

**FONDO DE INVERSION SOCIAL
PROYECTO DE DESARROLLO PARA EL ORIENTE
FIS-PRORIENTE
(GU-0127)
RESUMEN EJECUTIVO**

PRESTATARIO Y GARANTE:	Gobierno de Guatemala	
ORGANISMO EJECUTOR:	Fondo de Inversión Social	
MONTO Y FUENTE:	BID (OC/FFI):	US\$ 90 millones
	Aporte local:	US\$ 10 millones
	Total:	US\$100 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	30 años
	Período de gracia:	4 años
	Período de compromiso	3 años
	Período de desembolso:	4 años
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0.75% sobre el monto no desembolsado.
	Moneda:	Facilidad unimonetaria en dólares de los Estados Unidos.
ANTECEDENTES:	<p>El FIS es una institución del Estado clave para implementar la estrategia del Gobierno para atender las necesidades de las personas que viven en condiciones de pobreza en Guatemala. Desde su creación en 1993 el FIS ha evolucionado, modificando sus procedimientos y metodologías para mejorar la eficiencia y eficacia de sus procedimientos. El proyecto propuesto apoyará esta evolución en los próximos cuatro años.</p>	
OBJETIVOS:	<p>El proyecto tiene dos objetivos: establecer en el FIS procedimientos que fortalezcan y promuevan la gestión de instancias locales de desarrollo y satisfacer las necesidades más urgentes de infraestructura socioeconómica de la población pobre del área rural.</p>	
DESCRIPCION:	<p>El proyecto tiene tres componentes que representan nuevas modalidades que el FIS utilizarán en paralelo a sus operaciones generales. Por un lado, el proyecto intensificará la orientación por la demanda y por el otro introducirá una nueva iniciativa para orientar nuevas operaciones de emergencia por el lado de la oferta. Todos los componentes aumentarán el acceso a la infraestructura básica.</p>	

Componente 1. PRORIENTE. (US\$31 millones). Este componente está focalizado en la región Oriental del país que padece de una situación relativa de exclusión de los programas de desarrollo. PRORIENTE fue diseñado no solamente para proveer infraestructura sino también para promover iniciativas comunitarias para la identificación de necesidades. También promueve la colaboración de las comunidades con los gobiernos municipales tanto en la aprobación de proyectos como en su ejecución y sostenibilidad. Fortalecerá la capacidad gerencial de las municipalidades y de las comunidades para la planificación participativa, la ejecución de proyectos y el mantenimiento de inversiones.

Componente 2. Microrregionalización. (US\$15 millones). Este componente tendrá dos subcomponentes que financiarán inversiones en: (i) once microrregiones ya organizadas por el Programa de Organización Comunitaria (POC), una iniciativa que fortalece organizaciones comunitarias que fue lanzado como un piloto con financiamiento del primer préstamo del Banco al FIS; y (ii) un mínimo de seis nuevas microrregiones pobres que serán identificadas y organizadas a través de metodologías semejantes a las que fueron desarrolladas y aplicadas por el POC.

Componente 3. Inversiones Sectoriales. (US\$44.9 millones). Este componente satisficará de manera urgente las necesidades de infraestructura socioeconómica que inicialmente y a nivel global han sido identificadas por el FIS a través de un proceso de focalización en los municipios con menos cobertura en servicios educativos y de salud, agua y saneamiento e infraestructura vial. La confirmación de estas necesidades fue realizada con participación directa de las propias comunidades, autoridades y representantes sectoriales locales.

**ROL DEL PROYECTO
EN LA ESTRATEGIA
DEL BANCO DE PAIS
Y DE SECTOR:**

Para cumplir con su objetivo, FIS-PRORIENTE mejorará los niveles de vida de la población pobre en áreas rurales de Guatemala. También reducirá la exclusión de la población del Oriente en el proceso de desarrollo del país. Así respaldará el primer punto focal de la estrategia del Banco estipulado en el Documento de País (CP) aprobado en 1996, "integración de la población pobre, indígena y rural en el proceso de desarrollo". El proyecto consideró e incorporó elementos de la política del Banco sobre fondos de inversión social expresados en el documento. "La utilización de fondos de inversión social como instrumentos de la lucha contra la pobreza", GN-1930-2, aprobado el 30 de setiembre de 1998.

REVISION DE MEDIO AMBIENTE Y ASPECTOS SOCIALES: Se aplicará una modificación del mismo sistema de protección del medio ambiente incorporado en el préstamo actualmente en ejecución por el FIS que analiza el impacto ambiental como parte de la evaluación técnica de cada proyecto. Además la capacitación de Asociaciones de Desarrollo Local (ADLs) y oficinas de planificación de las Corporaciones Municipales (ODPs), en el componente de PRORIENTE, incluirá aspectos de la protección del medio ambiente y de género.

El monitoreo del proyecto: (i) verificará si las comunidades que participan en los ejercicios de diagnóstico ambientales reciben capacitación adecuada sobre asuntos ambientales relevantes para las condiciones de vida de las mismas comunidades; (ii) medirá el impacto de esta capacitación sobre los resultados de los diagnósticos participativos; y, (iii) revisará los indicadores ambientales específicos diseñados para evaluar el grado de implementación de medidas mitigantes y también debe medir la eficiencia y eficacia de estas medidas (párrafo 4.11).

BENEFICIOS: Los beneficiarios principales del proyecto serán los grupos en pobreza y extrema pobreza en áreas rurales de Guatemala. Todos los componentes aumentarán el acceso de estos grupos a la infraestructura social y económica básica. Con el cumplimiento de las obligaciones de los ministerios y entidades rectoras de sector de asignar los recursos humanos, físicos y financieros para la operación de esta infraestructura cuando así lo requiera, los beneficiarios serán favorecidos con una mejora sustancial en el acceso a los servicios sociales.

RIESGOS: **Sostenibilidad del proyecto.** El éxito del primer componente depende de la adopción por parte de los involucrados, particularmente de las municipalidades, de la metodología participativa. Existe el riesgo de que algunas autoridades locales prefieran no utilizar los recursos del proyecto debido a su metodología de participación amplia en la toma de decisiones. Sin embargo los resultados de una consulta con los involucrados indican que este riesgo es mínimo.

Calidad de las inversiones. Después de un comienzo lento, el FIS ha aumentado su capacidad de comprometer y ejecutar proyectos de inversión. Ha alcanzado un promedio de aproximadamente US\$5 millones mensuales en compromisos y desembolsos en 1998. Con base en los recursos provenientes de FIS-

PRORIENTE, nuevos préstamos externos previstos -del Banco Mundial, KfW, OECF y BCIE-, y mayores asignaciones de recursos del presupuesto nacional, el FIS prevé la continuación del crecimiento en su programa de inversiones. Como en toda organización existe el riesgo que el crecimiento pudiera incidir en la calidad de las inversiones. El FIS compensará este riesgo en los dos primeros componentes por medio de la asignación de una mayor parte de las responsabilidades de mantenimiento a las comunidades y entidades locales directamente interesadas en la operación de las obras.

**CLAUSULAS
CONTRACTUALES
ESPECIALES**

Condiciones previas al primer desembolso:

- (i) Un convenio entre el Prestatario y el Organismo Ejecutor en el que se establezcan las condiciones del traspaso de los recursos del préstamo y de la contrapartida local, así como las obligaciones y responsabilidades a cargo de éste para la ejecución del proyecto (párrafo 3.1).
- (ii) Evidencia de convenios de coordinación interinstitucional entre el FIS y los ministerios y entidades rectoras de sector y que éstos se adecuan a las modalidades y plazo de ejecución del proyecto en sus tres componentes. (párrafo 3.20).
- (iii) Un acuerdo entre el Organismo Ejecutor y el Banco de un sistema de monitoreo sobre la calidad, el mantenimiento y el impacto ambiental y social de las inversiones ejecutadas con los recursos del proyecto (párrafo 3.21).
- (iv) La presentación al Congreso del proyecto de ley que prórroga la vigencia del FIS sobre el período de ejecución del préstamo (párrafo 3.2).
- (v) La incorporación en el Manual de Operaciones del FIS: (a) los procedimientos y límites para las adquisiciones de obras, bienes y servicios (párrafo 3.34-3.36), (b) los indicadores de desempeño (párrafo 3.38), y (c) modificaciones al sistema ambiental (párrafo 4.6).

Condiciones previas al primer desembolso para el componente PRORIENTE:

- (i) adecuación del Manual de Operaciones del FIS para la implementación del componente (párrafos 3.1, 3.7 y 3.26).

(ii) la constitución y puesta en marcha de la unidad operativa para la ejecución del componente (párrafo 3.5).

(iii) un convenio entre el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y el FIS sobre la capacitación municipal (párrafo 3.6).

**FOCALIZACION EN LA
POBREZA Y
CLASIFICACION DE
SECTOR SOCIAL:**

Dado que el proyecto es calificado como una Inversión con Focalización en la Pobreza (PTI) por apoyar un fondo de inversión social, el financiamiento del Banco podría cubrir hasta el 90% del costo total del proyecto.

**EXCEPCIONES A
POLITICAS DEL
BANCO:**

Ver Adquisiciones (abajo)

ADQUISICIONES:

Se aplicarán los procedimientos normales del Banco para las adquisiciones. Se aplicarán los procedimientos de licitación pública internacional para: (i) la adquisición de bienes por un valor que supere los US\$250.000; (ii) la contratación de obras por un valor que supere el US\$1.500.000; y (iii) la contratación de servicios de consultoría por un valor que supere los US\$200.000.

Para la adquisición de bienes se permite la licitación pública nacional si el monto es menor de US\$250.000; la licitación privada (3 cotizaciones) si es menor de US\$100.000. Para la adquisición de obras generales se permite la licitación pública nacional si el monto es menor de US\$1.500.000; la licitación privada (3 cotizaciones) si es menor de US\$150.000. Para servicios de consultoría se permite la licitación pública nacional si el monto es menor de US\$200.000 y la licitación privada si es menos de US\$50.000 (Cuadro 3.3).

Como excepción a la política del Banco, para la adquisición de bienes se permite la contratación directa por un monto menor de US\$10.000 y para la contratación de obras por un monto menor de US\$50.000, si éstas se ejecutan en remotas áreas rurales y no es practicable una comparación de precios (párrafo 3.35).

Se establecen los siguientes límites a la contratación directa como porcentaje de los montos de recursos del préstamo destinados para cada componente: (i) para el componente 1, no más del 50%; (ii) para el componente 2, no más del 40%; y (iii) para el componente 3, no más del 30% (párrafo 3.36).

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Este préstamo apoyará la estrategia de la República de Guatemala encomendada al Fondo de Inversión Social (FIS) para la superación urgente de las condiciones de pobreza de los grupos y comunidades del área rural del país, por medio de la satisfacción de sus necesidades inmediatas de infraestructura social básica. También respaldará el propósito de hacer más efectiva y de mayor impacto la intervención del FIS por medio de la introducción y fortalecimiento de metodologías que profundicen, focalicen y transfieran a instancias locales de desarrollo la inversión social del Estado.

A. La pobreza y la exclusión

1. La pobreza

- 1.2 Según datos censales de 1994, el 65% de los 8,4 millones de guatemaltecos residen en alrededor de 20 mil poblados rurales, la mayoría de ellos con menos de dos mil habitantes. De acuerdo a los criterios del Perfil de Pobreza, INE-FNUAP, y las proyecciones de SEGEPLAN, el estado de pobreza alcanza al 75% de los hogares en todo el país, siendo mucho mayor en el área rural, un 83.5%. La pobreza rural afecta principalmente a los grupos indígenas, en un 93%.

- 1.3 La pobreza rural de Guatemala tiene raíces en las relaciones políticas y económicas de desigualdad en el acceso a los factores de producción, en la participación en los procesos democráticos de gobierno, y en la inversión pública y privada en capital humano. La educación y la salud reciben menos de la mitad del promedio regional de la proporción del PIB. Hay poca inversión en infraestructura básica rural en caminos de acceso. Las condiciones de pobreza están desigualmente distribuidas en los ámbitos geográficos del país. Mientras que la riqueza se concentra en la Ciudad de Guatemala y sus alrededores, los departamentos con mayores carencias se encuentran en el Norte, Occidente y Oriente.

2. La exclusión

- 1.4 El Gobierno de Guatemala ha manifestado su preocupación por el grado de exclusión que afecta a una gran parte de las comunidades en el Oriente del país. Aproximadamente la mitad de los 1,2 millones de habitantes de los cinco departamentos del Oriente de Guatemala se encuentra aislada de las instancias del Estado, desarticulada de sus vecinos, carente de una organización interna, pobre y con escasas perspectivas económicas. No cuenta con la capacidad adecuada para gestionar el acceso a los programas nacionales existentes.
- 1.5 El atraso en su inclusión en estos programas se debe a factores históricos y económicos que han focalizado la atención del Gobierno a las áreas directamente afectadas por el conflicto interno y las que cuentan con mayor potencial económico. Esta situación se ha

agudizado por las limitaciones en la efectividad de los mecanismos de focalización de los programas nacionales hacia los grupos más desatendidos y por la centralización en la toma de decisiones. Lo anterior ha resultado en la efectiva exclusión de ciertas comunidades del proceso de desarrollo.

- 1.6 Las poblaciones afectadas por la exclusión son relativamente heterogéneas y geográficamente separadas. Incluyen tanto ladinos como garífunas, chortís, pocomames y q'eqchis. Viven en áreas con gran variedad topográfica y ambiental, incluyendo montañas, áreas planas, tierras cerca de la costa y lagos, así como tierras con capacidad de producción agrícola y forestal. Estas últimas han sido severamente afectadas por un deterioro ambiental provocado por la deforestación y la consecuente erosión de los suelos. La tenencia de la tierra abarca minifundios, parcelas mayores y tierra de propiedad comunal. Un proyecto de desarrollo para la región tendría que ser suficientemente flexible para acomodar su heterogeneidad.

B. La estrategia del Gobierno

- 1.7 "El Programa de Gobierno, 1996-2000", identifica tres ejes para la reducción de la pobreza: (i) un programa urgente, focalizando sus esfuerzos en los grupos metas y regiones prioritarias; (ii) reformas institucionales en los sectores de mayor impacto en el combate a la pobreza; y (iii) reordenamiento de las políticas sectoriales y mejora de la eficiencia externa del gasto público. El Gobierno ha encargado al FIS una responsabilidad principal dentro del primer eje: la extensión de los servicios sociales, mediante el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura social y económica que respondan a la demanda de las comunidades y gobiernos locales.
- 1.8 El Gobierno ha destacado la urgencia de reducir la exclusión de las comunidades del Oriente y, a la vez, contribuir a mejorar el acceso a servicios públicos, reducir la pobreza, contener el deterioro del medio ambiente y reactivar la economía. Asimismo propuso la elaboración de un proyecto de desarrollo para esta región, denominado "Proyecto de Desarrollo para el Oriente" (PRORIENTE). En consistencia con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz y la estrategia de desarrollo local dentro de la "Estrategia Social del Gobierno", recalcó que PRORIENTE debe apoyar los principios de amplia participación de las comunidades y de equidad entre grupos de la población.
- 1.9 El Acuerdo de Paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria sienta las bases para una concertación social a todos los niveles de la sociedad, a fin de promover la equidad en la prestación de servicios sociales y el desarrollo de proyectos productivos sostenibles. Enfatiza la importancia de la participación amplia y efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades, y

compromete al Gobierno a tomar iniciativas que prevengan la creación de condiciones adversas a su cumplimiento.

- 1.10 De acuerdo al documento, "Estrategia Social de Gobierno", la política de desarrollo local del Gobierno, "se basa en el principio constitucional de subsidiariedad, el cual promueve la delegación por el Gobierno Central de decisiones, funciones y recursos a las instancias locales, incluso privados, interviniendo únicamente en los casos específicos en que éstas no puedan resolver una problemática determinada".

C. El Fondo de Inversión Social

- 1.11 Como instrumento de la política y estrategia de superación de la pobreza que impulsa el Gobierno, las inversiones del FIS han impactado substancialmente en los sectores más deficitarios del país. Hasta mediados del mes de septiembre de 1998, el FIS ha sido responsable de la construcción de 2.676 aulas, y otras 1.347 en proceso de construcción, en beneficio de 1.776 escuelas -casi 20% de las escuelas rurales del país. En el sector de agua y saneamiento el FIS ha financiado 143.842 acometidas de agua potable y 12.618 letrinas, beneficiando así aproximadamente el 14% de las familias rurales. En el sector salud se han equipado y construido 401 y 95 puestos de salud, respectivamente, en beneficio de comunidades rurales aisladas que carecían o sólo contaban con servicios de atención primaria en salud de baja calidad. Estas inversiones han sido financiadas por el BID, Banco Mundial, KfW (Alemania), OECF (Japón), OPEP y el presupuesto nacional.

1. Primer préstamo del Banco para el FIS

- 1.12 El Banco aprobó un primer préstamo en apoyo al programa del FIS en julio de 1996 (943/OC-GU, US\$42,3 millones, declarado elegible en junio de 1997). En 17 meses de ejecución hasta noviembre de 1998, los recursos de este préstamo estaban 100% comprometidos y 63% desembolsados. El uso principal de estos recursos es la construcción de centros educativos (aproximadamente el 60% de los recursos comprometidos) seguido por estufas mejoradas (14%), infraestructura en salud (4%), equipamiento de centros educativos (4%), dotación de textos y materiales didácticos (4%) y abastecimiento de agua (2%). El FIS ha asumido el papel de la entidad principal en la construcción escolar en el país.
- 1.13 Los propósitos de este primer préstamo son desarrollar un nuevo modelo para: (i) impulsar la organización de las comunidades y desarrollar su capacidad de autogestión de las actividades productivas, servicios sociales y económicos básicos; y (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.
- 1.14 Con el fin de cumplir con estos propósitos, el préstamo ayudó al FIS lanzar un programa piloto para la ampliación de la

participación comunitaria en sus proyectos de inversiones. Este programa, el Programa de Organización Comunitaria (POC), desarrolló una metodología efectiva para: (i) formar, capacitar y legalizar organizaciones comunitarias; (ii) efectuar procesos de planificación participativa que comprenden la identificación de necesidades y priorización de proyectos y aspectos importantes del ciclo de proyectos; y (iii) gestionar la movilización de recursos.

- 1.15 Iniciado en la Región Chortí del Oriente de Guatemala en 1996, el POC actualmente fortalece organizaciones comunitarias en once microrregiones pobres y rurales del país. Más de la mitad de los municipios, 25 de un total de 48, atendidos por el POC están en "pobreza extrema", la pobreza más aguda de cinco categorías definidas en un mapa de pobreza basado en información censal de 1994. Otros 13 municipios están en la segunda categoría, "pobreza severa".
- 1.16 A través de talleres de planificación participativa, el POC presta asesoría y capacitación a las comunidades para identificar sus necesidades, priorizarlas e incorporarlas en planes de inversiones. Además la metodología desarrollada y aplicada por el POC involucra la participación de las instancias locales de la sociedad civil y administración pública. Una evaluación reciente del POC presenta evidencia de la satisfacción de las comunidades con este programa y del éxito del mismo.
- 1.17 Un análisis preliminar del primer préstamo muestra, sobre el período de ejecución, un gran aumento en su capacidad de gestionar proyectos. Sin embargo también muestra que el FIS no cumplió con las metas de focalización de invertir 20% de los recursos en los municipios de prioridad "A" (de "pobreza extrema") y el 50% en los de prioridades "A" y "B" (los últimos son de "pobreza severa"). Sólo logró comprometer el 13,5% de los recursos a los municipios "A" y el 40,3% a los de prioridades "A" y "B". No obstante, en la inversión total de los recursos provenientes de todas las fuentes de 1994 a 1997, el FIS logró canalizar el 46,8% a las dos categorías de mayor pobreza.
- 1.18 En el primer préstamo al FIS, éste prevé la utilización de contratación directa para aproximadamente 55% de las inversiones. Esta modalidad se usa principalmente para pequeñas inversiones en áreas pobres donde hay una escasez de contratistas. Mientras el FIS fortalece sus procedimientos internos, tendrá la capacidad de expandir la utilización de métodos competitivos de adquisiciones.

2. Retos para el FIS

- 1.19 Para cumplir con las metas del Gobierno de reducir la pobreza en todo el país y atender la situación del Oriente, el FIS ha identificado tres áreas para atención especial: (i) un mayor impacto en cuatro sectores básicos y claves para el desarrollo; (ii) la focalización de sus recursos en las microrregiones más pobres de las áreas rurales; y, (iii) la gestión participativa de

instancias locales de desarrollo. FIS-PRORIENTE responde a estos retos.

a. Mejorar el impacto sectorial

- 1.20 El FIS ha identificado franjas geográficas rurales con servicios deficientes en cuatro sectores claves: infraestructura vial, educación, salud y agua potable y saneamiento. Ha identificado estas franjas a través de un ordenamiento sectorial basado en la información de los censos de población y de vivienda de 1994.
- 1.21 Para los proyectos de **infraestructura vial** se consultaron los mapas cartográficos para identificar comunidades rurales (aldeas y caseríos) que únicamente tienen acceso por veredas peatonales de larga distancia. Se identificaron 287 tramos carreteros para atención prioritaria con un costo de aproximadamente US\$72 millones. De igual manera, para el caso de **salud**, se identificaron requerimientos en el sector para construcciones y equipamientos por montos estimados de US\$13 millones. En **educación**, ya ingresaron al FIS 1.642 solicitudes de construcción de escuelas y 1.295 de equipamiento escolar por un monto estimado de US\$50 millones. Asimismo, fueron identificados los municipios del país con la cobertura más baja en **agua potable y saneamiento** y, en base al trabajo de campo desarrollado, se identificaron y priorizaron 1.854 sistemas nuevos de agua potable, ampliaciones de sistemas existentes y rehabilitaciones, por un monto total de US\$72 millones. En resumen, en los cuatro sectores prioritarios, el FIS ha identificado una cartera de solicitudes de US\$207 millones. La cartera fue confirmada por las comunidades, los gobiernos locales y representantes locales de los ministerios y entidades rectoras de línea.

b. Focalización en las microrregiones más pobres

- 1.22 El sistema de focalización aplicado nacionalmente por el FIS, que consiste en asignar recursos a nivel municipal por un método basado en la cantidad de población existente multiplicada por el índice de pobreza municipal, no garantiza la atención de las necesidades de las comunidades más pobres dentro del municipio. Estas comunidades enfrentan obstáculos para articular sus demandas, incluyendo condiciones de exclusión y pocas relaciones con las instancias de gobierno local. El FIS intentará mejorar su focalización a través de la expansión de la microrregionalización iniciada por el POC en áreas pobres y el desarrollo de una metodología participativa en comunidades pobres del Oriente.

c. Promover la gestión participativa de las instancias locales de desarrollo

- 1.23 De acuerdo a los procedimientos actuales, el FIS es responsable de la evaluación, aprobación, contratación, y pago a los ejecutores y supervisores. Es importante transferir esta tecnología a las

instancias de nivel local. Aunque han habido intentos en el pasado de cofinanciar inversiones con las autoridades municipales, éstos han tenido poco éxito. El FIS profundizará sus esfuerzos para involucrar la participación de instancias locales de desarrollo, incluyendo los gobiernos departamentales y municipales, los consejos de desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y las organizaciones comunitarias.

D. Otras experiencias relevantes en desarrollo comunitario

- 1.24 **El Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz** (DECOPAZ), (préstamos 968/OC-GU y 984/SF-GU aprobados en noviembre de 1996). Es un programa innovador que focaliza en una de las áreas más afectadas por el conflicto y más excluidas del desarrollo socio-económico y político del país. Su propósito es reconstruir el tejido social y reducir la pobreza. Las lecciones principales que contribuyeron al diseño del primer componente, PRORIENTE, son la importancia de: (i) diseñar un programa que tome en cuenta la situación particular de la población meta, que en el caso de PRORIENTE implica una metodología flexible para responder a la heterogeneidad de la población en el Oriente; (ii) trabajar con estructuras institucionales existentes, como el FIS, en lugar de construir estructuras nuevas; (iii) involucrar a las municipalidades en el proyecto con el fin de aprovechar programas complementarios y promover la sostenibilidad de las inversiones; las condiciones para un mayor grado de colaboración de los gobiernos locales son propicias en el Oriente donde no hay el mismo grado de desconfianza en el Estado que prevalecía en la región donde opera DECOPAZ; (iv) minimizar una utilización prolongada de ONGs en la implantación de nuevos procesos; esto reducirá costos y es apropiado en el Oriente donde las comunidades no sufren del grado de abandono que ha afectado la región de DECOPAZ; (v) elaborar en PRORIENTE, igual que en DECOPAZ, una guía metodológica que preserve la transparencia de los procesos; (vi) ubicar la unidad ejecutora y supervisora de PRORIENTE en el Oriente por las mismas razones que la de DECOPAZ se ubica en Huehuetenango --para mantener comunicaciones ágiles con los actores principales en el proyecto; y (vii) minimizar el riesgo de la politización del proyecto a través del establecimiento de mecanismos que aseguren la participación de las comunidades y las ONGs en el proyecto.
- 1.25 **Proyecto de San Marcos.** En junio de 1998 el Banco Mundial aprobó un préstamo para promover el desarrollo de comunidades que sufren un grado de devastación del tejido social parecido a las de DECOPAZ. Lecciones de este préstamo tomadas en consideración para el diseño de PRORIENTE incluyen: (i) la viabilidad de establecer mecanismos descentralizados para aprobar inversiones; (ii) la confirmación de mecanismos que eviten la utilización prolongada de ONGs en el campo para la implantación de nuevos procesos; y (iii) un modelo que deja la responsabilidad financiera y operacional con una entidad establecida para responder a la capacidad incipiente de las comunidades.

- 1.26 Debido a que la legislación sobre los consejos de desarrollo está en revisión, el Proyecto de San Marcos no asignó un papel definido a las municipalidades. En contraste, PRORIENTE les asignará un papel definido pero flexible que es consistente con el enfoque de los borradores de la legislación. Esta decisión refleja la importancia de las municipalidades en PRORIENTE.

E. Estrategia del Banco

- 1.27 Para cumplir con su objetivo, el proyecto reducirá la pobreza en Guatemala. Así respaldará el primer punto focal de la estrategia del Banco estipulada en el Documento de País (CP) aprobado en 1996, "integración de la población pobre, indígena y rural en el proceso de desarrollo".
- 1.28 La preparación de FIS-PRORIENTE consideró e incorporó elementos de la política del Banco sobre fondos de inversión social expresados en el documento, "La utilización de fondos sociales de inversión como instrumentos de lucha contra la pobreza". 1/

II. EL PROYECTO

A. Objetivos del proyecto

- 2.1 El proyecto FIS-PRORIENTE tiene dos objetivos. El primero es establecer en el FIS procedimientos que fortalezcan y promuevan la gestión de instancias locales de desarrollo. El segundo es satisfacer las necesidades más urgentes de la infraestructura socioeconómica de la población pobre del área rural.

B. Estrategia del proyecto

- 2.2 Para alcanzar el primer objetivo, la estrategia del proyecto: (i) promoverá la gestión y participación comunitaria en la detección y priorización de sus necesidades, así como su involucramiento en los proyectos y su sostenibilidad; (ii) fortalecerá técnicamente a las municipalidades en su capacidad de planificación y de apertura al involucramiento comunitario en las acciones del municipio, especialmente en su capacidad de gestión y ejecución de proyectos; y (iii) ampliará geográficamente las experiencias pilotos realizadas por el FIS dirigidas a la organización y participación comunitaria en el desarrollo de proyectos.
- 2.3 Para alcanzar el segundo objetivo, FIS-PRORIENTE financiará necesidades urgentes de infraestructura socioeconómica, especialmente en cuatro sectores claves y acentuará el proceso de focalización de inversiones en las áreas más deprimidas del país.

C. Componentes

- 2.4 El proyecto comprende tres componentes que representan diferentes modalidades para identificar los grupos más carentes de Guatemala y atender a sus necesidades. Los primeros dos responden principalmente al primer objetivo del proyecto y el tercer componente responde al segundo objetivo. Los tres componentes son especiales y se apartan de las operaciones generales del FIS. Cada uno representa la nueva estrategia del FIS para complementar sus operaciones generales con otros que aseguren el cumplimiento de su misión en un plazo consistente con la urgencia de las necesidades de la población pobre y de una manera que modifique los procesos que perpetúa la pobreza y la exclusión. Los tres componentes han sido agrupados en un conjunto que será el sujeto del proyecto propuesto.
- 2.5 El primer componente, PRORIENTE, no sólo invertirá en infraestructura social, sino también dotará a los beneficiarios de las capacidades para solucionar sus propios problemas al mismo tiempo que establecerá nuevas relaciones de trabajo a nivel local. El segundo, microrregionalización, al igual que PRORIENTE será orientado por la demanda y organizará y capacitará a los beneficiarios para gestionar su propio desarrollo. El tercero, el Sectorial, satisfará de manera urgente las necesidades de servicios

sociales que no puedan esperar las solicitudes por parte de las comunidades. Así los tres componentes desarrollarán procesos nuevos de largo plazo para incrementar la capacidad y organización local y los servicios sociales básicos.

1. Componente 1: PRORIENTE. (US\$31 millones)

- 2.6 PRORIENTE representa un enfoque novedoso para el FIS. Se sustenta en el concepto de que para superar las condiciones de pobreza y exclusión, es necesario establecer un proceso autosostenido de desarrollo. Ello incluye la satisfacción de necesidades básicas, la organización legal y la capacitación de las comunidades, y el establecimiento de relaciones de colaboración entre las comunidades y las instancias locales de desarrollo. El eje medular del componente es sentar las bases para los cambios de largo alcance en los procesos de toma de decisiones y solución de problemas.
- 2.7 PRORIENTE se focalizará en los municipios con los más altos grados de exclusión en el Oriente seleccionados según criterios incorporados en un índice de exclusión. Dichos criterios incluyen indicadores de pobreza; acceso a energía eléctrica, infraestructura vial y teléfonos; etnicidad; presencia de ONGs; e inversión pública. Basado en este índice, el FIS ordenó los 50 municipios por su rango en el índice de exclusión. Sólo los municipios que acuerdan aplicar la metodología de **Gestión Participativa** de PRORIENTE participarán en las inversiones financiadas por este componente.
- 2.8 La asignación de los recursos a las comunidades se efectuará según un proceso de **Gestión Participativa** que consiste en la colaboración entre los gobiernos locales, las comunidades y el FIS para definir planes de inversión que den prioridad a las de mayor exclusión. Esta metodología será detallada en una modificación del Manual de Operaciones del FIS. La selección de las comunidades que participarán en el proyecto será efectuada en reuniones llevadas a cabo a nivel municipal con el FIS y las autoridades municipales.
- 2.9 Con la participación de las oficinas de planificación (ODPs) de las corporaciones municipales, el FIS iniciará un proceso de planificación con las comunidades que serán organizadas en Asociaciones de Desarrollo Local (ADLs). Las ADLs serán asociaciones no lucrativas con el objetivo de promover el desarrollo local. La priorización de proyectos de inversión se efectuará en talleres comunitarios con la participación de las ODPs, el FIS y cuando sea necesario con las OSCs. El producto de los talleres será un Plan de Inversión para cada comunidad con perfiles de proyectos priorizados. Este Plan será analizado y depurado por un Comité Técnico de Revisión (CTR) constituido a nivel municipal con participación del FIS, las ODPs, las ADLs y los representantes de los ministerios sectoriales. Los proyectos que el FIS financiará en dicho Plan servirán para la solicitud de transferencia a cuentas especiales a las ADLs, a las OSCs, o a las

municipalidades según sea la responsabilidad de ejecución de los proyectos.

- 2.10 El proceso de ejecución de PRORIENTE se llevará a cabo en forma paralela a los esquemas normales que aplican las municipalidades para la asignación de sus propios recursos. Un indicador clave del éxito del proyecto será la transferencia de una parte de los recursos normales de las instancias locales de gobierno a los procesos participativos. Estos recursos incluyen el IVA-PAZ, el 10% de aporte constitucional a las municipalidades, y los recursos del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC).
- 2.11 Este componente incluirá tres subcomponentes: (i) inversiones en capital físico y humano; (ii) fortalecimiento de municipalidades y comunidades; y (iii) vehículos y equipo.

a. Inversiones

- 2.12 Las comunidades y las autoridades municipales, con el acompañamiento de las OSCs y la colaboración del FIS, identificarán, priorizarán y formularán proyectos de desarrollo. Las inversiones de PRORIENTE serán dirigidas por la demanda y por lo tanto se usará un menú abierto con una lista negativa. Esta incluirá infraestructura religiosa; compra de tierras; armas; actividades ilegales; vehículos de uso personal; campañas políticas u organizaciones políticas partidistas; producción o adquisición de viviendas; refinanciamiento de deudas; proyectos que atentan contra la conservación del medio ambiente, la salud pública o la seguridad de la población; y crédito o capacitación/asistencia técnica para el crédito a menos que sea aprobado expresamente por el Banco. Las inversiones abarcarán tanto proyectos de infraestructura como de capacitación y actividades productivas que mejoren el nivel de vida y condiciones económicas y sociales de las comunidades pobres.

b. Fortalecimiento de las municipalidades y comunidades

- 2.13 Se crearán y fortalecerán las ODP en todas las corporaciones y municipalidades seleccionadas para participar en el proyecto. Se prevé el financiamiento de honorarios en forma decreciente, capacitación y transporte para las ODPs. Las ODPs gerenciarán el proceso de planificación y asesoría en la ejecución de proyectos.
- 2.14 PRORIENTE financiará la capacitación y contratación de servicios de apoyo para las ADLs. En lugar de estar organizadas en EFIS - entidades con personería jurídica transitoria durante la ejecución de un solo proyecto de inversiones- las ADLs tendrán personería jurídica permanente y la responsabilidad de acompañar la preparación, ejecución y mantenimiento de inversiones para las comunidades que representan.

c. Vehículos y equipo

- 2.15 El proyecto financiará los vehículos y el equipo necesario para fortalecer las ODPs, incluyendo computación, software y motocicletas.

2. Componente 2: Microrregionalización (US\$15 millones)

- 2.16 Este componente se dividirá en dos subcomponentes: (i) inversiones identificadas: Estas serán en las once microrregiones ya organizadas por el Programa de Organización Comunitaria (POC) con financiamiento de US\$8,2 millones y (ii) inversiones que serán identificadas por el proceso de microrregionalización: Estas contarán con un financiamiento de US\$8,2 millones. Todas esas inversiones serán ejecutadas por el FIS con base en los procedimientos respaldados por su Manual de Operaciones en vigencia.
- 2.17 Todas las inversiones de las once microrregiones ya organizadas por el POC han sido priorizadas e incluidas en planes de inversiones de las comunidades beneficiarias. La elegibilidad y la evaluación de factibilidad de estos proyectos se realizarán con los procedimientos vigentes, establecidos en el Manual de Operaciones del FIS aprobado por el Banco.
- 2.18 El proceso de microrregionalización del segundo subcomponente se basará en los resultados exitosos del POC. Este proceso se iniciará con la identificación por parte del FIS de las comunidades más pobres del país utilizando un mapa de pobreza construido con datos censales de 1994. Aunque todas las comunidades que beneficiarán de estas inversiones serán pobres, por lo menos el 60% de las inversiones serán canalizadas a comunidades en los municipios de prioridades "A" (pobreza extrema) y "B" (pobreza severa).
- 2.19 Una vez identificadas las comunidades participantes, a través de talleres de planificación participativa, se identificará un conjunto de inversiones priorizadas por las comunidades. De acuerdo a las necesidades de las microrregiones, los procedimientos actuales del FIS permiten inversiones en la capacitación requerida por las comunidades incluyendo fortalecimiento de organizaciones comunitarias, género, gestión para trabajar con otras entidades financieras, y capacitación que facilite la participación comunitaria en la selección de ejecutores, contratación, supervisión, mantenimiento y operación de las inversiones.
- 2.20 El costo de los proyectos incluye la capacitación de comunidades en su operación y mantenimiento, la cual es un paso clave para asegurar la sostenibilidad de las inversiones. A través del POC el FIS ya ha preparado manuales de capacitación para la operación y mantenimiento de sus inversiones principales. Además de la capacitación intensiva de las comunidades, el FIS promoverá la operación y mantenimiento de las inversiones por medio de convenios

con los ministerios sectoriales y la participación de las municipalidades.

3. Componente 3: Inversiones Sectoriales (US\$44,9 millones)

- 2.21 Este componente financiará inversiones en cuatro de los sectores más determinantes en las condiciones de pobreza rural utilizando una focalización en franjas geográficas con los más altos índices deficitarios. Los sectores son agua y saneamiento, educación, salud e infraestructura vial. Se canalizarán recursos a proyectos bajo la metodología actual del FIS.
- 2.22 Los campos de actividad del catálogo de programas del FIS que serán financiados por este sector incluyen: (i) Agua y saneamiento: letrinización, alcantarillado sanitario y sistemas de abastecimiento de agua; (ii) Educación: Equipamiento de centros educativos del nivel de educación inicial, pre-primario y primario y construcción en educación; (iii) Salud: Equipamiento en salud y construcción en salud; y (iv) Infraestructura vial: caminos de acceso, puentes y bóvedas. El proyecto también financiará la preinversión requerida para la preparación de los proyectos en estos cuatro sectores. El costo de las inversiones incluye capacitación en operación y mantenimiento de acuerdo a los manuales de este fortalecimiento ya preparados por el POC.
- 2.23 Dado que este componente financiará inversiones en cuatro sectores, con una modalidad de planificación sectorial cuya responsabilidad normativa y de política corresponde a otras entidades rectoras, la asignación geográfica de inversiones en estos sectores, así como su mantenimiento será acordado a través de los convenios de coordinación institucional.

d. Administración

- 2.24 El FIS estima en US\$3 millones los costos de administración del componente uno y en US\$4 millones los mismos costos de los componentes dos y tres. Incluyen salarios y prestaciones de personal directivo técnico y operativo, equipo, así como otros gastos recurrentes. Serán financiados en su totalidad por el FIS y se incluyen en la contrapartida local del proyecto.

D. Dimensionamiento del proyecto

- 2.25 El dimensionamiento del proyecto se ha determinado en base a: (i) la capacidad operativa actual del FIS de comprometer y desembolsar recursos estimados en el equivalente de US\$5 millones mensuales para proyectos de inversión; (ii) proyecciones del mismo FIS sobre su habilidad de ampliar la capacidad operativa a US\$6,4-6,7 millones mensuales a partir del año 1999; (iii) la demanda efectiva de las comunidades y de los sectores por nuevos proyectos de inversiones; y (iv) las proyecciones de la disponibilidad de recursos de otras fuentes de financiamiento.

- 2.26 Cabe aclarar que en el curso de la ejecución del primer préstamo y con el apoyo de otras entidades financieras y el Banco, el FIS ha efectuado una reestructuración de la línea de producción de proyectos, sustentada en la reconceptualización del ciclo de procesamiento y en el fortalecimiento de los procesos de sistematización de los procedimientos, tanto en sus estructuras centrales como en sus delegaciones locales. Ello ha permitido, en los últimos quince meses aumentos significativos en la productividad operativa institucional de las inversiones efectuadas en beneficio de las comunidades rurales pobres del país.

E. Costos y financiamiento

- 2.27 De acuerdo al proyecto descrito en este capítulo, el proyecto FIS-PRORIENTE financiará los costos presentados en el cuadro 2.1.

<p align="center">Cuadro 2.1 ESTIMACION DE LOS COSTOS DEL PROYECTO (en miles de US\$)</p>				
Categoría	BID	Contraparte local	Total	%
1. Componente 1: PRORIENTE	29.500	1.500	31.000	31.00%
1.1. Inversiones	26.500	-	26.500	
1.2. Fortalecimiento institucional	2.750	1.500	4.250	
1.3. Vehículos y equipo	250	-	250	
2. Componente 2: Microrregionalización - Inversiones	15.000	-	15.000	15.00%
3. Componente 3: Sectorial - Inversiones	44.370	484	44.854	44.85%
4. Administración	230	7.000	7.230	7.23%
4.1. Auditoría	200	-	200	
4.2. Evaluación	30	-	30	
4.3. Personal FIS y gastos administrativos	-	7.000	7.000	7.00%
5. Gastos financieros	900	1.016	1.916	1.92%
5.1. Inspección y vigilancia	900	-	900	
5.3. Comisión de compromiso	-	1.016	1.016	
TOTAL	90.000	10.000	100.000	100.0%
Distribución (%)	90.0%	10.0%	100.0%	

1. Financiamiento del Banco

- 2.28 El monto total del proyecto es de US\$100 millones. El préstamo del Banco por un valor de US\$90 millones provendrá de los recursos de la Facilidad Unimonetaria en dólares de los Estados Unidos del Capital Ordinario del Banco y los intereses serán subsidiados,

parcialmente, con recursos de la Facilidad de Financiamiento Intermedia. Dado que el proyecto es calificado como una Inversión con Focalización en la Pobreza (PTI) por apoyar un fondo de inversión social, el financiamiento del Banco podría cubrir hasta el 90% del costo total del proyecto. Rubros financiados por el Banco incluyen 90% de las inversiones, una porción del fortalecimiento institucional, auditorías y evaluaciones, la recuperación de la FPP, e inspección y vigilancia.

2.29 Los términos del préstamo se detallan en el Cuadro 2.2

Cuadro 2.2 Condiciones del Préstamo	
Fuente de financiamiento	Capital ordinario - FFI
Monto	US\$90 millones
Plazos: Amortización Período de gracia Compromiso Desembolsos	 30 años 4 años 3 años 4 años
Tasa de interés	Variable
Inspección y vigilancia	1% del monto del préstamo
Comisión de compromiso	0.75% anual sobre saldo no desembolsado
Moneda	Facilidad unimonetaria en dólares de los Estados Unidos

2. Contraparte local

2.30 La contraparte local asciende al equivalente de los US\$10 millones, provenientes del presupuesto nacional. Financiará inversiones, una porción del fortalecimiento institucional, la comisión de compromiso, y gastos administrativos.

III. MARCO INSTITUCIONAL Y EJECUCION DEL PROYECTO

A. El prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario es la República de Guatemala. La ejecución del proyecto estará a cargo del Fondo de Inversión Social (FIS). Aún así, cabe resaltar que el primer componente depende de una participación del Instituto de Fomento Municipal (INFOM) en la coordinación de las actividades de fortalecimiento de las oficinas de planificación municipal. Además, cabe notar que el mismo componente anticipa la participación de las Corporaciones Municipales y de las ADLs para la selección, contratación y supervisión de algunos de los proyectos. Antes de utilizar los recursos del financiamiento para actividades ejecutadas por terceros, el Banco y el FIS acordarán los procedimientos correspondientes que se detallarán en el Manual de Operaciones. La presentación de este Manual es condición previa al primer desembolso del préstamo. En todo caso, el FIS mantendrá la responsabilidad del cumplimiento con los requisitos técnicos, financieros y jurídicos que se refieren a dichos proyectos. Otra condición previa al primer desembolso es el establecimiento del mecanismo de traspaso de los recursos del préstamo y de contrapartida local, así como las obligaciones y responsabilidades a cargo del FIS para la ejecución del proyecto.

B. Entidad ejecutora

- 3.2 El FIS es una entidad autónoma del Estado creada en 1993 con el mandato de mejorar las condiciones de vida de los grupos y comunidades pobres del área rural. Su vigencia actualmente se extiende hasta el 30 de mayo de 2001. Una condición previa al primer desembolso del préstamo es la presentación de evidencia que se ha presentado al Congreso de la República de Guatemala, el proyecto de ley que modifica la constitutiva del FIS y prorroga, de manera satisfactoria para el Banco, la vigencia del FIS por un plazo suficiente para la total ejecución del proyecto. El Banco suspenderá los desembolsos del préstamo en el evento que, para el 30 de noviembre del año 2000, el Gobierno no evidencie, a satisfacción del Banco, que ha entrado en vigencia la ley que extienda la vigencia del FIS por un plazo suficiente para la total ejecución del proyecto, o que, para esa misma fecha, el Banco haya aceptado otra alternativa para continuar con la ejecución del proyecto.

C. La ejecución

- 3.3 Los tres componentes tienen modalidades diferentes para la identificación de los proyectos pero todos comparten los procedimientos normales del FIS para las especificaciones, la evaluación de proyectos, la selección y pago de proveedores, la supervisión de las obras y el mantenimiento de los proyectos.

1. El arreglo institucional

- 3.4 Desde el punto de vista institucional el proyecto aprovechará al máximo de las estructuras ya existentes del FIS. Tanto el segundo como el tercer componente no requieren personal, estructuras o procedimientos adicionales para su ejecución. Para el primer componente, PRORIENTE, el FIS ha determinado que las estructuras existentes de la institución no son adecuadas para administrar las actividades previstas debido a que tienen características sustancialmente distintas a las de sus operaciones generales. Por lo tanto se creará una nueva unidad operativa dentro de la estructura de la institución y se establecerá una red descentralizada. Tanto la dirección como la red descentralizada servirán exclusivamente para la ejecución del componente.
- 3.5 Para coordinar la ejecución del componente PRORIENTE, se constituirá una unidad operativa específica a cargo de un Director quien se apoyará en dos subdirectores radicados en las subsedes departamentales de Zacapa y Jutiapa, ambos en el área del proyecto. Además, se pretende asignar delegados en los municipios con mayores índices de exclusión. La constitución de la unidad y los procedimientos relacionados con la ejecución de este componente formarán parte del Manual de Operaciones del FIS. La Dirección será responsable de supervisar, controlar y ejecutar las actividades operativas (evaluación, adquisición, pago, supervisión, informes, control financiero, etc.). Además, facilitará y participará activamente en la formación y fortalecimiento de ODPs y ADLs y la aplicación de la metodología de Gestión Participativa. La Dirección contratará servicios especializados para complementar las capacidades de su equipo básico de personal. El Manual de Operaciones debe incluir los modelos a ser utilizados para los contratos con las ADLs y ODPs.
- 3.6 Es importante que FIS e INFOM lleguen a acuerdos sobre: (i) capacitación municipal y (ii) modalidades de financiar inversiones municipales. PRORIENTE incluirá la constitución, capacitación y fortalecimiento de las Oficinas de Planificación (ODPs) dentro de las municipalidades. INFOM tiene la responsabilidad de asistencia técnica, asesoría financiera y de la capacitación municipal y ya ha elaborado programas que serán aprovechados para diseñar estas actividades. También INFOM ofrece financiamiento por medio de préstamos para inversiones municipales. Se espera lograr una coordinación adecuada entre las modalidades de financiamiento del FIS e INFOM. El Manual de Operaciones presentará el Convenio con INFOM especificando los mecanismos de coordinación para la ejecución de la capacitación municipal.
- 3.7 Un aspecto importante de la ejecución del primer componente que debe ser reflejado en la versión modificada del Manual de Operaciones ya aprobado por el Banco, es la participación de las municipalidades y de las comunidades. A medida que ellas vayan adquiriendo capacidades gerenciales se les trasladará la responsabilidad de la formulación, contratación, supervisión y

ejecución de proyectos. Sin embargo, considerando la capacidad incipiente de gestión a nivel local, hasta el 20% de las inversiones del primer componente podrán ser efectuadas basadas en una modalidad transitoria en la cual el FIS asumirá la responsabilidad plena de estas actividades. El ritmo previsto de formación de ODPs y ADLs indica que avanzará de tal manera que éstas podrán empezar a asumir las funciones previstas al inicio del segundo año de ejecución.

- 3.8 El segundo componente, Microrregionalización, será llevado a cabo de acuerdo a procedimientos incorporados en el Manual de Operaciones aprobado por el Banco. El primer subcomponente que corresponde al trámite y a la ejecución de los proyectos identificados a través de la fase de piloto manejado por el POC será la responsabilidad de las gerencias sectoriales del FIS. El segundo subcomponente identificará inversiones de acuerdo a planes de inversión preparados por las comunidades con el apoyo del POC. La ejecución de las inversiones será a cargo de las gerencias sectoriales del FIS. Preferiblemente, la ejecución de estos proyectos se llevará a cabo por las mismas comunidades. Sin embargo también podrían ser ejecutados por OSCs especialmente OSCs locales, por acuerdos de cofinanciamiento con las instancias locales de gobierno y por ejecutores contratados por el FIS. Todas estas modalidades ya han sido utilizadas y están normadas en el Manual de Operaciones del FIS vigente.
- 3.9 El tercer componente, el sectorial, será ejecutado directamente por las gerencias sectoriales del FIS. Se anticipa que la relación con cada ministerio reflejará las diferentes capacidades e intereses de cada uno.

2. El menú

- 3.10 El menú (catálogo de programas) del FIS consiste en 42 tipos de proyectos que fueron seleccionados basados en los rubros más frecuentemente solicitados por los beneficiarios y de acuerdo con las prioridades de los ministerios y entidades rectoras de línea del sector social. Además, las especificaciones de estos proyectos han sido definidas de tal manera que son de una naturaleza consistente con las necesidades de la población pobre. En este sentido el menú sirve para auto-seleccionar a los grupos pobres y minimizar el desvío hacia grupos menos pobres. El menú será aplicado en los componentes dos y tres pero el primero utilizará una lista negativa. En lugar de continuar usando el menú, sobre el período de ejecución del préstamo, el FIS evaluará la viabilidad de expandir la utilización de una lista negativa basado en la experiencia de PRORIENTE.
- 3.11 El préstamo financiará todos los campos de actividad en el catálogo de programas del FIS, excepto los que financian el crédito y/o capacitación/asistencia técnica para el crédito. Para que el BID financie bancos comunales u otras actividades de crédito en el

futuro, deberían darse las condiciones técnicas y legales para su adecuado financiamiento y su sostenibilidad.

3. Focalización

- 3.12 El FIS utiliza un mapa de pobreza basado en necesidades básicas insatisfechas (hacinamiento, calidad de la vivienda y acceso a agua potable, servicios sanitarios, educación primaria y precariedad ocupacional) para focalizar sus operaciones hacia los municipios donde hay mayor pobreza. El mapa es útil para efectos de planificación a nivel municipal pero tiene que ser complementado con los parámetros para cada componente abajo descritos.
- 3.13 Se utiliza el mapa de pobreza nacional para asignar recursos por municipio. Los componentes dos y tres se conformarán a esas asignaciones, sin embargo los recursos del primer componente serán adicionales.
- 3.14 **PRORIENTE.** Para efectos del primer componente se complementará el mapa de pobreza con información estadística sobre la exclusión y la densidad poblacional para identificar los municipios del Oriente con mayores índices de exclusión. Subsecuentemente, se llevará a cabo de manera consensuada un ejercicio a nivel local para identificar las comunidades dentro de cada municipio que son los más excluidos.
- 3.15 **Microrregionalización.** El primer subcomponente, POC, fue focalizado hacia once microrregiones que contienen los grupos de mayor pobreza. Se elaboró un mapa de pobreza para cada municipio identificando las comunidades más pobres. Para este ejercicio se utilizaron los mismos indicadores que se usan para el mapa de pobreza nacional.
- 3.16 El segundo subcomponente, extensión a nuevas microrregionalizaciones, identificará por lo menos seis áreas adicionales que tengan grupos que demuestren los más altos índices de pobreza según los indicadores del mapa de pobreza.
- 3.17 **Sectorial.** El tercer componente utilizó la información del mapa de pobreza nacional para elaborar mapas a nivel nacional que identifican los bolsones de mayores deficiencias en el acceso a agua potable, vías terrestres, educación y salud. Una vez identificadas las áreas de mayor déficit en cada sector se mandaron equipos a las comunidades correspondientes para confirmar la posible viabilidad técnica de cada proyecto y la existencia de un mínimo de densidad poblacional.

4. Evaluación

- 3.18 Una vez formulados por terceros, los proyectos de todos los componentes serán evaluados por el FIS según las normas aplicadas por el proyecto actualmente en ejecución con recursos del Banco.

Esta evaluación comprende tanto aspectos de viabilidad técnica y ambiental como una relación entre costos y beneficios. El FIS no tiene máximos preestablecidos para el costo por beneficiario para cada tipo de proyecto. Aún así, se aplica un límite indicativo de aproximadamente el equivalente de US\$650 por beneficiario.

5. El personal del FIS

- 3.19 Por su naturaleza jurídica, los funcionarios del FIS son consultores. Por tratarse de una entidad temporal y para garantizar la calidad del equipo gerencial y técnico, en la etapa anterior el Banco financió, con US\$1,6 millones, los honorarios del cuadro de personal profesional del FIS. En reconocimiento a la importancia de preservar su equipo técnico pero tomando en consideración el hecho de que la vigencia del FIS ha adquirido un carácter indefinido, se acordó no financiar salarios del FIS con los recursos del proyecto FIS-PRORIENTE. Cabe notar que esta iniciativa servirá para lograr uniformidad sobre la política que se aplica a los recursos externos.

6. Convenios con los ministerios y entidades rectoras de línea

- 3.20 El FIS por disposición legal ha de coordinar su labor con los ministerios y entidades rectoras de la línea. Para la operacionalización de dicha coordinación el FIS ha suscrito convenios marco de coordinación con gran parte de dichos ministerios y entidades. Como condición previa al primer desembolso el FIS actualizará los convenios marco ya existentes o suscribirá nuevos con los ministerios y entidades rectoras de línea para satisfacer los requerimientos del proyecto. El propósito de los convenios es asegurar que: (i) las inversiones del FIS y la asignación geográfica de los recursos del tercer componente sean consistentes con las políticas de los ministerios y entidades rectoras; (ii) no existan duplicaciones de las inversiones; (iii) se establezcan enlaces de coordinación; y (iv) los costos de la operación y mantenimiento de las obras sean financiadas. Dichos convenios deberán tener una vigencia igual o superior al período de ejecución del proyecto.

7. Calidad de los proyectos

- 3.21 Los ministerios de línea fijan las especificaciones de las inversiones y el FIS es responsable de su aplicación. Para estimar la medida en que se logra aplicar estas especificaciones, como parte del proyecto anterior el FIS acordó montar un sistema para monitorear la calidad y el impacto de los proyectos. En vista de la importancia del sistema se acordó que el establecimiento del sistema será condición previa al primer desembolso del proyecto propuesto. El FIS pondrá en funcionamiento este sistema antes de los seis meses de entrar en vigencia el préstamo. La necesidad de asegurar la calidad de las obras es aún más importante en vista de la rápida aceleración de los desembolsos del FIS de aproximadamente

US\$2 millones mensuales en 1997 a más de US\$6,4 millones entre 1999-2001.

8. Operación y mantenimiento

- 3.22 La operación y mantenimiento de los proyectos del FIS, dependiendo de su naturaleza y tipo es responsabilidad de los ministerios y entidades rectoras de línea, las municipalidades o las comunidades beneficiarias. El Manual de Operaciones del FIS contemplará la formalidad más apropiada por la cual ha de constar el compromiso de operación y mantenimiento para cada proyecto por la entidad correspondiente. La evidencia escrita de dicho compromiso será requisito previo para la ejecución de cada proyecto. Desde ya se contempla incluir la obligación de mantenimiento y operación en los convenios de ejecución que se suscriban con las municipalidades.

D. Aspectos metodológicos de la ejecución

- 3.23 Para efectos metodológicos es importante notar que tanto las operaciones generales del FIS como los tres componentes podrán en teoría, beneficiar a un solo municipio, o a una sola comunidad durante el período de ejecución. Sin embargo, la posible complejidad y duplicación que podría surgir de esta situación es sustancialmente reducida por el hecho de que la mitad de los proyectos del segundo componente y el 100% de los del tercero ya están totalmente identificados.
- 3.24 En vista de que la identificación de las comunidades a participar en PRORIENTE será efectuada de manera consensuada a nivel local, se decidió permitir la inclusión de comunidades que también se beneficiarán de los otros dos componentes siempre y cuando sea la decisión libre de los habitantes del municipio.
- 3.25 Dado que la metodología de PRORIENTE implica que los planes de inversión podrían no incluir todas las comunidades de un municipio, es esencial que las comunidades excluidas tengan acceso a las otras ventanillas del FIS. La posible cobertura parcial del componente en cada municipio podría implicar un riesgo para la sostenibilidad de los nuevos procesos. Se monitoreará la ejecución de los pilotos para estimar la importancia del problema y, si es necesario, para diseñar una solución.

E. Desembolsos

1. Cuentas especiales y transferencias

- 3.26 Los recursos del préstamo serán depositados en una cuenta especial a ser administrada por el FIS. La prevista asignación de responsabilidades gerenciales al nivel local, los aspectos jurídicos y operacionales para el traspaso de recursos a las Corporaciones Municipales y a las ADL y su liquidación serán detallados en el Manual de Operaciones.

2. Control interno

- 3.27 Para el control de las adquisiciones de bienes y servicios de consultoría, el FIS mantendrá en sus archivos los originales y/o copias de los contratos, invitaciones, facturas, recibos, comprobantes de pago, certificados de proveedores y cualquier otro documento necesario para corroborar la información proporcionada en el informe que se presente al Banco. El informe deberá contener, entre otros datos, una lista de proyectos financiados, montos, números de cheques, fechas, contratistas y/o proveedores, fuentes de fondos e impuestos. La documentación que debe guardar estas entidades estará debidamente identificada y archivada, y deberá proporcionarse a los funcionarios del Banco y a los auditores externos para su examen.

3. Control del BID

- 3.28 La Oficina de País efectuará por muestreo una revisión técnica y financiera de la utilización de los recursos del préstamo. Las solicitudes de desembolso deben demostrar que los recursos se utilizaron de conformidad con lo establecido en el contrato de préstamo. Además la Oficina de País efectuará visitas de inspección técnica y financiera para corroborar que el FIS mantenga en sus archivos los documentos que revelan la utilización de los recursos del proyecto.

4. Reembolso de gastos anteriores

- 3.29 Los procedimientos para la ejecución de los componentes dos y tres serían iguales a los que ya han sido acordados para la operación que actualmente está en ejecución. Por esta razón, ya existe una base sólida para orientar las inversiones de estos componentes y el FIS ha decidido arrancar su ejecución antes de la aprobación del Directorio del Banco prevista para diciembre de 1998. El FIS está consciente de que esta decisión no implica un compromiso por parte del Banco de aprobar el préstamo ni de reembolsar estos gastos. El monto máximo que potencialmente podría ser reembolsado es de US\$4,5 millones. Este monto comprende los gastos a ser efectuados en los componentes dos y tres. También se prevé el reconocimiento de gastos efectuados con recursos de la contrapartida local de hasta US\$450.000 para los mismos componentes.

5. Fondo rotatorio

- 3.30 Aunque se anticipa un arranque masivo de los componentes dos y tres y que habrá una necesidad aguda en el flujo de caja por lo menos durante los primeros 18 meses de la ejecución, se ha decidido la constitución de un fondo rotatorio de 5% para el proyecto. El factor primordial que influenció esta decisión fue la experiencia del proyecto anterior que demostró que el FIS adquirió suficiente capacidad de manejo financiero para poder cubrir las necesidades de financiamiento con un fondo rotativo con esas dimensiones.

F. Estado de preparación para el inicio

- 3.31 El proyecto está suficientemente definido para garantizar un buen comienzo aún antes de la aprobación, y de manera masiva durante el primer año de ejecución. Tal como se refleja en el Cuadro 3.1, los compromisos deberán alcanzar por lo menos el 39% del préstamo total durante el primer año. El 50% del segundo componente ya está identificado y otro 47% del componente será identificado y comprometido durante el segundo año. En adición, el 100% del tercer componente ya ha sido identificado, el 40% ha sido ingresado a la cartera del FIS y se espera que la mitad del componente será comprometido durante el primer año de ejecución. El primer componente no se iniciará con la misma rapidez, pero se espera lograr el compromiso de por lo menos el 25% de los recursos durante el primer año.

G. Períodos de compromiso y desembolso

- 3.32 Basado en el análisis anterior se acordó que el plazo para los compromisos sería de tres años y el de desembolsos será de cuatro años. Se confirmó que todas las actividades que serán financiadas con los recursos del proyecto son susceptibles de ser ejecutadas en menos de doce meses a partir de la contratación correspondiente (definición del compromiso). Cabe notar que la prevista extensión de la vigencia del FIS debería ser suficiente para tomar en cuenta la posibilidad de que haya una demora en la ejecución, la cual necesitará que la entidad ejecutora también esté facultada a responsabilizarse de la ejecución.

Cuadro 3.1 Proyecciones de los compromisos y desembolsos (en millones de US\$)					
Componente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
Compromisos					
PRORIENTE 1/	7,7	15,0	6,8		29,5
Microregionalización	7,5	7,0	0,5		15,0
Sectorial	20,0	24,3			44,3
Otro	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2
Total	35,5	46,6	7,6	0,3	90,0
Desembolsos					
PRORIENTE 1/	5,5	10,5	10,0	3,5	29,5
Microregionalización	7,0	7,0	1,0	0,0	15,0
Sectorial	15,0	20,0	9,3		44,3
Otro	0,3	0,3	0,3	0,3	1,2
Total	27,8	37,8	20,6	3,8	90,0

1/ Incluye US\$1,5 millones de la FPP

H. Proyecciones globales

- 3.33 El proyecto formará una parte integral de las operaciones del FIS para los próximos cuatro años. El cuadro 3.2 presenta el contexto en que los recursos del Banco serán comprometidos. El FIS pretende alcanzar un ritmo de compromisos de US\$6,7 millones por mes y está captando recursos por montos correspondientes. Cabe notar que el BID es la fuente clave para cumplir con las metas durante los primeros dos años, representando el 46% y 58% de los compromisos totales. La otra fuente grande es el Banco Mundial cuyos recursos serían comprometidos de manera gradual durante los primeros dos años, adquiriendo su punto máximo en el tercer año de ejecución. La diferencia entre las dos fuentes se debe básicamente al hecho de que más de la mitad del financiamiento del BID estaría asignado a financiar proyectos ya identificados.

<p align="center">Cuadro 3.2 Proyección de Compromisos Globales (en millones de US\$)</p>					
Descripción	1998	1999	2000	2001	Total
1. Metas	60,0	76,8	80,0	80,0	296,8
2. Total fuentes identificadas	50,4	74,6	81,2	38,3	244,5
BID: FIS-PRORIENTE		35,2	46,3	7,3	88,8 <u>1/</u>
BID: FIS-BID I	22,4	6,4			28,8
Banco Mundial I	3,5				3,5
Banco Mundial II <u>2/</u>		7,5	12,9	15,0	35,4
KfW	2,7	1,0			3,7
OECE	9,1	6,5	6,0		21,6
OPEP	2,5	2,0			4,5
Gobierno de Guatemala	10,2	16,0	16,0	16,0	58,2
3. Brecha financiera (1.-2.)	9,6	2,2	-1,2	41,7	52,3

1/ Excluye US\$1,2 millones para gastos administrativos y financieros.

2/ Se prevé el compromiso adicional de US\$11.3 millones del Banco Mundial II en el año 2002.

I. Adquisiciones

- 3.34 Se aplicarán los procedimientos de licitación pública internacional para: (i) la adquisición de bienes por un valor que supere los US\$250.000; (ii) la contratación de obras por un valor que supere el US\$1.500.000; y (iii) la contratación de servicios de consultoría por un valor que supere los US\$200.000. Los límites para la contratación de bienes y servicios de consultoría por valores menores será como se presenta en el cuadro 3.3.
- 3.35 La licitación privada requiere la solicitud de tres cotizaciones de firmas calificadas. De acuerdo a lo ya establecido en el Manual de Operaciones del FIS, se permitirá el uso de contratación directa cuando el FIS tenga un prototipo del diseño, incluyendo el costo estimado de la inversión y se cumpla el requisito adicional que las obras se ejecuten en remotas áreas rurales y no sea practicable una comparación de precios. Para efectos de la contratación de consultores que serán asignados para gerenciar el componente de PRORIENTE, el FIS presentará para la previa aprobación del Banco el procedimiento de selección, la terna de candidatos, los términos de referencia y el modelo de contrato antes de contratar el personal.
- 3.36 Se establecen los siguientes límites a la contratación directa: (i) para el componente 1, no más del 50% del monto de recursos del préstamo destinado para este componente (US\$14,8 millones); (ii)

para el componente 2, no más del 40% de estos recursos (US\$6 millones); y (iii) para el componente 3, no más del 30% de los mismos recursos (US\$13,3 millones).

Cuadro 3.3 Límites para Adquisiciones Menores (Montos en US\$)				
Categoría	Licitación pública nacional	Licitación privada (3 cotizaciones)	Comparación de Precios	Contratación directa
Bienes	menos de \$250.000	menos de \$100.000	menos de \$10.000	menos de \$10.000 (en situaciones de excepción)
Obras	menos de \$1.500.000	menos de \$150.000	menos de \$50.000	menos de \$50.000 (en situaciones de excepción)
Servicios de consultoría	menos de \$200.000	menos de \$50.000		

J. Contabilidad y auditoría

- 3.37 El FIS establecerá y mantendrá cuentas y registros, de conformidad con prácticas contables aceptables. Las cuentas del proyecto serán auditadas al final de cada ejercicio fiscal por una firma de auditores calificados independientes aceptados por el BID. Los estados auditados deberán presentarse al BID a partir del primer año de ejecución y durante todo el período de ejecución del préstamo. El costo de las auditorías ha sido estimado en US\$50.000 por año y se ha incluido en el presupuesto del proyecto recursos del financiamiento para cubrirlo.

K. Monitoreo y evaluación

- 3.38 El avance del proyecto será monitoreado y evaluado a través de los informes de progreso a ser presentados al Banco semestralmente. Los informes incluirán información recogida conforme a los indicadores que serán desarrollados por una consultoría a ser financiada por la cooperación técnica financiada por el Fondo Especial Japonés (FEJ). Los indicadores serán acordados en el contexto del informe inicial que se presentará como condición previa al primer desembolso. En anticipación de los resultados de la consultoría se prevé que los indicadores incluirán los siguientes aspectos:

- (i) Permanencia de la gestión participativa desarrollado en el primer componente: uso de recursos asignados a las instancias locales de gobierno que incluyen el 10% municipal, el IVA-PAZ y fondos del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC).
- (ii) Metas de involucramiento de las instancias locales de desarrollo.
- (iii) Metas de focalización.
- (iv) Metas de impacto social: género, étnico, ambiental, pobreza.

- (v) Metas de participación comunitaria para el segundo componente.
- (vi) Metas sectoriales para el tercer componente.
- (vii) Metas de procesos: número de proyectos, rapidez de procedimientos, número de beneficiarios finales.

L. Supervisión

- 3.39 La Oficina de País en Guatemala será directamente responsable por la supervisión de la ejecución del proyecto. La División de Programas Sociales apoyará a la Oficina de País en aspectos técnicos y en momentos puntuales que incluyen: (i) la aprobación del Manual de Operaciones que será modificado para incorporar los nuevos procedimientos previstos en el proyecto; y (ii) la aprobación de los indicadores.
- 3.40 Al finalizar el primer año, contado a partir de la fecha del contrato de préstamo, o cuando el FIS comprometa US\$36 millones del préstamo, lo que ocurra primero, éste y el Banco efectuarán una primera reunión de evaluación. Las siguientes reuniones de evaluación se llevarán a efecto al cabo de un año a contar de la fecha de celebración de la reunión anterior. Hasta no haberse realizado la primera reunión de evaluación y acordado las medidas para solucionar los problemas que pudiesen haber identificado, el Banco no aprobará más compromisos de gastos para el préstamo por sobre el límite de US\$36 millones.
- 3.41 En adición a los aspectos acordados entre el FIS y el Banco, las revisiones del proyecto considerarán: (i) indicadores de progreso acordados con el Banco, incluyendo *inter alia* el fortalecimiento de las instancias locales de desarrollo y la focalización de los recursos FIS en grupos más pobres; (ii) experiencia en la aplicación de procedimientos competitivos; (iii) impacto y sostenibilidad de los proyectos, incluyendo *inter alia* el impacto ambiental y el monitoreo e impacto a beneficiarios y calidad de las obras; y (iv) eficiencia y eficiencia institucional.

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 La experiencia de la ejecución del primer préstamo del Banco al FIS indica que la estructura institucional de esta entidad es adecuada para canalizar inversiones a grupos pobres en áreas rurales de Guatemala con procedimientos existentes, los cuales serán la base para la ejecución del segundo y del tercer componente de este préstamo.
- 4.2 Para ejecutar la cooperación técnica financiada por el Fondo Especial Japonés en apoyo al primer componente, el FIS está en el proceso de crear la unidad operativa responsable de PRORIENTE. Se espera que esta unidad esté establecida y en plena operación en el año 1998, varios meses antes de la elegibilidad de FIS-PRORIENTE.
- 4.3 La experiencia del FIS en la ejecución del POC ayudará a sentar las bases para la efectiva introducción de una metodología novedosa para la capacitación de organizaciones comunitarias. Además, las experiencias de DECOPAZ y San Marcos han sido pertinentes en el diseño de PRORIENTE. La experiencia del INFOM en programas de capacitación de ODPs también contribuirá significativamente al proyecto.
- 4.4 La viabilidad institucional de PRORIENTE también se beneficiará del uso de los sistemas contable, financiero y de informática del FIS. Estos sistemas fueron establecidos hace cinco años y han sido fortalecidos por varias asistencias técnicas tanto del BID como de otras entidades financieras.

B. Viabilidad técnica

- 4.5 La viabilidad técnica se basa en los procedimientos efectivos del FIS para la evaluación de inversiones y la selección, contratación, pago y supervisión de ejecutores. Los estudios y pilotos financiados por el Fondo Especial Japonés y la Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP), servirán para introducir y ajustar la metodología propuesta del primer componente.

C. Viabilidad ambiental y social

- 4.6 PRORIENTE usará una modificación del mismo sistema de protección del medio ambiente incorporado en el préstamo actualmente en ejecución por el FIS. Este sistema, Sistema de Promoción y Control Ambiental (SIPCA), clasifica las inversiones en tres clases: (i) Clase "A" donde la inversión tiene un impacto ambiental negativo que requiere una evaluación para determinar las medidas de mitigación necesarias; (ii) Clase "B" donde la inversión tiene un 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. La modificación en el SIPCA, llamada Sistema de Monitoreo Ambiental

(SIMON), introduciría procedimientos para involucrar a las comunidades en la identificación y selección de alternativas para atender los problemas ambientales.

- 4.7 El impacto ambiental de un proyecto se analiza como parte de su evaluación. La gerencia responsable del proyecto verifica que la solicitud de financiamiento clasifique al proyecto de acuerdo al impacto ambiental apropiado y que el diseño incluya las medidas de mitigación necesarias. Posteriormente se verifica, mediante la visita de campo y la evaluación de gabinete, que los proyectos que tengan impactos ambientales negativos incluyan medidas efectivas de mitigación. La capacitación de ADLs y ODPs incluirá aspectos de la protección del medio ambiente y de género.
- 4.8 Con el propósito de viabilizar los aspectos de género, en junio de 1998 el FIS puso en marcha el Plan de Acción sobre Género con el apoyo del Banco Mundial y el BID. El FIS ha cumplido con las primeras tres actividades especificadas en este Plan. El plan incluye la creación de indicadores sobre los beneficios y la participación de mujeres en la gestión de proyectos; un programa de sensibilización del personal del FIS; visitas a otros programas regionales que han desarrollado sistemas para promover la participación de la mujer; y estrategias para diseñar e impartir capacitación con enfoque empresarial para mujeres.
- 4.9 El proyecto FIS-PRORIENTE se beneficiará de estos esfuerzos. Asimismo FIS-PRORIENTE promoverá la participación activa de mujeres en todos los aspectos de proyecto, especialmente con las ODPs y las ADLs.
- 4.10 En cuanto al impacto sobre grupos étnicos, el FIS ha mantenido una política imparcial de focalizar sus inversiones en el mejoramiento de los niveles de vida de la población pobre en áreas rurales. No preselecciona áreas basado en la etnicidad. No obstante, un estudio financiado por el Programa KfW/FIS ^{2/} muestra una alta participación indígena en los proyectos de inversión del FIS. El 64,6% de los proyectos aprobados por el Comité Técnico del FIS están en áreas indígenas. El mismo estudio concluye que "definitivamente no existe discriminación en contra de las comunidades indígenas". Además observó que el porcentaje de indígenas trabajando en el FIS aumentó notablemente en 1997. Dado que las metodologías de PRORIENTE y POC que serán introducidas y fortalecidas en este proyecto se conformarán a las características particulares de cada subregión, por lo tanto asegurarán una participación equitativa de todos los grupos presentes en la región y no se requieren de intervenciones especiales para grupos específicos.

^{2/} HYDROPLAN-GOPA-PRODESARROLLO-ECONSULT, "La Participación Indígena en los Proyectos FIS", Diciembre de 1997.

- 4.11 El monitoreo del proyecto: (i) verificará si las comunidades que participan en los ejercicios de diagnóstico ambientales reciben capacitación adecuada sobre asuntos ambientales relevantes para las condiciones de vida de las mismas comunidades; (ii) medirá el impacto de esta capacitación sobre los resultados de los diagnósticos participativos; y (iii) revisará los indicadores ambientales específicos diseñados para evaluar el grado de implementación de medidas mitigantes y medirá la eficacia de estas medidas.

D. Viabilidad financiera

- 4.12 El Gobierno de Guatemala ha demostrado su apoyo al FIS desde su creación al desembolsar de manera oportuna los recursos presupuestarios para cubrir la contrapartida de los recursos externos destinados a las inversiones y los gastos de operación del FIS. En 1998 se ha asignado el equivalente de US\$11 millones al FIS del presupuesto nacional, provenientes de contrapartes nacionales y del IVA-PAZ. El FIS proyectó que estos recursos aumentarán al equivalente de US\$11 millones en 1999.

E. Viabilidad económica

- 4.13 El proyecto FIS-PRORIENTE aprovechará el sistema de costos e instrumentos de evaluación establecidos por el FIS. Este sistema ha sido evaluado como parte de la preparación del préstamo en apoyo a esa entidad. El FIS usa una metodología de eficiencia de costos que permite establecer un costo esperado de una inversión con base en 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 propuesto. También calcula y evalúa las relaciones entre los costos y beneficios para los proyectos productivos y de infraestructura y aplica criterios de costo-eficiencia para comparar inversiones del mismo tipo.

F. Beneficios

- 4.14 Los beneficiarios principales de los tres componentes del proyecto serán los grupos en pobreza y extrema pobreza en áreas rurales de Guatemala. El primer componente beneficiará a los grupos del Oriente de Guatemala que se encuentran excluidos de los procesos de desarrollo del país. La aplicación de la metodología Gestión Participativa establecerá y fortalecerá la colaboración entre comunidades e instancias locales de gobierno con el fin de mejorar la eficiencia y disponibilidad de recursos canalizados a las áreas afectadas por la pobreza y exclusión. La metodología Gestión Participativa también ofrecerá un instrumento para enriquecer la participación comunitaria actualmente incorporada en los procedimientos del FIS y de otras entidades.

G. Riesgos

- 4.15 **Sostenibilidad del proyecto.** El éxito del primer componente depende de la adopción por parte de los involucrados, particularmente de las municipalidades, de la metodología Gestión Participativa. Existe el riesgo que algunas autoridades locales prefieran no utilizar los recursos del proyecto debido a su metodología de participación amplia en la toma de decisiones. Sin embargo los resultados de la consulta con los involucrados indican que este riesgo es mínimo.
- 4.16 **Calidad de las inversiones.** Después de un comienzo lento, el FIS ha aumentado su capacidad de comprometer y ejecutar proyectos de inversión. Ha alcanzado un promedio de aproximadamente US\$5 millones mensuales en compromisos y desembolsos en 1998. Basado en los recursos provenientes de FIS-PRORIENTE, nuevos préstamos externos previstos -del Banco Mundial, KfW, OECF y BCIE-, y mayores asignaciones de recursos del presupuesto nacional, el FIS prevé la continuación del crecimiento en su programa de inversiones. Como en toda organización existe el riesgo que el crecimiento pudiera incidir en la calidad de las inversiones. El FIS compensará este riesgo en los dos primeros componentes por medio de política de la asignación de una mayor parte de las responsabilidades de mantenimiento a las comunidades y entidades locales directamente interesadas en la operación de las obras.

MARCO LOGICO

Resumen Narrativo	Indicadores Verificables (IVO)	Medios de Verificación (MFV)	Supuestos Importantes
Meta: Población rural pobre con condiciones de vida mejorada e incluida en proceso de desarrollo de Guatemala en el año 2002.			Marco regulatorio social del Gobierno en efecto.
Objetivos: Gestión de instancias locales de desarrollo y necesidades más urgentes de infraestructura social de la población rural satisfechas por el FIS	Población rural excluida participa en instancias de desarrollo. Mejoramiento de la infraestructura social básica de la población rural. Cofinanciamiento de inversiones entre FIS y municipalidades en 8 municipios en 1999; 10 en 2000; 15 en 2001 y 20 en 2002. Mejoramiento de la cobertura de educación, salud, agua y servicios sanitarios y caminos de acceso.	Sistema de información de FIS. Censos de población, Encuesta de Hogares, Informes de los Ministerios.	Participación de los ministerios e instancias de desarrollo local en los programas para combatir la pobreza. Gobierno asigna alta prioridad a sectores sociales.
Componentes/resultados: 1. PRORIENTE 1.1 Inversión en infraestructura social. 1.2 Aplicación de la metodología de gestión participativa. 1.3 Focalización en los municipios con mayor grado de exclusión en el Oriente.	Gestión participativa aplicada en el Oriente: 6 municipios en 1999; 8 en 2000 y 10 en 2001. Gestión participativa extendida a por lo menos 8 municipios fuera del Oriente antes de diciembre de 2001.	Presupuesto nacional. Sistema de información gerencial del FIS.	Instancias locales de gobierno convencidas de los méritos de la gestión participativa.
2. MICRORREGIONALIZACION 2.1 Identificación de las comunidades más pobres del país. 2.2 Identificación de inversiones a través de talleres de planificación participativa. 2.3 Convenios de operación y mantenimiento con los ministerios sectoriales.	Metodología de microrregionalización ampliada a por lo menos 6 microrregiones nuevas e inversiones en estas áreas financiadas por el FIS en 1999 y 2000.	Sistema de información gerencial del FIS	

Resumen Narrativo	Indicadores Verificables (IVO)	Medios de Verificación (MFV)	Supuestos Importantes
<p>3. SECTORIAL</p> <p>3.1 Provisión de agua y saneamiento</p> <p>3.2 Suministro de materiales educativos y construcción y mantenimiento de escuelas.</p> <p>3.3. Equipamiento y construcción de puestos sanitarios.</p> <p>3.4 Construcción de caminos de acceso y puentes</p>	<p>Proyectos teminados por el FIS antes del año 2002:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 287 tramos carreteros - 1642 construcciones escolares - 1295 escuelas equipadas - 1854 sistemas nuevos de agua potable 	<p>Sistema de información gerencial del FIS</p>	<p>Ampliación del financiamiento de otras entidades financieras para estas actividades. Colaboración de los ministerios con estas inversiones.</p>

PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES
GUATEMALA
FONDO DE INVERSION SOCIAL
PROYECTO DE DESARROLLO PARA EL ORIENTE
FIS-PRORIENTE
(GU-0127)

Principales adquisiciones del proyecto	Financiamiento	Método	Precalificación	Fecha (semestre/año)
1. Componente 1: PRORIENTE				
1.1 Inversiones <u>1/</u>	BID 90% Gobierno 10%	CP (50%) CD (50%)	No	1/99-11/2002
1.2 Fortalecimiento institucional	BID 65% Gobierno 35%	LPN (30%) CP (70%)	No	1/99-11/2001
1.3 Vehículos y equipo	BID 100%	LPN (70%) CP (30%)	No	1/99-11/99
2. Componente 2: MICRORREGIONALIZACION				
2.1 Inversiones <u>1/</u>	BID 90% Gobierno 10%	LPN (10%) CP (50%) CD (40%)	No	1/99-11/2002
3. Componente 3: SECTORIAL				
3.1 Inversiones <u>1/</u>	BID 90% Gobierno 10%	LPI (10%) LPN (20%) CP (40%) CD (30%)	No	1/99-11/2001

LPI= Licitación pública internacional

LPN= Licitación pública restringida al ámbito nacional

CP= Comparación de precios: requiere tres cotizaciones de precios de proveedores nacionales o extranjeros

CD= Contratación directa

1/ En el primer préstamo del Banco al FIS el tamaño promedio de proyectos aprobados por el Comité Técnico del FIS era de US\$26,000.

RGII-GU163P
GU-0127
Original: español

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PRESTAMO ____/OC-GU A LA REPUBLICA DE GUATEMALA
(Fondo de Inversión Social - Proyecto de Desarrollo para el Oriente)

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 de apoyo al Fondo de Inversión Social-Proyecto de Desarrollo para el Oriente. Dicho Financiamiento será por una suma hasta de US\$90.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PAGO PARCIAL DE INTERESES DEL
PRESTAMO No. ____/OC-GU A LA REPUBLICA DE GUATEMALA

(Fondo de Inversión Social- Proyecto de Desarrollo para el Oriente)

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 de hasta US\$90.000.000 del préstamo autorizado mediante la Resolución DE-____/____, siguiendo las políticas del Banco sobre la materia.