 2.31 de este Capítulo.

1. Financiamiento del Banco

2.28 Los recursos del Banco serían utilizados de la siguiente manera: (i) US\$37.500 millones (88.6%) financiar inversiones del FIS en los programas elegibles del Catálogo de Proyectos; (ii) US\$1.977 millones (4.7%) para administración del programa, (iii) US\$2.400 millones (5.7%) para fortalecimiento institucional; y (iv) US\$0.423 millones (1.0%) para el pago de inspección y vigilancia. No se contempla el pago de intereses ni la comisión de crédito con recursos del préstamo.

2.29 Los términos y condiciones del financiamiento serían los siguientes:

- | | |
|------------------------------|-------------------------------------|
| i) Monto: | US\$42.3 millones |
| ii) Fuente: | OC/FFI |
| iii) Plazos: | |
| - Compromiso de | 3 años |
| - Desembolsos | 4 años |
| - Gracia | 4 años |
| - Amortización | 30 años |
| iv) Tipo de interés: | variable |
| v) Comisión de crédito: | 0.75% sobre saldos no desembolsados |
| vi) Inspección y vigilancia: | 1% del monto del préstamo |

2.30 Debido a que los beneficiarios directos son de bajos ingresos, se propone financiar el 90% del costo total del programa. Se propone también por las mismas razones que el préstamo sea por 30 años de amortización.

2. Aporte local

2.31 La contraparte local se ha estimado, en el equivalente a US\$4.7 millones (10% del total). Los gastos operativos serán financiados por el Gobierno de Guatemala a través del presupuesto nacional. De acuerdo a los procedimientos del FIS, la contrapartida para el financiamiento de proyectos será aportada, de manera parcial, por los beneficiarios. Los aportes de los beneficiarios, incluyendo aportes directos de los beneficiarios, de ONGs y municipales, de los proyectos del FIS pueden ser reconocidos como parte de la contrapartida local, hasta el máximo del 10% del costo total de cada proyecto, siempre y cuando dichos aportes sean elegibles para tal reconocimiento bajo las políticas del Banco.

E. Indicadores de cumplimiento con los objetivos del programa

- 2.32 El FIS ha elaborado una serie de indicadores claves de desempeño (ver el Anexo II) para los años 1996 a 2001 que miden aspectos importantes en las siguientes áreas asociadas con el programa:
- a) metas globales de producción (por ejemplo, el número y monto de proyectos terminados);
 - b) rendimiento del ciclo de proyectos (por ejemplo, el número de proyectos procesados en cada etapa del ciclo de proyectos);
 - c) la eficiencia del FIS y cuellos de botella (proyectos con montos superiores a los costos estimados, demoras y cancelaciones de proyectos, y el gasto administrativo en relación al gasto total);
 - d) focalización (montos aprobados en municipios de prioridades "A" y "B"); y
 - e) beneficiarios del programa (número de beneficiarios finales y empleo generado).
- 2.33 En base al Sistema de Información Gerencial, el FIS preparará informes anuales sobre el grado de cumplimiento con los indicadores.
- 2.34 Con el fin de medir el uso de los proyectos por parte de los beneficiarios meta, la calidad de los proyectos, y el mantenimiento de las obras, el FIS ha acordado establecer un sistema de monitoreo paralelo de proyectos. El sistema comparará las evaluaciones ex-ante con los resultados de los proyectos. También recolectará observaciones de los usuarios que podrían ser útiles para modificaciones en el diseño de los mismos. La información obtenida a través del sistema de monitoreo será retroalimentada a las diferentes etapas del ciclo de proyectos para mejorar los sistemas de promoción, el diseño de los proyectos y aumentar su utilización y sostenibilidad.

III. MARCO INSTITUCIONAL Y EJECUCION DEL PROGRAMA

A. Marco Institucional

1. Prestatario

- 3.1 El Prestatario será la República de Guatemala. La ejecución del programa estará a cargo del Fondo de Inversión Social (FIS). Los recursos del préstamo y de la contrapartida local serán transferidos por el Gobierno al FIS por medio de un convenio suscrito a tal efecto. La suscripción de dicho convenio será una condición previa al primer desembolso.

2. Organismo ejecutor

- 3.2 El FIS es una institución pública autónoma y descentralizada con patrimonio y personalidad jurídica propia (ver párrafos 1.8 y 1.9).

3. Estructura organizativa del organismo ejecutor

- 3.3 La Junta Directiva es la máxima autoridad del FIS y está integrada por el Presidente Ejecutivo del FIS y cuatro directores, todos nombrados por el Presidente de la República. Los directores son nombrados por su capacidad profesional y administrativa en las áreas de competencia del FIS. Desde la constitución de la Junta Directiva, entre sus integrantes se incluye un indígena. Las funciones principales de la Junta Directiva son: (i) aprobar los planes de trabajo, la programación financiera y las fuentes de recursos del FIS; (ii) aprobar el presupuesto; (iii) aprobar y modificar el Manual de Operaciones y sus reglamentos; y (iv) emitir las normas del Régimen de Administración de Personal y de Salarios.
- 3.4 El organigrama del FIS está estructurado de la siguiente manera:
- a) Unidades de **Dirección Superior** integradas por la Junta Directiva, el Presidente Ejecutivo, el Gerente General, el Asesor Jurídico, el Asesor Externo, Auditoría Interna y el Comité Técnico (formado por los Directores nombrados por la Junta Directiva);
 - b) unidades de **Producción de Proyectos** integradas por las Direcciones de Promoción, Evaluación, Gestión, y Control y Seguimiento, las Direcciones de Campo y las Subsedes Departamentales; y
 - c) unidades de **Apoyo a las Unidades de Producción de Proyectos** integradas por las Direcciones de Cooperación Internacional, Planificación, Comunicación Social, Informática y Finanzas y Administración.

4. El ciclo de proyectos y las unidades responsables

- 3.5 Las unidades de producción de proyectos son claves en la ejecución del programa, puesto que son las encargadas de la canalización de los recursos a las comunidades rurales pobres a través de los procedimientos establecidos en el Manual de Operaciones del FIS.

a. Promoción

- 3.6 El proceso de elegibilidad se cumple en la Dirección de Promoción en cuatro etapas: (i) identificación y priorización de necesidades y proyectos, (ii) verificación de elegibilidad general, (iii) formulación del proyecto, y (iv) declaración de elegibilidad específica. Las comunidades pobres del área rural son responsables de identificar y priorizar tanto sus necesidades como los proyectos que las satisfagan, así como seleccionar cuáles de esos proyectos son elegibles para financiamiento por parte del FIS; para este último, utilizan los "Criterios Generales de Elegibilidad, Factibilidad y Aprobación de Proyectos" contenidos en el Manual de Operaciones. Los proyectos así escogidos, son formulados por las comunidades con el auxilio del FIS y de particulares (principalmente ONGs, ejecutores, municipalidades y contratistas), utilizando para ello los "Criterios de Elegibilidad Específica" para cada tipo de proyecto contenidos en el Manual de Elegibilidad del FIS. Si el proyecto formulado cumple con esos criterios, es declarado elegible por la Dirección de Promoción, y trasladado a la Dirección de Evaluación para que continúe el proceso.

b. Evaluación

- 3.7 El proceso de evaluación se cumple en la Dirección de Evaluación en cuatro etapas: (i) verificación de evaluabilidad, (ii) visita de campo, (iii) análisis del proyecto en gabinete, y (iv) declaración de factibilidad y recomendación de aprobación o no. La evaluabilidad se establece por medio de la verificación de que los documentos que contiene la carpeta de proyecto están completos y satisfacen los requisitos establecidos para el tipo de proyecto solicitado. Seguidamente el evaluador visita el sitio del proyecto con la finalidad de corroborar y completar la información necesaria para verificar condiciones de elegibilidad, tales como ruralidad y pobreza de los beneficiarios, genuina necesidad, demanda y aporte de la comunidad, factibilidad física en el lugar, inexistencia de duplicidad de financiamiento, y garantías de mantenimiento y sostenibilidad comunitaria. En gabinete, se valoran los siguientes aspectos: eficacia de la solución, diseño y especificaciones técnicas, dimensionamiento demanda-proyecto, validez jurídica de la documentación necesaria, eficiencia de costos contra simulaciones hechas por el Sistema de Costos propio del FIS, aspectos sociales, y pruebas de relación-costos beneficio en aquellos de los proyectos susceptibles de pruebas de rentabilidad. El resultado es la emisión del Reporte de Evaluación suscrito por el evaluador y respaldado por el Director en el cual declara la factibilidad del proyecto y se recomienda su aprobación o no.

c. Gestión

- 3.8 La Dirección de Gestión implementa los mecanismos de contratación del FIS y promueve la formación de las Empresas del Fondo de Inversión Social (EFIS). Actualmente, el proyecto es contratado bajo una de las cinco modalidades acordadas con el Banco Mundial y los otros financiadores: (i) contratación directa de obras civiles (proyectos con montos a ser contratados inferiores a US\$30 mil); (ii) cotización de bienes (proyectos de adquisición de bienes con montos a ser contratados inferiores a US\$30 mil); (iii) cotización de obras civiles (proyectos con montos a ser contratados entre US\$30 mil y US\$55 mil); (iv) licitación de bienes (proyectos a ser contratados con montos mayores a US\$30 mil); y (v) licitación pública de obras civiles (proyectos a ser contratados con montos superiores a US\$55 mil). El Banco Mundial también estableció cuotas por tipo de contratación para sus recursos. Las demás fuentes no determinaron cuotas.

d. Control y seguimiento

- 3.9 La Dirección de Control y Seguimiento supervisa y evalúa el avance físico y financiero del proyecto, la calidad del proyecto y el cumplimiento de los requisitos y normas incluidos en el contrato. El control y seguimiento se basa en la distribución espacial. Se crean las zonas de control y seguimiento a cargo de un inspector de zona, quien es responsable de los proyectos que se encuentran localizados dentro de la misma. Este inspector se apoyará en el trabajo de los supervisores externos contratados para cierto número de proyectos dentro de dicha zona.

e. Direcciones de campo y subsedes departamentales

- 3.10 Las Direcciones de Campo y las Subsedes Departamentales realizan una parte importante de las labores de promoción, evaluación y control y seguimiento, contribuyen a la agilización del ciclo de proyecto y promueven una mayor participación de la comunidad en todas sus etapas.

B. Ejecución de los componentes del programa

1. Componente de inversiones

- 3.11 Para el procesamiento de proyectos en el Programa FIS-BID, se usarán los mecanismos y procedimientos que ya han sido establecidos por el FIS (ver párrafos 3.5-3.9). Esta recomendación se basa en: (i) la revisión de los procedimientos aplicados en el ciclo de proyectos y (ii) el análisis los resultados de evaluaciones de 47 proyectos terminados.

a. Criterios de focalización

- 3.12 El programa está focalizado a la población pobre del área rural de Guatemala. La ausencia de una línea de pobreza a nivel de

municipios determinó que el FIS focalice sus recursos a través del enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) con base a datos censales de 1981. Se calculó un índice de la incidencia de pobreza rural para cada uno de los 330 municipios del país basado en (i) calidad de vivienda; (ii) acceso a servicios básicos como abastecimiento de agua potable y sistemas de saneamiento; (iii) acceso a servicios básicos de educación, medido por la asistencia de niños en edad escolar a escuelas; y (iv) acceso a la capacidad económica que aseguren niveles de consumo adecuados, medido por la "relación de dependencia económica". ^{12/} Se estimó un indicador de pobreza rural (IPR) a nivel municipal que ponderó el índice de pobreza rural de cada municipio por la proporción de la población en extrema pobreza con base a información en la Encuesta de Hogares de 1989. En base al IPR se clasificó los municipios en cinco grupos. Los del grupo "A" representan la pobreza rural más aguda. Para fines de focalización, el FIS calculó una distribución indicativa de recursos por municipios que ponderó el IPR de cada municipio por su población rural. Finalmente, el Cuadro 3.1 muestra los montos asignados y los montos aprobados de los recursos del FIS para los cinco grupos de prioridades hasta diciembre de 1995.

CUADRO 3.1 FIS: PROYECTOS Y MONTOS APROBADOS POR EL COMITÉ TÉCNICO POR PRIORIDAD DE MUNICIPIO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1995.								
Prioridad	Municipios No.	Proy. Aprob. f/		Fondos Asign. g/		Fondos Aprobados g/		Aprob./ Asign.
		No.	%		%			
A a/	30	583	23%	39.2	19.1%	30.1	20%	77%
B b/	64	800	31%	63.0	30.7%	47.1	32%	75%
C c/	92	719	28%	64.9	31.6%	38.6	26%	59%
D d/	67	392	15%	28.9	14.1%	29.9	20%	103%
E e/	18	52	2%	9.2	4.5%	3.7	2%	40%
TOTAL	271	2,546	100%	205.2	100.0%	149.3	100%	73%

a/ extrema pobreza (>60 puntos del IPR)

b/ severa pobreza (45<IPR<60)

c/ regular pobreza (30<IPR<45)

d/ relativa pobreza (20<IPR<30)

e/ baja pobreza (<20 puntos del IPR)

f/ aproximadamente el 95% de los proyectos aprobados son ejecutados

g/ fondos asignados y fondos aprobados para 1995, en millones de quetzales

- 3.13 El Programa FIS-Banco Mundial estableció criterios de focalización con base en la distribución indicativa de recursos por municipio. La misión de análisis concluyó que los resultados de la distribución de los recursos entre áreas pobres ha sido satisfactoria. A nivel departamental, se encontró una correlación de 0.74 entre la distribución programada y la asignación de recursos del FIS. Las desviaciones más marcadas de la regresión

^{12/} Esta relación se define como tres o más dependientes por generador de ingresos del hogar cuyo jefe es analfabeto.

eran para los Departamentos de Alta Verapaz y Petén, dos de los departamentos más pobres. En Alta Verapaz la desviación fue positiva, porque el FIS pasó sus metas debido a un gran éxito en trabajar con las comunidades a través de una ONG bien organizada. Lo contrario sucedió en el Petén donde la desviación fue negativa. El Petén es un departamento grande (representa aproximadamente la tercera parte de la extensión territorial del país) que en gran parte es despoblada. Aunque algunos de los municipios más pobres en los Departamentos de Quiché y Huehuetenango han recibido pocos recursos del FIS, los mismos se han beneficiado de los programas de FONAPAZ.

- 3.14 A pesar de una distribución geográfica de recursos generalmente satisfactoria, la misión de análisis notó varias desventajas con la aplicación de los criterios rígidos de focalización a nivel municipal que actualmente usa el FIS 13/: (i) los topes de inversiones por municipio frenaban la continuación de las inversiones FIS en algunos municipios pobres con organizaciones comunitarias efectivas cuyas necesidades sociales seguían siendo apremiantes después de las inversiones del FIS; (ii) en algunos casos los topes eran inferiores de US\$20,000, un monto insuficiente para efectuar varias inversiones en el catalogo de proyectos del FIS; (iii) el FIS tenía una presencia mínima en algunos municipios muy pobres que están atendidos por otro fondo social (FONAPAZ); (iv) debido a la indivisibilidad de las inversiones del FIS, en algunos casos ha sido difícil encontrar inversiones dimensionadas a la asignación de recursos por municipios; y (v) los criterios rígidos contribuían a los obstáculos que frenaban la habilidad del FIS de atender la demanda insatisfecha de inversiones en varias áreas pobres rurales.
- 3.15 Basado en las desventajas de la aplicación de criterios rígidos de focalización pero en reconocimiento de la importancia de asegurar que los recursos atiendan las áreas más pobres, la misión de análisis recomienda que por lo menos el 20% de los recursos del préstamo del Banco sean focalizados a los municipios de prioridad "A" y, además, por lo menos el 50% de los mismos recursos sean focalizados a los municipios de prioridad "A" y "B". Además se deberá hacer esfuerzos adicionales de promoción para invertir en los municipios más pobres. 14/ La misión de análisis concluyó que no conviene exigir que el FIS adopte criterios de focalización sectorial, fuera de la preparación anual de un programa de

13/ Cabe mencionar que en el curso del Programa FIS-Banco Mundial, se han relajado los criterios rígidos, tal que actualmente solo el 75% de los recursos son focalizados estrictamente de acuerdo a la distribución municipal.

14/ Este esfuerzo formará un elemento clave en la cooperación técnica empoderamiento de las comunidades (ver párrafo 2.16 y Anexo I). Además, con el fin de expandir las inversiones en los municipios más pobres, el Banco está colaborando con el FIS en la capacitación de representantes de comunidades en la gestión de inversiones elegibles para financiamiento FIS. A raíz de una iniciativa del Gobierno de Suecia, el FIS y el Banco, aprobó en junio de 1996 una asistencia técnica sueca para el entrenamiento de representantes de 4 municipios en la región Chortí (los Chortí son de un grupo maya).

inversiones la cual se considera un instrumento gerencial útil. ^{15/} El FIS y el Banco monitorearán de cerca la distribución de los recursos por municipio.

b. Programa de inversiones anual

- 3.16 Con el fin de conocer cómo se focalizarían los recursos del programa por sectores, así como los otros recursos existentes, el FIS se comprometió elaborar, al principio de cada año, un plan anual de inversiones que tiene en cuenta las municipalidades "A" y "B" que no han sido atendidas, las limitaciones impuestas por los financiadores y la capacidad actual de procesamiento de proyectos en sus diferentes etapas. El programa tiene un carácter indicativo y no implica una desviación del enfoque *demand-driven* del FIS hacia un enfoque de planificación central. El plan podría ser revisado cuantas veces sea necesario para asegurar su consistencia con el inventario de solicitudes de inversión en cada etapa del ciclo de proyectos. Finalmente, el plan será un instrumento importante para medir el cumplimiento de las metas incluidas en los diferentes indicadores de rendimiento.

c. Gestión y ejecución del programa

- 3.17 En base al análisis de los procedimientos actuales de contratación y las experiencias del FIS, la misión de análisis recomienda más flexibilidad en la aplicación de límites a la contratación. Más flexibilidad facilitaría una ampliación del programa del FIS, la reducción de tiempo en el procesamiento de las obras, mejor uso de los servicios de formuladores-ejecutores y mejor atención a comunidades más lejanas. El FIS controla los costos de la contratación directa por medio de un sistema de prototipos y simulaciones de costos.
- 3.18 Para obras civiles y la compra de servicios para proyectos (tales como alimentación complementaria para menores, alfabetización, contratación temporal de maestros, capacitación y actualización de maestros y directores, capacitación para la transformación de EFIS, entre otros), el Programa FIS-BID permitirá la contratación directa, en base a precios simulados por el FIS, de prototipos de

^{15/} La focalización de los recursos del FIS por municipios y por sectores enfrentaría los siguientes problemas:

- (i) no existe un plan social usado por el Gobierno de Guatemala con datos a nivel municipal que permita al FIS focalizar sus recursos por sectores;
- (ii) debido a la falta de datos a nivel municipal, no es posible establecer criterios de prioridad por sector y por municipio;
- (iii) no se justificaría desde el punto de vista de asignación eficiente de recursos que el FIS elabore su propia base de datos para disponer de información para focalizar y asignar prioridades a sus inversiones por sector;
- (iv) los gastos administrativos de implantar una metodología de focalización por municipios y por sectores serían elevados; y, finalmente;
- (v) dado el enfoque *demand-driven* de las inversiones del FIS, no habría garantía de que la focalización por municipio y sector tenga los resultados deseados.

inversiones hasta US\$50,000 por proyecto. Asimismo, permitirá la cotización y comparación de precios, basado en ofertas solicitadas a un mínimo de tres empresas, para inversiones hasta US\$100,000 por proyecto. Para el caso de proyectos cuya naturaleza no permitiera el recibo de tres ofertas, el FIS podrá solicitar al Banco una "no objeción" al uso de contratación directa o la cotización de proyectos con menos de tres ofertas. El programa permitirá la licitación pública nacional para inversiones hasta US\$250,000 por proyecto. No se previó la contratación de obras civiles o la compra de servicios para proyectos mayores de US\$250,000 por proyecto. En el caso de superar este monto, se seguirán los procedimientos del Banco.

- 3.19 El FIS promoverá, en la medida de lo posible, procesos de cotización o licitación pública nacional, en proyectos cuyo costo sea inferior a los límites establecidos en el párrafo anterior en los siguientes circunstancias: (i) cuando sean proyectos que cuenten con planos típicos y hayan sido solicitados por las comunidades sin participación de un potencial ejecutor; y (ii) cuando el FIS haya pagado la pre-inversión de los mismos y como resultado de ello se cuente con la documentación técnica (planos y especificaciones) para iniciar procesos de cotización o licitación pública nacional.
- 3.20 En cuanto a bienes y servicios de consultoría, el Programa FIS-BID permitirá la cotización de precios hasta US\$50,000 y la licitación pública nacional para montos menores de US\$200,000. No se prevé superar el monto de US\$200,000 por una sola adquisición. Sin embargo, en el caso de que sucediera, se aplicarían los procedimientos del Banco.
- 3.21 En cuanto a los servicios para administración y para la cooperación técnica "Empoderamiento de las Comunidades" se aplicarán los procedimientos que se acuerden con el Banco.

2. Coordinación interinstitucional

- 3.22 El FIS tiene Convenios de Cooperación Interinstitucional con: el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas; el Ministerio de Educación; y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. La coordinación entre el FIS y los ministerios y agencias de línea se lleva a cabo de varias maneras: (i) el FIS se acerca a los ministerios para realizar inversiones que requieren prototipos, normas y autorizaciones; este acercamiento es necesario para cumplir con las normas y reglamentos y para asegurar la sostenibilidad del proyecto; ^{16/} (ii) los ministerios y agencias de línea se acercan al FIS para conseguir financiamiento

^{16/} Por ejemplo, para construir una escuela el FIS debe recibir una constancia del Ministerio de Educación de que la escuela tiene maestros. En el caso de contratación temporal de maestros, el FIS requiere de una constancia del ministerio de Educación que certifique que el Ministerio pagará el salario del maestro de manera permanente.

para sus programas; y (iii) los ministerios y agencias de línea se acercan al FIS para viabilizar algunos programas que tienen financiamiento. Desde esta perspectiva existe una coordinación operativa entre el FIS y los ministerios. Esta coordinación operativa se refleja, principalmente, en la definición de prototipos y el cumplimiento de normas.

3. Cronograma de ejecución

- 3.23 Se propone que los recursos del programa sean desembolsados dentro de un plazo de cuatro años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del eventual contrato de préstamo, y que sean comprometidos dentro de los tres años después de la vigencia del contrato de préstamo. Se prevé el desembolso de aproximadamente el 25% de los recursos del préstamo en cada uno de los cuatro años del programa.

4. Supervisión

- 3.24 La Representación del Banco en Guatemala se encargará de la inspección y supervisión del programa. El especialista sectorial colaborará estrechamente con el FIS en todas las etapas de la ejecución, incluyendo el seguimiento del cumplimiento con las metas y objetivos de la operación. El especialista contará también con la colaboración y el apoyo del resto del Equipo de Proyecto.
- 3.25 Se prevé una reunión anual para revisar el progreso del programa durante su vigencia. En cada reunión se revisarán: (i) el progreso del FIS en el cumplimiento con el objetivo y los propósitos del programa; (ii) el grado de satisfacción de las metas manifestadas en los indicadores claves de desempeño; (iii) las experiencias del FIS de involucrar mayor participación comunitaria e indígena en sus actividades; (iv) la experiencia con la focalización de los recursos del FIS en los grupos más pobres; (v) los resultados del monitoreo paralelo de proyectos terminados; (vi) los impactos ambientales de los proyectos del FIS; (vii) modificaciones en el Manual de Operaciones y en los procedimientos del FIS; y (viii) la experiencia con los límites establecidos en la operación para la contratación directa, y la cotización y comparación de precios.

5. Procedimientos operativos

- 3.26 El FIS deberá aplicar en sus operaciones procedimientos ágiles, eficientes, transparentes y basados en criterios exclusivamente técnicos y desvinculados de motivaciones políticas.
- 3.27 La ejecución del Programa FIS-BID se realizará con base en los procedimientos contenidos en el Manual de Operaciones entregado al Banco en enero de 1996. Cualquier modificación de dicho Manual requerirá el consentimiento previo del Banco.

6. Auditoría externa

- 3.28 Los estados financieros del programa y del FIS serán presentados anualmente a satisfacción del Banco, certificados por una firma independiente de contadores públicos aceptable al Banco, dentro de un plazo de 120 días contado a partir del cierre del ejercicio fiscal que terminará el 31 de diciembre de 1997. Esta obligación estará vigente durante el período de ejecución del programa.

7. Informes de progreso

- 3.29 El FIS presentará al Banco, durante la ejecución del programa, informes semestrales con el detalle de las obras financiadas, los beneficiarios atendidos, los procedimientos aplicados en la utilización de los recursos de financiamiento, los resultados de la auditoría de proyectos terminados así como acciones correctivas tomadas si es el caso incluyendo lo relacionado a aspectos ambientales. Los informes incluirán los avances en la ejecución de fortalecimiento institucional del FIS. Las recomendaciones de los consultores contratados con recursos del programa deben ser anexados a los informes semestrales.

8. Complementariedad con GU-0099

- 3.30 El Programa de Participación Comunitaria para la Consolidación de la Paz (GU-0099) usa el fortalecimiento de organizaciones comunitarias como instrumento para reconciliar los grupos heterogéneos afectados por el enfrentamiento armado, especialmente los refugiados, desplazados, retornados y residentes de largo plazo. En contraste con el FIS, que focaliza sus actividades en todas las comunidades pobres del área rural de Guatemala, el Programa de Participación Comunitaria para la Consolidación de la Paz, focalizaría sus actividades en las partes del país más afectadas por el enfrentamiento armado, o sea en la región denominada "ZONAPAZ". Dentro de esta región, atendería principalmente las áreas que sufrieron las consecuencias más agudas del enfrentamiento.
- 3.31 El FIS tiene poca experiencia en trabajar con la población meta del Programa de Participación Comunitaria para la Consolidación de la Paz. Se espera que las actividades de este último programa facilitarían la colaboración eventual de los grupos heterogéneos de la ZONAPAZ con entidades tales como el FIS.

IV. VIABILIDAD, IMPACTO DISTRIBUTIVO Y RIESGOS

A. Viabilidad técnica y socioeconómica del programa

- 4.1 A raíz de los resultados y las conclusiones de una muestra de 47 proyectos (ver párrafos 1.13-1.15), la misión de análisis concluye que la viabilidad técnica de las inversiones del FIS es adecuada. El análisis de la muestra encontró proyectos de alta calidad, amplia participación de las comunidades en las inversiones, supervisión efectiva de la ejecución de las obras, mantenimiento satisfactorio de las inversiones, y el aprovechamiento de los proyectos por parte de las comunidades.
- 4.2 Como parte de la preparación de un proyecto, el FIS requiere que una institución tome la responsabilidad de la operación y mantenimiento del proyecto (ver Recuadro 2). Normalmente esta institución es un grupo comunitario, ONG, municipalidad o ministerio. El FIS tiene que asegurar que la misma institución tenga los recursos suficientes para garantizar su mantenimiento y sostenibilidad. Ninguno de los 47 proyectos mencionados en el párrafo anterior mostró deficiencias en la operación y mantenimiento (aunque pocos han sido terminados por más de seis meses).

RECUADRO 2. SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES FIS

Consciente del riesgo de financiar proyectos insostenibles, el FIS ha exigido garantías estrictas de operación y mantenimiento para cada actividad en el menú de proyectos. Por ejemplo, para tres de los proyectos más comunes:

1. Construcción y rehabilitación de escuelas: además del compromiso del Ministerio de Educación de garantizar la operación y mantenimiento de la escuela, los beneficiarios del proyecto tienen que crear un fondo para sufragar gastos de mantenimiento del mobiliario y equipo del proyecto; también el FIS requiere de una constancia del Ministerio de Educación que certifique que la escuela tiene un maestro (o maestros).

2. Equipo de salud: el FIS requiere una garantía de funcionamiento del centro, conteniendo constancia del pago de personal del año anterior y actual.

3. Dotación inicial de medicamentos a farmacias comunitarias: requiere de una carta compromiso de la institución responsable del mantenimiento y sostenibilidad del proyecto que incluya un sistema de control de medicinas, de cobros y de registros financieros.

Dentro de la experiencia inicial resalta la importancia del papel de las comunidades en la operación y mantenimiento de los proyectos.

- 4.3 El FIS evalúa la viabilidad socioeconómica de los proyectos que financia, tanto a revisión de documentos en gabinete como a verificación durante la visita de campo a cada proyecto. Ha establecido una metodología de eficiencia de costos que permite establecer un costo óptimo de un proyecto en base a los precios unitarios de los diferentes insumos y actividades del proyecto, verificándolos a través de archivos de costos unitarios y con el

costo de prototipos previamente formulados. Existen desviaciones máximas tolerables entre el costo simulado y el costo máximo solicitado. También calcula y evalúa las relaciones entre los costos y beneficios para los proyectos productivos (por ejemplo, para bancos comunales) y de infraestructura socioeconómica y aplica criterios de costo-eficiencia para comparar inversiones del mismo tipo.

B. Viabilidad institucional-financiera

- 4.4 La viabilidad institucional del FIS se sustenta en: (i) la calidad y experiencia de su personal profesional y técnico; (ii) la experiencia adquirida durante sus primeros tres años de operación; y (iii) su autonomía operativa. En la actualidad, el FIS cuenta con personal capacitado para procesar, en todas sus etapas, los proyectos incluidos en su Programa de Inversiones para 1996 y con el personal de apoyo y el equipamiento técnico necesario. Asimismo, se ha completado el proceso de implantación de los manuales y normas operativas, financieras y administrativas.
- 4.5 Por otra parte, el Gobierno de Guatemala ha demostrado su apoyo al FIS desde su creación al desembolsar de manera oportuna los recursos presupuestarios para cubrir: (i) la contrapartida de los recursos externos destinadas a las inversiones; y (ii) los gastos de operación del FIS. Ha asignado nuevos aportes para el FIS en el presupuesto de 1996 (US\$3.0 millones aproximadamente). Finalmente, los compromisos solicitados para la puesta en vigencia del contrato de préstamo garantizarían que la institución cuente con los recursos de contrapartida necesarios para la ejecución del programa.

C. Viabilidad ambiental

- 4.6 El Comité de Medio Ambiente (CMA), en su reunión realizada el 11 de junio de 1990 clasificó esta operación en la categoría III. Revisó y actualizó la misma clasificación el 5 de diciembre de 1995. El CMA aprobó el 27 de febrero de 1996 el Informe Ambiental —preparado por el FIS— con la conclusión que los mecanismos de control ambiental para los proyectos que financia el FIS han sido establecidos satisfactoriamente con base en las experiencias de otras instituciones similares en países del área centroamericana. El CMA recomendó que: (i) se incluya una revisión de los mecanismos del FIS para la protección del medio ambiente en la revisión del progreso del programa a ser realizado dentro de los primeros 18 meses del préstamo; y (ii) se evalúe, dentro de la misma revisión, la eficacia del FIS en trabajar con grupos indígenas y los beneficios de los proyectos FIS en las comunidades indígenas. Además sugirió que se incluya en el programa financiamiento de un seminario con participación de los grupos indígenas y la gerencia del FIS y ONGs con el propósito de sentar las bases para un dialogo más directo con los grupos indígenas acerca de sus necesidades y solicitudes al FIS. Las conclusiones

del seminario formarán un marco para evaluar el progreso del programa.

- 4.7 El FIS dispone de un Sistema de Promoción y Control Ambiental (SIPCA) que funciona desde el comienzo de las actividades de la institución. El SIPCA clasificó los proyectos de acuerdo a su impacto ambiental en tres clases: (i) Clase "A" donde el proyecto tiene un impacto ambiental negativo que requiere una evaluación para determinar las medidas de mitigación necesarias; (ii) Clase "B" donde el proyecto tiene un posible impacto ambiental menor que requiere medidas de mitigación; y (iii) Clase "C" donde el proyecto no tiene un impacto ambiental negativo y, por consiguiente, no requiere medidas de mitigación. El impacto ambiental del proyecto se analiza en las etapas de promoción y evaluación. La Dirección de Promoción verifica que la solicitud de financiamiento clasifique al proyecto de acuerdo al impacto ambiental y que el diseño del proyecto incluya las medidas de mitigación necesarias. Posteriormente, como parte del análisis de factibilidad, la Dirección de Evaluación verifica, mediante la visita de campo y la evaluación en gabinete, que los proyectos que tengan impactos ambientales negativos incluyan efectivamente medidas de mitigación adecuadas.
- 4.8 La misión de análisis revisó los criterios para la evaluación de los proyectos a ser financiados por el programa y, a través de una muestra de proyectos, verificó que la institución cumple con los procedimientos ambientales en el Manual de Operaciones del FIS. El FIS informa a los beneficiarios de los proyectos sobre los impactos ambientales y las medidas de mitigación requeridas. Los tipos de proyectos a ser financiados por el programa son de pequeña escala y tienen, en general, impactos ambientales de poco impacto. Los proyectos del catálogo de programas pertenecientes al apartado "Medio Ambiente" (forestación y reforestación, estufas mejoradas y lavaderos públicos) del área de infraestructura social están específicamente diseñados para mejorar el medio ambiente. Los proyectos de infraestructura en educación, que incluyen letrinas, y en salud mejoran la calidad de vida de la población ya que incluyen medidas para el manejo de residuos. Los proyectos de saneamiento reducen la contaminación y mejoran el medio ambiente. Los sistemas de abastecimiento de agua encauzan rebalses y derrames y protegen cuencas.

D. Impacto sobre mujeres y niños

- 4.9 El sistema de información gerencial del FIS muestra que al 24 de enero de 1996 el 81.2% de los beneficiarios de proyectos FIS han sido mujeres y niños. El FIS tiene varios programas vigentes dirigidos a mujeres —aunque no de manera exclusiva— y a niños, que son los grupos más vulnerables entre los pobres (ver párrafos 2.4-2.11).

E. Beneficios y riesgos del programa

1. Beneficios

- 4.10 La ejecución del programa contribuiría a: (i) mejorar el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población rural pobre y extremadamente pobre de Guatemala; (ii) desarrollar la capacidad de las comunidades pobres de autogestionar sus actividades productivas y sus servicios sociales y económicos básicos; (iii) proteger y mejorar el medio ambiente; y (iv) proponer soluciones comunitarias que reconcilien el país. Dado que más de la mitad de la población rural de Guatemala es indígena (y casi la totalidad de la población rural-indígena es pobre) y la amplia participación de los grupos indígenas en las actividades del FIS (ver párrafo 1.22), se prevén grandes beneficios del proyecto para estos grupos.

2. Riesgos

a. Empoderamiento de las comunidades

- 4.11 Aunque la esencia de la metodología incorporada en la cooperación técnica para el empoderamiento de las comunidades (ver Anexo I) fue comprobada en Guatemala 17/ y en otros países 18/, el FIS tiene poca experiencia en la aplicación de esta metodología. Sin embargo, tiene amplia experiencia en trabajar con organizaciones comunitarias, principalmente en el diseño y ejecución de inversiones financiadas por el mismo Fondo. Con el fin de profundizar la capacidad del FIS de acompañar a las comunidades en la autogestión de su propio desarrollo, el Equipo de Proyecto prevé una colaboración estrecha con el FIS en la ejecución de la cooperación técnica.

b. Duplicación entre fondos sociales

- 4.12 Los fondos sociales fueron creados por el Gobierno principalmente para dar una respuesta rápida a necesidades sociales apremiantes. Varios de estos fondos, en particular FONAPAZ, FSDC, FODIGUA y FIS tienen poblaciones objetivo traslapadas y programas similares. A pesar de que la Ley del FIS determina que debe haber coordinación con otras entidades del sector público, la naturaleza descentralizada y autónoma de los fondos impide dicha coordinación. Existe el riesgo de la duplicación de inversiones y, por lo tanto, una ineficiente asignación de los recursos. Además, hay una duplicación en lo que se refiere a los gastos de funcionamiento de los fondos. A raíz de lo anterior la misión de análisis recomendó al Gobierno que: (i) se revise la necesidad de que el país cuente

17/ Dos ejemplos incluyen las experiencias de: (i) PRODERE (Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica) principalmente en áreas conflictivas de Guatemala; y (ii) el Instituto de Asuntos Culturales en Sanarate, El Progreso (ver Instituto de Asuntos Culturales, "Asesoramiento para proyectos participativos en el Municipio de Sanarate, El Progreso," 1994 y 1996).

18/ Varios ejemplos son presentados en Reinhard Goethert y Nabeel Hamdi, "La Microplanificación, Un Proceso de Programación y Desarrollo con Base en la Comunidad," Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, 1992.

con varios de estos fondos; y (ii) establezca una coordinación entre los fondos a través de una divulgación formal de la información sobre los proyectos en promoción, y las actualizaciones de los catálogos de proyectos. El Gobierno manifestó su preocupación por la duplicación de esfuerzos entre los fondos sociales e hizo conocer su decisión de definir el rol actual y el futuro de los fondos dentro del contexto de su política social. Recién ha constituido un mecanismo bajo la Vicepresidencia de la República para la coordinación de los fondos. Dentro de las responsabilidades de la coordinación es la revisión de los papeles de los fondos y, si es el caso, la preparación de recomendaciones de modificaciones en la estructura de los mismos.

c. Debilidades del sector público

- 4.13 Los ministerios y agencias de línea que han coordinado con el FIS en general han sido aquellos que cuentan con pocos recursos para financiar sus programas. A pesar de la coordinación interinstitucional del FIS notado en el Capítulo III (ver párrafo 3.22), los ministerios no han tenido la capacidad suficiente de normar y de formular políticas globales. Los planes sectoriales son poco conocidos y, como consecuencia, no existe una orientación clara del papel del Estado en los sectores donde el FIS invierte. Una cooperación técnica integrado en el Programa FIS-BID, "fortalecimiento de políticas y normas de los ministerios" busca contribuir a soluciones a estas deficiencias. Además, consciente de la importancia de responder a las debilidades del sector público, el Banco tiene un programa en ejecución (en salud), y tres en preparación (Modernización del Estado y dos programas en educación) que buscan modalidades de fortalecer el papel del sector público o pasar funciones al sector privado.

**PROGRAMA
EMPODERAMIENTO DE LAS COMUNIDADES**

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Como se indica dentro de este documento de préstamo, el FIS, se encuentra actualmente fortaleciendo la organización de la comunidad local y su capacidad productiva.
- 1.2 En este contexto se conceptualiza la presente cooperación técnica, a fin de apoyar el programa que el FIS tiene sobre esta materia.
- 1.3 Esta cooperación técnica sería ejecutada por una unidad coordinadora pequeña, ágil, eficaz y eficiente, ubicada dentro de la organización FIS, con capacidad funcional independiente, para efecto de que pueda cumplir mejor sus objetivos y metas propuestas.

II. OBJETIVO Y DESCRIPCION DEL PROGRAMA

A. Objetivo

- 2.1 El objetivo de la presente cooperación técnica es acompañar al FIS en su propósito de empoderar a las comunidades locales y crear una cultura de autogestión que consolide el proceso de desarrollo sostenible de Guatemala.
- 2.2 En la consecución de este objetivo, esta cooperación técnica está conceptualizada para ejecutarse en un período de cuatro años, por un monto de US\$ 2.0 millones.
- 2.3 En este contexto, la cooperación técnica dará fortalecimiento al FIS en la realización de las siguientes tareas:
 - 1) identificar necesidades y facilitar las soluciones aplicables;
 - 2) priorizar actividades que tengan relación con el fortalecimiento de las comunidades locales;
 - 3) administrar los procesos correspondientes resultantes de esas actividades;
 - 4) promover iniciativas que fortalezcan a las comunidades;
 - 5) gestionar y movilizar recursos financieros, técnicos y humanos para bien de la comunidad local; y,

- 6) compartir sus logros y experiencias con otras comunidades locales, a fin de obtener un fortalecimiento integral a nivel de base que logre, en etapas subsiguientes, articularse con las instancias superiores de gobierno y de la sociedad civil.

B. Grupo Meta

- 2.4 El grupo meta de la cooperación técnica será entre 15 y 20 municipios rurales localizados preferiblemente en forma contigua y en regiones distintas.
- 2.5 El FIS aplicará los siguientes criterios en la selección de los municipios donde se efectuará la cooperación técnica:
 - 1) el nivel de pobreza (principalmente se llevará a cabo en municipios con indicadores de pobreza "A" y "B");
 - 2) la ausencia de esfuerzos similares de otros programas; y,
 - 3) el interés de grupos comunitarios y autoridades municipales de participar en el programa.

En la aplicación de los criterios el FIS asegura que la cooperación técnica se llevará a cabo en municipios que incluyan poblaciones ladinas, así como también en municipios con poblaciones indígenas.

C. Actividades

- 2.6 Para cumplir con los objetivos descritos es necesario desarrollar actividades específicas en tres niveles:
 - 1) a nivel de comunidad;
 - 2) a nivel de micro-región (una agrupación de comunidades del mismo municipio); y,
 - 3) a nivel de municipio.
- 2.7 Con el propósito de crear las bases de un proceso de desarrollo sostenible de las comunidades locales, la cooperación técnica focalizará sus esfuerzos en promover la organización comunitaria. Sin embargo, para lograr los objetivos será necesario también involucrar otros actores presentes en los municipios seleccionados, incluyendo ONGs locales, otros fondos de inversión social, ministerios, autoridades municipales y programas sociales de las iglesias, entre otros.
- 2.8 La cooperación técnica está diseñada en tres fases, que se detallan a continuación:

1. Fase 1: Preparación y Capacitación Inicial

Las actividades que se desarrollaran en la primera fase serán las áreas siguientes:

- a) identificación de actores en el municipio;
- b) foros comunitarios con los habitantes de cada una de las comunidades;
- c) asambleas municipales con representantes de las aldeas e instituciones dentro y fuera del municipio;
- d) cursos de capacitación en la identificación y priorización de necesidades; y,
- e) como resultado de estas actividades se contará con miniplanes comunales.

2. Fase 2: Preparación y Ejecución de Proyectos

Las actividades de la segunda fase se caracterizan por cursos y acciones sobre:

- a) la elaboración de perfiles de proyectos sociales, productivos y de infraestructura;
- b) la contratación de asistencia técnica y la búsqueda de recursos financieros; y,
- c) la supervisión, ejecución y mantenimiento de obras.

3. Fase 3: Consolidación y Seguimiento

Esta fase cubre las siguientes actividades:

- a) reuniones de intercambio de experiencias a nivel de comunidad, microregión y municipio;
- b) foros comunitarios y asambleas municipales para revisar y actualizar planes de acción;
- c) capacitación con líderes locales sobre metodologías participativas; y,
- d) documentación de experiencias locales.

III. COSTOS DE LA COOPERACION TECNICA

3.1 El costo de la cooperación técnica se resume a continuación:

Categoría	US\$ en miles
1. Salarios del equipo de trabajo	875
2. Equipamiento	20
3. Vehículos	20
4. Materiales	50
5. Actividades	385
6. Viáticos del equipo	130
7. Evaluación/divulgación	80
8. Capacitación del equipo	40
9. Imprevistos	400
TOTAL	2,000

3.2 La descripción y detalle de los costos para cada tema se presentan a continuación:

1. Salarios

3.3 Los salarios son para el equipo encargado de la ejecución del proyecto ("el equipo"):

	<u>US\$ en miles</u>
Coordinador General (48 meses + 8 meses bonificación)	140
Coordinador de operaciones (48 meses + 8 meses bonificación)	116
Secretaria (48 meses + 8 meses bonificación)	47
Contador (48 meses + 8 meses bonificación)	47
6 promotores (48 meses + 8 meses bonificación)	350
6 promotores (24 meses + 4 meses bonificación)	<u>175</u>
Total	875

2. Equipamiento

3.4 Incluye 4 computadores, una impresora, y muebles de oficina para el equipo.

3. Vehículos

- 3.5 Este rubro financia la compra de 12 motocicletas para que los promotores se trasladen a las comunidades.

4. Materiales y suministros

- 3.6 Incluye la compra de materiales y suministros para la Unidad Coordinadora y para el trabajo de campo.

5. Actividades

- 3.7 Financia actividades en el campo relacionadas al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias (suponiendo que el Programa se ejecutará en 15 municipios con una estimación de 80 comunidades por municipio y cuatro comunidades por microregión), cuyos costos se estiman a continuación:

US\$ en miles

Fase 1:

Foros en las comunidades: 1200 X \$50	60
Asambleas municipales: 30 X \$300	10
Cursos en microregiones: 300 X \$200	<u>60</u>
Subtotal	130

Fase 2:

Asistencia técnica para elaborar proyectos:	
450 proyectos X \$200	90
Búsqueda de recursos: 300 comunidades X \$200	<u>60</u>
Subtotal	150

Fase 3:

Intercambios entre microregiones: 60 X \$300	18
Asambleas municipales: 30 X \$300	9
Intercambios municipales: 30 X \$1,000	30
Capacitaciones en microregiones: 120 X \$200	24
Documentación de experiencias locales	<u>24</u>
Subtotal	105

Total	385
--------------	------------

6. Viáticos del equipo

- 3.8 Financia viáticos y viajes de los dos coordinadores al campo y de los promotores a las comunidades:

	<u>US\$ en miles</u>
Coordinador general: (\$17 per diem)	7
Coordinador de operaciones: (\$17 per diem)	12
Promotores: (\$17 per diem)	<u>111</u>
Total	130

7. Evaluación/divulgación

- 3.9 Financia la evaluación, documentación y divulgación de la experiencia del programa de cooperación técnica.

8. Capacitación del equipo

- 3.10 Financia la capacitación inicial y continua del equipo.

9. Imprevistos

- 3.11 Debido al carácter innovador de la asistencia técnica y la dificultad de precisar los costos exactos de antemano, se considera conveniente dejar un fondo de 20% para financiar el costo de imprevistos.

IV. EJECUCION Y ADMINISTRACION DEL PROGRAMA

- 4.1 El FIS, a través de la Unidad Ejecutora de este Programa, será responsable de contratar al personal de campo y consultores necesarios, así como la coordinación y los contactos necesarios con las entidades publicas y privadas y agrupaciones locales, para las diferentes tareas relacionadas al Programa.
- 4.2 Previa aprobación de los TOR por parte del Banco, el FIS contratará a las personas idóneas para realizar el Programa. El Coordinador General será el responsable de contratar al personal que conformara el equipo.
- 4.3 El FIS, por medio de la Unidad Coordinadora del Programa, será responsable de la presentación al Banco del Plan de Operaciones Anual, los informes necesarios que el Banco requiera así como también asegurar el buen funcionamiento del Programa. A la vez, la Unidad Coordinadora será responsable de la elaboración de un Manual de Operaciones que facilitará la buena ejecución del Programa.

V. CONDICIONES PREVIAS AL PRIMER DESEMBOLSO DE LA COOPERACION TECNICA

- 5.1 Previo al primer desembolso, el FIS deberá presentar al Banco lo siguiente:

1. Evidencia de que ha sido creada y se encuentra operando la Unidad Coordinadora;
2. Presentación del Plan de Operaciones correspondiente al primer año de ejecución del Programa; y
3. Presentación del Manual de Operaciones.

INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO PARA 1996 - 2001
FONDO DE INVERSION SOCIAL

	FUENTE	PROPOSITO DEL INDICADOR	1996	1997	1998	1999	2000	2001
es de Subproyectos que amente con los Criterios	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Promoción	Determinar la demanda efectiva de financiamiento y evaluar la capacidad de promoción del FIS	1,750	1,800	2,000	2,200	2,200	1,000
udes de Subproyectos ctorialmente con los ad.	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Promoción	Determinar la demanda efectiva y la capacidad financiera del Fondo; evaluar la capacidad de promoción del FIS.	43.1 Millones de US\$	45.00 Millones de US\$	50.0 Millones de US\$	55.0 Millones de US\$	55.0 Millones de US\$	25.0 Millones
ectos Elegibles por	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Promoción	Asegurar que la Dirección de Promoción cuenta con el recurso humano necesario	175	175	200	200	200	200
ectos Evaluados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Evaluación	Determinar la capacidad de evaluación del FIS	1,425	1,600	1,850	2,140	2,140	1,000
ectos Evaluados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Evaluación	Determinar la capacidad de evaluación del FIS	35.6 Millones de US\$.	40.0 Millones de US\$.	46.0 Millones de US\$.	53.5 Millones de US\$.	53.5 Millones de US\$.	26.0 Millones d
ectos Evaluados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Evaluación	Dimensionar los compromisos financieros en Gastos de Inversión del Fondo; determinar la capacidad de evaluación del FIS.	30.2 Millones de US\$.	34.0 Millones de US\$.	40.0 Millones de US\$.	45.5 Millones de US\$.	45.5 Millones de US\$.	21.25 Millones
ectos Evaluados por	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Evaluación	Asegurar que la Dirección de Evaluación cuenta con el recurso humano necesario	150	150	150	200	200	200
ectos Aprobados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Evaluación	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos; establecer la relación entre proyectos aprobados y proyectos evaluados.	1,250	1,450	1,700	1,950	1,950	1,000
ectos Aprobados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Evaluación	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos; establecer la relación entre montos aprobados y montos evaluados.	34.5 Millones US\$.	36.0 Millones US\$.	42.0 Millones US\$.	48.0 Millones US\$.	48.0 Millones US\$.	24.0 Millones
de FIS de Proyectos tipos prioridad A	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Evaluación	Determinar la eficacia de las inversiones FIS y comprobar el cumplimiento de los propósitos institucionales.	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00	20.00
de FIS de Proyectos tipos prioridades A y B.	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Evaluación	Determinar la eficacia de las inversiones FIS y comprobar el cumplimiento de los propósitos institucionales.	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00
ectos Aprobados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Evaluación	Determinar la capacidad y calidad del procesamiento de proyectos del FIS	30	35	40	40	50	25
ectos Contratados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Gestión	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Dirección de Gestión; establecer la relación entre proyectos contratados y proyectos aprobados.	1,150	1,375	1,600	1,850	1,875	950
yectos Contratados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Gestión	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Dirección de Gestión; establecer la relación entre montos contratados y montos aprobados.	32.75 Millones US\$.	34.2 Millones US\$.	40.5 Millones US\$.	46.5 Millones US\$.	47.0 Millones US\$.	24.0 Millones

[illegible]

FONDO DE INVERSION SOCIAL

	FUENTE	PROPOSITO DEL INDICADOR	1996	1997	1998	1999	2000	2001
de ejecución de los proyectos	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos FIS. Evaluar la capacidad de cumplimiento de los ejecutores.	Infraestructura:6 meses; Equipamientos:5 meses; Sociales:9 meses	Infraestructura:6 meses; Equipamientos:5 meses; Sociales:9 meses	Infraestructura:6 meses; Equipamientos:5 meses; Sociales:9 meses	Infraestructura:6 meses; Equipamientos:5 meses; Sociales:9 meses	Infraestructura:6 meses; Equipamientos:5 meses; Sociales:9 meses	Infraestructura:6 meses; Equipamientos:5 meses; Sociales:9 meses
Desembolsos FIS	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Finanzas y Administración	Determinar los niveles de ejecución del Fondo y la capacidad de inversión del FIS durante el año.	33.6 Millones US\$.	33.6 Millones US\$.	33.6 Millones US\$.	35.0 Millones US\$.	35.0 Millones US\$.	40.0 Millones US\$.
Desembolsos	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Finanzas y Administración	Determinar los niveles de ejecución del Fondo y la capacidad de desembolsos del FIS durante el mes.	2.8 Millones US\$.	2.8 Millones US\$.	2.8 Millones US\$.	2.9 Millones US\$.	2.9 Millones US\$.	3.33 Millones US\$.
Proyectos Finalizados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Finanzas y Administración	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Direcciones Administrativa-Financiera y de Control y Seguimiento; establecer la relación entre proyectos Finalizados y proyectos Terminados.	760	940	1,320	1,540	1,540	2,714
Proyectos Finalizados	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Finanzas y Administración	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Direcciones Administrativa-Financiera y de Control y Seguimiento; establecer la relación entre montos Finalizados y montos Terminados.	22.0 Millones US\$.	23.5 Millones US\$.	33.0 Millones US\$.	38.5 Millones US\$.	38.75 Millones US\$.	67.85 Millones US\$.
Proyectos con tiempo de espera anterior a 30 días entre la Aprobación de Aprobación de Comité Técnico	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Promoción y Evaluación	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos de la Dirección de Evaluación.	250	250	250	250	250	150
Proyectos con tiempo de espera anterior a 45 días entre la Aprobación de Aprobación de Comité Técnico	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Promoción y Evaluación	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos de la Dirección de Evaluación.	250	250	250	250	250	150
Proyectos con tiempo de espera anterior a 60 días entre la Aprobación de Aprobación de Comité Técnico	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Promoción y Evaluación	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos de la Dirección de Evaluación.	200	200	250	250	250	100
Proyectos con tiempo de espera anterior a 21 días entre el inicio de Ejecución.	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos de las Direcciones Administrativa-Financiera y de Control y Seguimiento.	125	125	250	250	250	100
Proyectos Administrativos en el Total (Desembolsos)	Base de Datos Dirección de Finanzas y Administración.	Determinar la eficiencia de procesamiento de proyectos del FIS.	10.00	8.00	8.00	8.00	8.00	8.00
Empleo Generado	Base de Datos del Sistema de Proyectos	Determinar el número de meses/hombre de empleo generado, directa e indirectamente, por el financiamiento de proyectos	70,000 Meses/hombre	72,000 Meses/hombre	77,500 Meses/hombre	82,250 Meses/hombre	82,250 Meses/hombre	40,000 Meses/hombre
de las Inversiones que se beneficiará con las inversiones que realice el FIS	Base de Datos del Sistema de Proyectos	Determinar la magnitud de la población objetivo que se beneficiará con las inversiones que realice el FIS	2.75 millones de personas	2.9 millones de personas	3.2 millones de personas	3.4 millones de personas	3.4 millones de personas	1.75 millones de personas

RGII-GU045P
GU-0071
Original: español

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PRESTAMO ____/OC-GU A LA REPUBLICA DE GUATEMALA
(Proyecto del Fondo de Inversión Social)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Proyecto del Fondo de Inversión Social. Dicho financiamiento será por una suma de hasta Cuarenta y dos millones trescientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$42.300.000) o su equivalente en otras monedas, excepto la de Guatemala, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PRESTAMO No. ____/OC-GU.
(Proyecto del Fondo de Inversión Social)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, en su carácter de administrador de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio, en adelante la "cuenta", proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, y a adoptar las demás medidas pertinentes para utilizar recursos de la cuenta con el objeto de pagar una parte de los intereses adeudados por el Prestatario sobre los saldos deudores del préstamo autorizado en la Resolución DE- / , siguiendo las disposiciones indicadas en el Documento FN-263-2, aprobado por el Directorio Ejecutivo el 21 de diciembre de 1983, y sus modificaciones.