

FONDO DE ASISTENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL

(HA-0037)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	REPÚBLICA DE HAITÍ	
ORGANISMO EJECUTOR:	Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES)	
MONTO Y FUENTE:	BID:	US\$27 millones
	Aporte local:	US\$ 3 millones (El Gobierno de Haití está negociando con el Fondo de la OPEP un monto de financiamiento de hasta US\$4.0 millones el cual de materializarse sería considerado como parte de la contrapartida local en el componente de proyectos. El Banco bajo el acuerdo BID-OPEP suscribiría un protocolo paralelo para la administración de dichos fondos.)
	Total:	US\$30 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	40 años
	Período de gracia:	10 años
	Período de desembolso:	3 años
	Tasa de interés:	1% primeros 10 años 2% posteriormente
	Inspección y vigilancia:	1% del préstamo
	Comisión de crédito:	0.75%
OBJETIVOS:	El objetivo del Programa es: i) mejorar la calidad de vida de la población más pobre y vulnerable, financiando la ejecución de pequeños proyectos; y ii) fortalecer los grupos de base, Organismos no gubernamentales (ONGs), municipalidades y cooperativas, para participar activamente en el desarrollo local.	
DESCRIPCIÓN:	Para la segunda fase se propone continuar con dos componentes: 1) un componente de inversiones para financiar proyectos (cuyo costo promedio de las obras no sobrepasa US\$75 mil) en infraestructura económica y social que tengan un impacto favorable e inmediato sobre las condiciones de vida de la población en estado de extrema pobreza; 2) un componente de desarrollo institucional para:	

- i) dar apoyo a las organizaciones de base, ONGs y municipalidades en la preparación de propuestas;
- ii) capacitar en todas las fases del ciclo de proyectos, con especial énfasis en la operación y mantenimiento de las obras de infraestructura;
- iii) implantar un sistema de monitoreo y evaluación de impacto; y
- iv) realizar un estudio que defina el futuro papel del FAES como instrumento de gobierno.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente (CMA) en la reunión del 29 de febrero de 1996 clasificó esta operación en la Categoría III.

BENEFICIOS:

La capacidad de respuesta del FAES a la fuerte demanda por obras de infraestructura económica y social por parte de las comunidades y organizaciones de base, hacen del FAES un vehículo institucional clave mientras que el Gobierno define la nueva estrategia social. El FAES contribuye al alivio a la pobreza en la actual crisis económica y de reformas de ajuste; donde se presentan impedimentos coyunturales para mejorar significativamente, en el corto plazo, la capacidad de las entidades de línea y de los gobiernos locales, de modo que puedan responder a las necesidades de la población en situación de pobreza extrema.

El FAES es un mecanismo eficaz y transparente para canalizar recursos a las comunidades más empobrecidas del país. Igualmente, el FAES contribuye al proceso de fortalecimiento de las organizaciones locales y comunitarias en su participación activa en el desarrollo rural, lo que apoya el mandato del Gobierno en lo que se refiere a la implementación del proceso de descentralización.

Existe un alto grado de aprobación comunitaria en relación a las obras realizadas por el FAES, lo que ha contribuido a generar demanda espontánea adicional importante para otras comunidades y tipos de proyectos. El FAES beneficiará a los grupos sociales más desfavorecidos del país con aproximadamente 550 pequeños proyectos, pudiendo alcanzar un número estimado de beneficiarios de hasta 20% de la población haitiana.

RIESGOS:

Entre los principales retos que se presentan está la limitada capacidad de las comunidades para formular

proyectos especialmente en las áreas geográficas de más aguda pobreza. Adicionalmente, se detecta la debilidad para asegurar la sostenibilidad a los proyectos. Por último el gobierno aún no ha definido su estrategia social y el papel del FAES dentro de la misma. Otra consideración importante es el riesgo de posibles retrasos en el Parlamento para la ratificación del Programa lo que paralizaría al FAES por falta de recursos.

Para enfrentar estos problemas, en la segunda fase el FAES: i) dará asistencia técnica y capacitación a las organizaciones de base y las comunidades beneficiarias y organismos intermediarios; ii) suscribirá los acuerdos con las instituciones sectoriales de línea para el apoyo al mantenimiento y operación de los proyectos; iii) efectuará evaluaciones anuales del Programa durante su ejecución a fin de revisar los logros y medidas correctivas necesarias; iv) promoverá la reflexión del Estado sobre el futuro papel del FAES en la Estrategia Social como instrumento de gobierno; y v) efectuará reuniones informativas sobre los alcances del Programa con Parlamentarios para facilitar su consideración.

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

Uno de los principales objetivos de todos los proyectos del Banco es atacar los problemas asociados con la pobreza extrema en Haití. Las operaciones del Banco tienen un doble objetivo: el financiamiento de actividades con repercusión directa en el empleo y los ingresos y que provean los elementos claves para la reactivación económica y la rehabilitación de la infraestructura básica. Esto implica el financiamiento de programas dirigidos a reducir los aspectos estructurales de la pobreza y la prestación de servicios sociales deficientes. En este sentido el Banco tiene bajo preparación para el período 1996-1997 varias operaciones claves como son los Programas: Sectorial de Inversiones, Desarrollo Municipal, Educación de Base, Racionalización del Sector Salud, Agua Potable, Modernización del Sector Agrícola, Energía, Drenaje e Infraestructura rural.

La estrategia del Banco se fundamenta en cuatro puntos específicos: la inversión en capital humano (mejoramiento de las condiciones de vida), el fortalecimiento institucional, el desarrollo del sector privado, el cofinanciamiento y su complementariedad. La Segunda Fase para el financiamiento del FAES es parte de la estrategia del Banco como medida para: i) responder a los ajustes estructurales anticipados (Fondo de Ajuste Estructural Económico (ESAF), Crédito de Ajuste

Estructural (CAS), Préstamo Sectorial de Inversiones (ISL), que incluyen reformas de política económica e institucional; y ii) entrega de servicios básicos a la población más empobrecida del país.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso:

Entrada en vigencia del Reglamento Operativo actualizado (Par. 3.16).

Adopción de un Plan de Promoción, previamente acordado con el Banco, que incluirá, entre otras cosas: i) la estrategia a implantar para mejorar la repartición geográfica y sectorial de las intervenciones del FAES; ii) identificar las posibles entidades que trabajarán con el FAES para facilitar la promoción; y iii) las actividades programadas para dar apoyo a la formulación de proyectos a comunidades de base, municipalidades y/o ONG, que han presentado solicitudes ante el FAES pero que requieren asistencia técnica para la materialización de sus propuestas (Par. 3.18).

Cláusulas Especiales

El Prestatario, por medio del organismo ejecutor, deberá presentar al Banco, a los seis meses de la vigencia del contrato: i) los acuerdos suscritos con los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Medio Ambiente, el MTPTC y la SNEP, cuyo contenido ha sido previamente acordado con el Banco antes de la presentación al Directorio; ii) los indicadores que servirán de base para la implantación del sistema de monitoreo y evaluación de impacto; y iii) los términos de referencia de los consultores que realizaron la evaluación anual y definir los indicadores para el sistema de monitoreo e impacto (Par. 3.15 y 3.32).

A los 6 meses de la vigencia del contrato el FAES habrá contratado del personal incremental indispensable para responder al inicio de las actividades de la segunda fase: tres evaluadores (agricultura/medio ambiente, salud/nutrición, para proyectos programables), cuatro técnicos para control y seguimiento, un contador, un auditor interno, un especialista para la implantación de la evaluación de impacto (Par. 3.8, 3.11 y 3.21).

A los 9 meses de la vigencia del contrato el FAES procederá a contratar; i) los servicios de consultoría para la implantación del sistema de

monitoreo y evaluación de impacto y ii) los consultores para la evaluación anual.

Cada 12 meses después de la declaración de elegibilidad para el inicio de desembolsos, el FAES, conjuntamente con el Banco, realizará una evaluación anual de la operación. Dicha evaluación consistirá de: un examen del FAES y su organización, en el logro de sus objetivos y su funcionamiento, la aplicación del reglamento operativo, el volumen y la calidad de los proyectos ejecutados, el cumplimiento oportuno de los indicadores de eficiencia ("benchmarks"), y los ajustes eventuales (Par. 3.32 y 3.33).

La realización de un estudio sobre el futuro papel del FAES, como instrumento del Estado en la conducción de la estrategia social. Los términos de referencia deberán ser previamente acordados con el Banco a los 24 meses del primer desembolso. Este estudio sería una condición para cualquier eventual financiamiento adicional para el FAES (Par. 2.14).

**IMPACTO EN
LA POBREZA:**

El programa se enmarca dentro de las metas de reforma social y reducción de la pobreza establecidos en el octavo aumento general de recursos del Banco, por estar sus inversiones focalizadas geográficamente hacia las comunidades rurales de las zonas más pobres del país y en virtud de que la mayoría significativa de los beneficiarios directos (más del 80%), está constituida por población pobre.

**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. Evolución económica

- 1.1 Con la restauración del gobierno constitucional en Haití en octubre 15 de 1994, se tomaron medidas importantes como la eliminación del ejército, la creación de la policía nacional, la restauración del Congreso con la elección de sus representantes, la elección de los alcaldes municipales y las elecciones presidenciales para la transición democrática. En el campo económico se tomaron medidas que condujeron a la apertura de la economía y el aumento de la recaudación fiscal con la introducción de ciertas políticas, la reforma del régimen impositivo a las importaciones, la suspensión de las restricciones cuantitativas a la importación y de las subvenciones al petróleo. Una reactivación modesta de la industria del ensamblado se registró en 1995, aunque sigue siendo inferior a los niveles registrados de 1991. Estos logros son significativos si se considera el contexto político social del que recientemente Haití emerge.
- 1.2 La situación de la economía haitiana al final de 1995 reporta un crecimiento del 4,5% del Producto Interno Bruto (PIB), que no logra compensar la caída registrada en 1994 del 30% del PIB en relación a 1991. El ingreso per cápita se estima en US\$260 en 1995 siendo menor en las zonas rurales. El gobierno central incurrió en un déficit del 5,8% en relación al PIB, aunque se registró un aumento del 200% en los ingresos totales gracias a las mejoras realizadas en las administraciones de impuestos y aduanas. Sin embargo, los gastos pasaron de 9% a 14% del PIB en 1995, lo cual se traduce en el nivel del déficit registrado. Según estimaciones basadas en informes del Banco Central, la inflación para 1995 fue del 27%. Dado que la economía no ha logrado reactivarse, el desempleo continua siendo un problema extremadamente agudo, de donde las condiciones de vida de la gran mayoría de la población son de extrema pobreza.
- 1.3 El Gobierno del Presidente Preval que entró en funciones en Febrero de 1996 reinició el diálogo en el mes de Abril de 1996, con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID y la Comunidad Europea en la definición de sus programas de reforma fiscal, económica y sectorial (ESAF, SAC, ISL y el segundo tramo del SAC/Salud-Educación de la Comunidad Europea) de forma tal que permitan revertir la crisis económica. Paralelamente al proceso de estabilización económica y de reformas estructurales, el gobierno continuará con programas de alivio a la pobreza los que fueron puestos en marcha en los últimos 15 meses bajo condiciones extremadamente difíciles. Entre ellos se destaca el FAES.

2. Sectores sociales y estrategia del gobierno

- 1.4 El Gobierno trabaja en la reconstrucción del Estado y de la función pública después de la experiencia de cuatro años de embargo económico y político. Esta tarea implica la formulación de las diferentes estrategias y políticas sectoriales y las correspondientes reformas de sus marcos legales. Actualmente se definen las estrategias y las políticas en los sectores de: educación, salud, agua potable, descentralización y modernización de las empresas públicas. Se introducen reformas al servicio civil y la función pública, al sistema financiero y presupuestario y al sistema judicial. Todos estos temas son de gran relevancia para el estado, la economía del país y la sociedad haitiana en general.
- 1.5 Dentro de este contexto de transformación, el FAES actúa como un catalizador de la acción del estado, con una respuesta rápida en la provisión de servicios básicos a la población más empobrecida. En la concepción original del FAES, se concibió como una medida compensatoria, de transición, para aliviar los impactos de los ajustes estructurales. Sin embargo, considerando la situación institucional actual, la trayectoria del país, las realizaciones del FAES en la primera etapa, al igual que las experiencias de Fondos Sociales en otros países, es claro que el FAES constituye el vehículo institucional apropiado para implantar la estrategia social de mediano plazo. Desde luego esta decisión final del Gobierno Haitiano, deberá basarse en la evaluación de impacto de las realizaciones del FAES II, el estudio del futuro papel del FAES y la definición final de la estrategia social, la cual está siendo elaborada, como se indicó anteriormente.
- 1.6 Haití tiene tradicionalmente los más bajos indicadores sociales de las Américas. Desde el golpe de estado de 1991, la situación en los sectores sociales se ha deteriorado severamente. El umbral de la pobreza absoluta alcanza el nivel de 65% para la población urbana y 80% para la población rural a pesar de los esfuerzos realizados desde el regreso de la democracia y del orden constitucional. La situación de los diferentes sectores sociales y sus principales indicadores aparecen en el Anexo III, así como las intervenciones del FAES I en dichos sectores. Es claro que los resultados alcanzados a través del FAES hubieran sido imposibles de lograr en la coyuntura actual de las instituciones del estado, en transformación y definición de sus mandatos, resultado del proceso de modernización y descentralización.

3. El gasto público en los sectores sociales

- 1.7 En cuatro años, de 1990/91 a 1994/95, el gasto público en el sector educación varió de 1,32% a 1,78% del PIB; el volumen total de gastos en la educación es de casi 14% del presupuesto. Entre 1990/91 y 1995/96, la proporción del gasto público consagrado a la educación pasó de 19% a 23%, indicando la prioridad acordada por el gobierno a ese sector. El presupuesto 1995/96 presentado por el

Ministerio de Educación al Ministerio de Finanzas es de US\$93,0 millones del cual 41% es para gastos de funcionamiento. En adición al presupuesto del gobierno, el sistema educacional público es alimentado por el presupuesto por familia de un promedio de 1,217 Gourdes (sector rural) a 2,140 Gourdes (sector urbano) para el nivel primario. El presupuesto promedio consagrado por familia al nivel secundario varía entre 991 Gourdes (sector rural) a 1288 Gourdes (sector urbano). Eso indica una participación financiera de las familias en la enseñanza pública más elevada (aproximadamente el doble) que el presupuesto del estado.

- 1.8 En cuatro años, de 1990/91 a 1994/95, el gasto público en el sector de la salud varió de 1,1% a 0,7% del PIB. El gasto público en el sector salud varió de US\$20,7 millones en 1990 a US\$17,7 millones en 1995. El gasto privado de salud es difícil de cuantificar con precisión; esta estimado generalmente igual o superior al gasto público. La contribución de la cooperación internacional en el sector salud varió de US\$23 millones en 1990 a US\$52,9 millones en 1995, representando 75% de los gastos totales en salud en 1995. Es importante señalar que durante la crisis política de 1991 a 1994, la contribución de la cooperación internacional fue dirigida únicamente hacia las ONGs en el marco de la ayuda humanitaria. La capacidad de absorción de recursos a través del sector público hasta ahora ha sido muy limitada.

B. Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES).

1. Antecedentes

- 1.9 El FAES fue creado a través de Decreto Presidencial en Junio de 1990, bajo la tutela del Ministerio de Economía y Finanzas. Es una institución autónoma administrativa y financieramente, con vigencia definida, financiadora y no ejecutora de proyectos. La misión del FAES es financiar pequeños proyectos para proveer a las comunidades de bajos ingresos con infraestructura física y servicios sociales básicos. El menú de proyectos ofrecido por el FAES incluye 5 categorías de tipo de proyectos: i) Educación, ii) Salud, iii) Infraestructura Sanitaria, iv) Infraestructura Económica Rural y Mejoramiento Ambiental, y v) Otras líneas de proyectos. En su mayoría los recursos se han destinado a proyectos de infraestructura social, salud y educación. El monto límite establecido para los proyectos según el reglamento operativo es de US\$75 mil y la duración de su ejecución de seis meses. Estos son preparados por comunidades, organizaciones de base, municipalidades y otros organismos no gubernamentales.
- 1.10 El financiamiento del Banco se aprobó en marzo y el contrato fue suscrito en abril de 1991 por un monto de US\$12,4 millones. EL Banco Mundial participó con un cofinanciamiento paralelo de US\$11,6 millones y el monto total del Programa es de US\$23,9 millones. El período de ejecución se estimó en cuatro años con el financiamiento de aproximadamente unos 300 proyectos. El FAES como nueva institución, se dedicó durante sus primeros seis

meses de existencia (en 1991), a la elaboración de su Manual Operativo, la contratación de personal y a la evaluación de proyectos. Estas actividades iniciales fueron financiadas con recursos IDA/PPF ya que la ratificación parlamentaria del préstamo BID no se materializó debido al golpe de estado de septiembre de 1991.

- 1.11 Con el regreso del gobierno constitucional, el Parlamento ratificó en febrero de 1995 el financiamiento de esta operación y en abril las condiciones previas fueron cumplidas. La contrapartida local fue eliminada para todos los financiamientos del Banco como medida de emergencia con la reactivación con Haití. Actividades preparatorias para la reactivación del FAES se efectuaron durante los 6 meses anteriores a partir de noviembre de 1994 con la contratación de consultores, antiguos funcionarios del FAES, a fin de alimentar y actualizar el inventario de microproyectos.

2. Financiamiento y uso de recursos

- 1.12 El programa de la primera fase consiste de cuatro grandes rubros: i) US\$20,0 millones para financiar la ejecución de pequeños proyectos que beneficiarían a los grupos más vulnerables de la población; ii) US\$3,1 millones para apoyo general, financiamiento de sueldos del personal, gastos administrativos de la entidad, servicios de consultoría y otros insumos para la asistencia técnica necesaria para llevar a cabo su misión; y iii) US\$815 mil para contingencias y gastos financieros del préstamo. El FAES no ha recibido recursos adicionales.
- 1.13 De los recursos correspondientes al financiamiento del BID, US\$9,3 millones han sido comprometidos y US\$8,3 millones desembolsados. De este último monto US\$6,2 millones han sido efectivamente desembolsados contra el componente de proyectos, contando con un anticipo de fondos por justificar de US\$2,1 millones el cual mayormente será atribuido al componente de proyectos. El equivalente a US\$842,042 ha sido destinado para pagar gastos de operación, equipo y vehículos y US\$43,083 en actividades de fortalecimiento institucional y consultorías de corta duración. De los recursos Banco Mundial se han comprometido US\$4,8 millones y desembolsado US\$1,7 millones. Sólo se han utilizado US\$40 mil para gastos operativos ya que éstos están siendo cubiertos con el financiamiento BID. Los saldos de recursos en este rubro serán utilizados en la segunda fase del programa.
- 1.14 Al primer año de ejecución el coeficiente operacional (gastos de operación como porcentaje de los gastos por proyectos) ha sido menor del 8%. Esta relación es comparable con la de otros fondos sociales financiados parcialmente con recursos del BID y del Banco Mundial. Se calcula un porcentaje similar para la segunda fase.

3. Alcance de la actividad

1.15 Las operaciones del FAES han girado alrededor de proyectos organizados en tres actividades:

- (i) Infraestructura social. La rehabilitación de escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable y saneamiento
- (ii) Infraestructura productiva La construcción y rehabilitación de pequeños mercados, sistemas de irrigación, rehabilitación de caminos secundarios.
- (iii) Asistencia social. Programas de nutrición y salud para niños preescolares, mujeres embarazadas y niños, mobiliario y suministros para escuelas y puestos de salud, capacitación para personal en salud, alfabetización.

1.16 El cuadro siguiente muestra la distribución de proyectos aprobados a la fecha por distintos tipos de proyectos:

TIPO DE PROYECTO	NUMERO DE PROYECTOS	MONTO (US\$000)	% DEL TOTAL	COSTO PROMEDIO
Infraestructura Social	193	8.908	61	46.842
Infraestructura Económica	87	4.076	28	46.173
Asistencia Social	80	1.291	11	16.131
TOTAL	360	14.275	100	

1.17 Si bien las cifras muestran una producción muy alta durante el primer año de operación, es importante destacar que el FAES, como medida de emergencia durante los primeros meses de reactivación de los programas en Haití, se autorizó la subcontratación de recursos FAES-BID con tres ONGs, donde el FAES no tuvo participación activa en la promoción, evaluación y supervisión de esos proyectos. Las ONGs citadas son: La Fundación Panamericana de Desarrollo (PADF)/PL480; El Centre de Development de la Sante (CDS); y La Cooperative Housing Foundation (CHF). Estas agencias absorbieron US\$6,3 millones para el financiamiento de 134 proyectos. Estos tres contratos han sido totalmente ejecutados y desembolsados.

1.18 La PADF, que fué la agencia que absorbió el volumen más grande de recursos US\$4,5 millones, trabaja de forma similar al FAES siendo una intermediaria de recursos con una red de aproximadamente 50 ONGs nacionales. Los 89 proyectos ejecutados por PADF fueron para apoyar el programa de generación de empleo temporal, con uso intensivo de mano de obra, en cofinanciamiento con el Programa de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos

(USAID) PL480. Estos proyectos generaron 199.365 personas/mes, de estos 25% fueron mujeres beneficiadas, con la rehabilitación de caminos rurales, control de la erosión y rehabilitación de infraestructura de irrigación. 1/ La CDS absorbió US\$1,0 millón de recursos FAES, en la ejecución de 21 proyectos de saneamiento, limpieza y vacunación de trabajadores en Croix de Bossales, Dessalines y La Saline, villas miseria de Port au Prince. La CHF también financió 24 proyectos, US\$500 mil de recursos FAES, en la misma zona para la recolección de basura y uso intensivo de mano de obra de la población de estos barrios.

- 1.19 Durante este tiempo el FAES contrató el personal necesario, desarrolló políticas y procedimientos operativos, estableció el sistema de información. Para esto recibió apoyo de un especialista en fondos y un especialista en sistemas de información, financiados con recursos del Fondo Suizo. También evaluó aproximadamente los primeros 105 proyectos considerados estrictamente FAES. Entre octubre de 1995 y marzo de 1996, el ritmo de evaluación alcanzó un volumen de operaciones sostenible de aproximadamente 36 proyectos mensuales. Durante este período el FAES evaluó y comprometió recursos en proyectos equivalente a US\$6,5 millones, y desembolsó US\$2,2 millones, durante el mismo período. Cuellos de botella se presentan entre la fase de aprobación y la ejecución de obras debido a la falta de correo y medios de comunicación para hacer llegar la información a los beneficiarios y contratistas para la suscripción de convenios y contratos. El Plan de Promoción que ha sido preliminarmente elaborado propone medidas correctivas como transmisiones radiales, identificación de contactos con los beneficiarios en Port au Prince. Adicionalmente se presenta la necesidad de aumentar el personal en la Dirección de Control y Seguimiento.
- 1.20 A la fecha el inventario del FAES consta de 3.130 solicitudes para proyectos con un costo estimado de US\$113,0 millones, 84 proyectos con un valor equivalente a US\$4,0 millones se encuentran en etapa de evaluación, 57 aprobados y 145 en ejecución, 158 proyectos han sido terminados (Ver Anexo I). Un análisis de la capacidad operativa sostenible del FAES indica que su ritmo de evaluación es de un promedio de 36 proyectos mensuales, aproximadamente US\$1,5 millones. Se anticipa que los recursos destinados al financiamiento de proyectos BM, US\$10 millones, estarían totalmente comprometidos en el tercer trimestre de 1996. Por lo que es vital asegurar recursos adicionales para el FAES, a fin de evitar la paralización de la consideración de nuevos proyectos.

1/ El financiamiento del FAES complemento el pago de jornales como resultado del aumento del salario mínimo, lo que implicaba el recorte de metas del programa PADF. Los jornales representan 70% de los recursos asignados a los proyectos. La evaluación del programa PADF estima que la tasa interna de retorno fue del 58% contribuyendo a la seguridad alimentaria, la rehabilitación de infraestructura rural y la preservación del medio ambiente.

4. Evaluación de la primera etapa

1.21 Para conocer los resultados y efectos de la acción del FAES se contrató a fines de 1995 a consultores internacionales y nacionales para realizar la evaluación institucional y operacional de lo actuado en el período 1994-95, con base en una muestra que representaba la totalidad de proyectos FAES terminados a Noviembre de 1995 (27 proyectos) distribuidos por regiones geográficas. Adicionalmente se hizo una evaluación de lo realizado por las tres ONGs citadas anteriormente, (134 proyectos) haciendo uso en parte de la evaluación/auditoría de AID en el caso de PADF y CHF. La evaluación cubre el 75% de los recursos del componente BID dirigidos al financiamiento de proyectos. De los resultados de ésta y otras evaluaciones realizadas previamente, se pueden obtener conclusiones importantes:

a) **Focalización:** de los proyectos generados por el FAES se han concentrado en los Departamentos del Oeste, Artibonite y Sur. Los proyectos ejecutados a través del acuerdo de la PADF llegaron a todos los departamentos del país. En el caso de la CDS y la CHF se concentraron en las villas miseria de Port au Prince. Durante la primera fase, el fondo respondió a la demanda generada espontáneamente. Es así que la concentración en tres de los nueve departamentos del país reflejan por una parte una mayor capacidad de las organizaciones comunitarias y ONGs en elaborar proyectos y por otra parte la facilidad en el acceso por razones de distancia y deficiencias del transporte e infraestructura. Dado lo anterior, el FAES ya ha iniciado acciones para orientar la focalización a los bolsones de pobreza mayor. Un mapa de pobreza fue recientemente elaborado con el apoyo de la Universidad de Quisqueya.

Basados en este mapa de pobreza se completará la elaboración del Plan de Promoción cuyo objetivo es fortalecer y ampliar la capacidad del FAES de focalizar los recursos a las áreas de mayor concentración de pobreza en el país y llegar a las zonas geográficas donde hasta ahora el FAES no ha podido alcanzar. Se propone como parte del Plan de Promoción la utilización de ONGs, profesionales, universidades u otras instituciones facilitadoras en la preparación de proyectos de las comunidades y organizaciones de base. El Plan de Promoción tiene como objetivo tres puntos principales: i) llegar a las áreas de mayor pobreza; ii) lograr una diversificación mayor en los tipos de proyectos; y iii) ampliar la demanda en zonas geográficas de difícil acceso estableciendo metas como indicadores tentativos. También el Plan incluirá la formación de promotores internamente en el FAES como de los eventuales facilitadores externos de promoción. El Plan de Promoción desarrollado deberá ser presentado al Banco como condición previa al primer desembolso (Ver Resumen).

- b) **Priorización y representatividad de las comunidades:** De 3.130 solicitudes presentadas directamente al FAES, 1.175 provienen de asociaciones o comunidades rurales, 71 de ONGs, 107 de ministerios/municipalidades, 151 de instituciones religiosas y el resto de una variedad de organizaciones. Hasta ahora el FAES ha trabajado sobre todo con los representantes de las comunidades en la preparación de proyectos. El contrato de servicios lo suscriben el FAES, el representante de la comunidad y el contratista. El FAES cuenta con una lista de 150 contratistas. A su vez, pequeñas firmas y/o técnicos individuales hacen la supervisión de obras. Los técnicos del FAES visitan los proyectos al inicio, durante y al término de las obras/actividades previstas en el proyecto. En el caso de entidades públicas se destaca principalmente el Ministerio de Educación y el MTPTC en la coordinación y supervisión de actividades. La participación de las comunidades se ha concentrado sobre todo en la identificación y al final en la recepción de las obras. Durante la segunda fase se dará a los beneficiarios y comunidades una mayor participación en el ciclo de los proyectos. Especialmente en lo que se refiere a la operación y mantenimiento de las obras y proyectos donde se incorporará como parte del diseño del proyecto un componente de capacitación.
- c) **Costo de proyectos:** El costo promedio de los proyectos está debajo del límite establecido por el Reglamento Operativo (Ver Anexo I).
- d) **Sostenibilidad:** Las obras que son básicamente rehabilitación de escuelas, las cuales contaban con compromisos de personal, maestros y equipo para una adecuada operación de los proyectos. En algunos casos los proyectos incluyen un componente adicional para equipar las escuelas con mobiliario. El Ministerio de línea, las ONGs, grupos religiosos o comunidades firman un acuerdo con el FAES en el momento de la recepción de la obra/proyecto, asumiendo las responsabilidades de su mantenimiento y/u operación. En la realidad existen problemas de mantenimiento en la parte de formación y en la coordinación con los ministerios. Por lo tanto el FAES firmará convenios con ONGs, universidades u otras instituciones con experiencia en la capacitación de comunidades de base en la operación y mantenimiento de los proyectos de agua potable, saneamiento, riego de la primera etapa del FAES. Así mismo, para la segunda etapa la formación en el uso y mantenimiento de las obras, estaría incorporada como una parte intrínseca de los proyectos.
- e) **Evaluación técnica de los proyectos:** Los proyectos financiados por el FAES cumplen con criterios de elegibilidad generales y con criterios técnicos por tipo de proyecto dependiendo del sector de intervención. Los criterios generales que caracterizan los proyectos FAES son: i) beneficia a grupos de bajos ingresos; ii) se verifica la viabilidad técnica del

proyecto; iii) la racionalidad del costo del proyecto conforme a parámetros establecidos por sector y su monto total no excede US\$75 mil; iv) representan una prioridad para la comunidad beneficiaria; v) se establecen mecanismos para su mantenimiento y operación, y vi) se verifica que no sea detrimental al medio ambiente o bien que se propongan medidas mitigadoras.

Se verifica en el terreno las evaluaciones técnicas mediante visitas del personal del FAES a los proyectos. Como parte de dicha evaluación, se comparan los costos unitarios de las obras propuestas con los precios de referencia establecidos por el FAES, los cuales son revisados regularmente. Después del embargo era difícil establecer con claridad los precios unitarios existiendo fluctuaciones importantes en algunos costos. Una consultoría fue contratada para hacer la revisión global de costos unitarios a nivel nacional y regional. Estos costos actualizados están siendo utilizados normalmente.

Se encontró que 13 proyectos que integran la muestra requirieron obras complementarias, con contratos modificatorios, para incluir servicios básicos en las escuelas, tales como letrinas y agua potable.

- f) **Calidad física de las obras:** De la evaluación de la infraestructura física de los proyectos terminados en Noviembre de 1995, se concluyó que la calidad de las obras se realizaban conforme a los parámetros técnicos establecidos durante la evaluación. Algunas deficiencias en la construcción fueron corregidas por recomendación de los técnicos del FAES, levantando como preocupación la debilidad en los servicios de las firmas de supervisión. El FAES efectuó reuniones de orientación con firmas de supervisión a fin de mejorar la calidad de la supervisión.
- g) **Aporte de los beneficiarios:** Se han beneficiado, como indicado antes, 673,356 personas y se ha dinamizado la participación de la comunidad, habiendo contribuido con aportaciones a los proyectos por un monto de 4,8 millones de gourdes, consistiendo su aporte principalmente en materiales y dinero. Aunque se considera que las aportaciones fueron superiores, el Programa no registra sistemáticamente las contribuciones. Para la segunda fase el Programa cuantificará estas aportaciones.
- h) **Gestión del ciclo de proyectos:** Las debilidades detectadas que podrían convertirse en cuellos de botella fueron la necesidad de fortalecer la Dirección de Control y Seguimiento dado el crecimiento acelerado de proyectos evaluados que entran en la siguiente fase y la necesidad de fortalecer e introducir cambios en la Dirección Contable Financiera. Estas recomendaciones han sido parcialmente implantadas. El FAES está en el proceso de identificación de personal incremental para fortalecer la Dirección de Control y Seguimiento. En cuanto a

la Dirección Financiera, se hicieron cambios de personal, se contrató asesoría internacional para dar apoyo técnico, se introdujeron los sistemas de informática para la Dirección y se pusieron al día los registros contables.

- i) **Coordinación interinstitucional:** Los mecanismos de consulta están funcionando con varios ministerios de línea (educación, salud y SNEP), los cuales están asegurados con los criterios de elegibilidad establecidos. Se formalizarán estos mecanismos de coordinación con la suscripción de acuerdos con los ministerios de Educación, Salud, Medio Ambiente, Agricultura, MTPTC y SNEP. Esto constituye una condición especial al primer desembolso. Los borradores de acuerdo serán presentados para consideración del Banco previamente a la presentación del Programa al Directorio del Banco. **Ver Resumen.**

Se han suscrito acuerdos con el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez y la Educación (UNICEF) para la ejecución de programas de vacunación, y con la UNOPS para la ejecución de proyectos en el norte del país donde existe una unidad de ejecución de dicha institución. Esto facilita la identificación, preparación y supervisión de proyectos en esa zona geográfica de difícil acceso y alta prioridad. Posibles acuerdos adicionales con otras agencias, como el Programa de la Alimentación Mundial (PAM), en la ejecución de proyectos de nutrición a fin de procurar establecer la complementariedad de acciones y apoyo técnico de agencias especializadas. Estos esfuerzos tienen un efecto multiplicador en el logro de impactos-beneficios y mejor calidad técnica en la realización de proyectos.

- j) **Participación de la mujer:** Se ha podido observar que la mujer participa principalmente como promotora de proyectos, en su seguimiento, así como en la operación y mantenimiento de los mismos. A través de ONGs y otro tipo de organizaciones las mujeres también tienen un papel destacado en la preparación de proyectos especialmente en los sectores sociales.

- 1.22 El Banco ha venido realizando un seguimiento cercano de la ejecución de la primera etapa del proyecto mediante visitas de campo, sesiones de trabajo conjunto con el Banco Mundial en la supervisión del Programa. El Banco financió una cooperación técnica ATN/SD-4903-HA, en mayo de 1995, para apoyar al FAES en el desarrollo de políticas, procedimientos y sistemas de información. Como resultado dos consultores internacionales han trabajado dentro del FAES en la realización de estas tareas. Adicionalmente se financió una Cooperación Técnica Intra-Regional (CT INTRA) para conocer el Fondo del Ecuador, asimismo técnicos de dicho fondo visitaron Haití y asistieron en el mejoramiento de los sistemas de información. Igualmente, han recibido apoyo institucional en el manejo financiero-contable y en la revisión del sistema de costos de referencia.

- 1.23 En resumen, el FAES ha tenido un impacto importante en las regiones y comunidades desfavorecidas, habiendo beneficiado aproximadamente 673,356 personas, constituyendo los niños y mujeres un porcentaje importante. También se han beneficiado aproximadamente unos 150 pequeños contratistas y profesionales en la ejecución y supervisión de obras. La totalidad de los recursos del Programa BID se comprometieron en una tercera parte del tiempo originalmente previsto, ya que la elegibilidad del préstamo se dió en abril de 1995. El nivel de desembolsos y ejecución se explica por la sencillez de los proyectos; una eficiente administración por parte del FAES; y la participación inicial en el primer término de tres grandes ONGs intermediarias, cuyos proyectos tenían como principal objetivo la generación de empleo y el uso intensivo de mano de obra. Aunque la experiencia y los resultados se consideran altamente positivos dentro del contexto de la emergencia, este mecanismo de subcontratación no se utilizaría durante la segunda fase. De las evaluaciones y auditorías efectuadas se considera que los recursos han sido manejados de forma transparente y respetando el Reglamento Operativo del Programa.

C. Otros Programas

- 1.24 Otros programas de alivio a la pobreza son complementarios a las actividades del FAES. Entre ellos se pueden mencionar: i) Programa de Generación de Empleo de la AID/PL480 por US\$32 millones y al cual el FAES contribuyó con el financiamiento de la PADF y CHF. Este programa ha concluido; ii) Programa de Generación de Empleo de IDA por US\$50 millones iniciado en septiembre de 1995 con una duración de 18 meses. Esta operación de generación de empleo temporal se ejecuta a través de la PADF, con una primera partida de US\$31 millones, y es una continuación del programa AID; iii) Programa de Emergencia y Recuperación Económica II por US\$46 millones del BID, recientemente aprobado y de naturaleza distinta al FAES, financia proyectos de montos entre US\$200 mil hasta US\$1 millón en los sectores de infraestructura, agricultura, energía, y rehabilitación de edificios del estado. Estos proyectos han sido identificados por los ministerios de línea y su ejecución se lleva a cabo con el sector privado. Su ejecución contribuirán a la reactivación económica con la reparación de puertos, generación de energía en ciudades intermedias, la producción de café, la rehabilitación de los edificios de las aduanas y la dirección de impuestos, entre otros.
- 1.25 La Unión Europea tiene un Programa de micro proyectos (PIU) US\$5 millones aproximadamente, los cuales están prácticamente concluidos y casi totalmente desembolsados. La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) financia pequeños proyectos a través de ONGs canadienses por un monto de US\$1 millón anual aproximadamente. Por último, el Programa de Pequeños Proyectos de la Presidencia dió fin, mientras que el Programa de Repatriación de la Organización Internacional de Migración (OIM) operará hasta octubre de 1996 con un monto de recursos de US\$900 mil. Su labor ha sido reintegrar a los Haitianos que regresaron de Guantánamo e

islas contiguas y entrenar a los soldados del antiguo ejército con programas de capacitación, pequeños proyectos de generación de empleo y educación civil. Se puede observar una contracción gradual en la asistencia internacional para estos programas.

D. Estrategia Operativa del Banco en Haití

- 1.26 La estrategia del Banco, como propuesta en el CPP de Octubre de 1995, se fundamenta en cuatro puntos específicos: la inversión en capital humano (mejoramiento de las condiciones de vida); fortalecimiento institucional y desarrollo del sector privado; así como el cofinanciamiento y su complementaridad. La Segunda Fase para el financiamiento del FAES es parte de la estrategia del Banco como medida transitoria para responder a los ajustes estructurales anticipados (ESAF, SAC, ISL, CAS), que incluyen reformas de política económica e institucional.
- 1.27 Uno de los principales objetivos de los proyectos del Banco es atacar los problemas asociados con la pobreza extrema en Haití. Las operaciones del Banco tienen un doble objetivo: el financiamiento de actividades que tengan una repercusión directa en el empleo y los ingresos, y que provean los elementos claves para la reactivación económica y la rehabilitación de la infraestructura básica. Esto implica el financiamiento de programas dirigidos a corregir los aspectos estructurales de la pobreza y la prestación de servicios sociales deficientes. En este sentido el Banco tiene bajo preparación para el período 1996-1997 varias operaciones claves como son los Programas: Sectorial de Inversiones, Desarrollo Municipal, Educación de Base, Racionalización del Sector Salud, Agua Potable, Modernización del Sector Agrícola, Energía, Drenaje e Infraestructura rural.
- 1.28 Los impedimentos coyunturales para mejorar significativamente a corto plazo la capacidad de las entidades de línea y de los gobiernos locales, de modo que puedan responder a las necesidades de la población en situación de pobreza, así como la fuerte demanda por obras de infraestructura económica y social por parte de estas comunidades, justifican la solicitud del gobierno de continuar con una segunda etapa del programa. El gobierno no cuenta con una estrategia social, pero avanza en la preparación o definición de estrategias a nivel de sectores individuales (salud, educación, agua potable), así como definición de sus políticas en cuanto a la descentralización, reforma de la administración pública. En todas estas áreas el Banco trabaja con el Gobierno en el desarrollo de las mismas. El FAES puede convertirse en el catalizador de recursos de los donantes para la racionalización de las intervenciones en el país en la entrega de servicios básicos a las comunidades. Actualmente la Cooperación Francesa, el Fondo de la OPEP y el Banco Mundial evalúan la posible canalización de recursos a través del FAES.
- 1.29 La operación que se propone se sustenta en la necesidad de continuar el apoyo a los esfuerzos nacionales para mitigar los

efectos de la crisis económica. Este esfuerzo se convierte en un instrumento técnico, operativo y financiero que, debidamente coordinado con los Ministerios e instituciones respectivas, permite lograr: i) la equidad, a través de la focalización de las acciones en beneficio de los núcleos de población con mayor nivel de pobreza; ii) la eficiencia, a través del control técnico del ciclo de proyectos y del uso racional de los recursos; iii) la pertinencia social, por medio de la promoción del desarrollo humano y la participación de la comunidad en la demanda de servicios sociales; y iv) la sostenibilidad financiera con la participación de los beneficiarios.

II. EL PROGRAMA, COSTO Y FINANCIAMIENTO

A. Objetivo

- 2.1 El objetivo del Programa es: i) mejorar la calidad de vida de la población más pobre y vulnerable, financiando la ejecución de pequeños proyectos; y ii) fortalecer los grupos de base, ONGs, municipalidades y cooperativas para participar activamente en el desarrollo local.

B. Descripción

- 2.2 Para la segunda fase se propone continuar con dos componentes:
- 1) de inversiones para financiar proyectos (cuyo costo promedio de las obras no sobrepasa los US\$75 mil) en infraestructura económica y social que tengan un impacto favorable sobre las condiciones de vida de la población en estado de extrema pobreza;
 - 2) desarrollo institucional para:
 - i) dar apoyo a las organizaciones de base, ONGs y municipalidades en la preparación de propuestas;
 - ii) capacitar en todas las fases del ciclo de proyectos, con especial énfasis en la operación y mantenimiento de las obras de infraestructura;
 - iii) implantar un sistema de monitoreo y evaluación de impacto; y
 - iv) realizar un estudio para definir el futuro papel del FAES como instrumento de gobierno.

C. Componentes del programa

1. Proyectos

- 2.3 Este componente comprende el financiamiento de proyectos de infraestructura de pequeña escala y de capacitación de comunidades en la operación y mantenimiento de los mismos. Los proyectos que se financiarían con el Programa están destinados a apoyar la entrega de servicios básicos en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental. Estos proyectos deben tener un impacto inmediato en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de mayor pobreza. En primera instancia, los proyectos elegibles para financiamiento con recursos del programa del FAES con el Banco serían:

a. Educación

- 2.4 Esta línea de proyectos incluye el equipamiento, dotación de materiales didácticos, rehabilitación, ampliación o reemplazo de escuelas de nivel pre-primario y primario, así como también la formación de profesores en zonas rurales, alfabetización y capacitación de comunidades en su operación y mantenimiento. El tipo de instalaciones escolares previstos para su financiamiento son: aulas, cantinas escolares, instalaciones sanitarias,

bibliotecas, oficina administrativa, y pequeños espacios exteriores de recreo.

b. Salud

- 2.5 La línea de proyectos de salud estará enfocada al fortalecimiento de la red primaria de salud (puestos y centros de salud), y comprendería el financiamiento de: i) obras físicas de rehabilitación, ampliación y construcción nueva por reemplazo de establecimientos de salud, comprendiendo puestos y centros; ii) equipamiento, comprendiendo la dotación de equipo y medicinas básicas para el mismo tipo de establecimientos de salud anteriormente mencionados; iii) incluye programas de nutrición (cantinas escolares) preescolar y escolar y materno-infantil; y iv) la promoción de la salud comunitaria, para asegurar la aplicación de la atención primaria de salud en la red de servicios. La línea de proyectos de salud comprende el financiamiento de: i) la capacitación de personal comunitario (promotoras, comadronas, líderes); ii) aspectos relacionados con la educación sanitaria; iii) el autocuidado; y iv) los programas preventivos promocionales (atención materna, salud reproductiva, atención infantil y saneamiento ambiental).

c. Infraestructura sanitaria

- 2.6 Esta línea de proyectos incluye: i) la rehabilitación o instalación de pequeños sistemas de distribución de agua potable (acueductos), cisternas, y pozos; ii) la dotación e instalación de letrinas en zonas rurales y urbano marginales; y iii) recolección de basura y tratamiento. También incluye la capacitación de las comunidades en lo concerniente a la operación y sostenimiento de los sistemas de agua potable, letrinas y recolección de basuras.

d. Infraestructura económica rural y mejoramiento ambiental.

- 2.7 Esta línea de proyectos incluye: i) la rehabilitación de pequeños sistemas de riego; ii) pequeños centros de acopio; iii) plataformas de secado de propiedad comunitaria, mercados y muelles; iv) asistencia técnica relativa; v) conservación de suelos; vi) reforestación; y vii) campañas educativas para la protección del medio ambiente. Se incluirán proyectos de protección de bosques en tres zonas prioritarias del país como apoyo al Programa de Desarrollo Forestal y protección de bosques a ser financiado por el Banco Mundial.

e. Infraestructura vial

- 2.8 Esta línea de proyectos incluye la construcción y/o rehabilitación de pequeñas obras identificadas por las comunidades beneficiarias organizadas y diseñadas para proporcionar vías terciarias de comunicación, tales como caminos rurales de acceso, puentes peatonales y muros de contención contra derrumbes, y avenidas

pluviales. También incluye la capacitación de las comunidades para la operación y sostenimiento de los proyectos.

f. Otras líneas de proyectos

- 2.9 Adicionalmente podrán ser elegibles otras líneas de proyectos diferentes a las descritas anteriormente, siempre y cuando el FAES presente para la aprobación del Banco los criterios específicos de elegibilidad, selección y supervisión, basados en una muestra indicativa evaluada por dicha institución, en coordinación con el organismo rector del sector pertinente.

2. Desarrollo institucional

a. Apoyo General

- 2.10 El Programa financiará parcialmente los gastos de administración del FAES correspondientes a la remuneración del personal, gastos operacionales durante el período de ejecución y capacitación de sus técnicos en las áreas de promoción, evaluación de proyectos, control, así como en monitoreo y medición de impacto y otras áreas identificadas como importantes.

b. Apoyo a las comunidades de base

- 2.11 Este componente consiste en el financiamiento de actividades relativas a la asistencia técnica necesaria para apoyar las organizaciones comunitarias, ONGs, cooperativas, y municipalidades en su capacidad de gestión, dando énfasis al apoyo técnico, para viabilizar la formulación de proyectos que no logran materializarse debido a la falta de medios. Los facilitadores en la formulación de proyectos identificados por las comunidades como prioritarios recibirán entrenamiento organizado por el FAES y recibirán una copia del manual de procedimientos y del reglamento operativo.
- 2.12 También se destinarán recursos para la capacitación de las organizaciones de base beneficiarias de proyectos, en actividades de operación y mantenimiento de las obras de infraestructura, especialmente de saneamiento y de riego, incluyendo conductas básicas de higiene, salud preventiva y medio ambiente. La capacitación será incorporada en el diseño y costos de cada uno de los proyectos.

c. Implantación Sistema de Monitoreo y evaluación de impacto

- 2.13 Se implantará un sistema paralelo de monitoreo interno y externo, cuyo objeto es evaluar el impacto del Programa, así como aprender lecciones en todos los aspectos relacionados con: la focalización de recursos, la calidad de los proyectos, el cumplimiento de los criterios ambientales, la participación comunitaria, la sostenibilidad de los proyectos y la eficiencia en la administración del ciclo de vida de los proyectos. Un técnico con experiencia en sistemas de monitoreo de un Fondo Social dará

asesoría de corta duración para colaborar en la definición de los indicadores claves y la implantación del sistema de monitoreo. A su vez, el FAES contratará un técnico nacional que se incorporará al personal y será responsable del sistema de monitoreo. La recopilación de la información de los indicadores seleccionados será llevada a cabo por una red de centros universitarios u organismos no gubernamentales. **Los indicadores así como los términos de referencia de los recopiladores serán acordados con el Banco y son una condición especial. La contratación de los servicios de consultoría se efectuará a más tardar a los 9 meses de la firma del contrato de préstamo. Ver Resumen.**

3. Estudios

- 2.14 **El futuro del FAES.** El Gobierno está en el proceso de la definición de la estrategia sectorial de los sectores sociales, salud, educación, agua potable y descentralización, al mismo tiempo que está evaluando reformas de desarrollo económico cuya implantación se dará en los próximos 24 meses. Para permitir al Gobierno evaluar su estrategia social y el futuro papel del FAES, se propone el financiamiento de un estudio, el cual deberá definir el papel del FAES después de 1999. Esta definición deberá estar basada en el apoyo que este dando el FAES a la agenda social, la eficiencia de la entidad, la evaluación de impacto de sus proyectos, y el fortalecimiento a las comunidades de base. **Los términos de referencia del estudio serán acordados con el Banco a los 24 meses del primer desembolso. La realización de este estudio es una condición para la solicitud de nuevos financiamientos para el FAES.**
- 2.15 Por otra parte, con el propósito de obtener una idea más clara acerca del rendimiento de los fondos y de su rol futuro en una estrategia a largo plazo dirigida a reducir la pobreza, el Banco está preparando un estudio comparativo de los mismos en ocho países, uno de los cuales es Haití. Este estudio, basado en trabajos realizados en el terreno en cada uno de los países, responderá a interrogantes tales como: el impacto que tienen los fondos en la pobreza y el desempleo, el éxito de los fondos dirigidos a los pobres, su relación con los varios niveles del gobierno y la sustentabilidad del proyecto. Este estudio aportará elementos claves para un informe sobre Fondos de Inversión Social que está siendo preparado por SDS.

D. Dimensionamiento del Programa

- 2.16 El dimensionamiento del programa se ha determinado en base a: i) la capacidad operativa actual del FAES para la ejecución del programa incluyendo los fondos provenientes del Banco Mundial; ii) el volumen total de recursos que el FAES puede ejecutar y desembolsar en tres años; iii) la demanda según el inventario de solicitudes de financiamiento de proyectos presentado por el FAES; iv) una mejor

colaboración entre el FAES y los ministerios de línea; y v) un nuevo dinamismo con el surgimiento de gobiernos locales.

- 2.17 El dimensionamiento de recursos para el FAES en la segunda fase se basa en la experiencia observada en 1995. Actualmente el FAES tiene un inventario de 3,130 proyectos por un monto total de aproximadamente US\$113 millones, encontrándose en proceso de evaluación de 537 proyectos con un costo de US\$21,1 millones. El nivel de rechazos de proyectos es de aproximadamente un 35%, se puede por lo tanto contar con un inventario efectivo para esta segunda etapa de más de 2,034 proyectos por un monto estimado de US\$81,4 millones. A estas cifras habría que agregar nuevas solicitudes de proyectos por año, que corresponden a los que se generarían durante la ejecución del programa. El período de ejecución de la segunda etapa, de forma conservadora, es de 24 meses de compromiso de recursos y 36 meses de ejecución.
- 2.18 En relación a la capacidad operativa del FAES, se estima que con el personal incremental previsto, las recientes mejoras en los sistemas de gestión del ciclo de proyectos, la ejecución del Plan de Promoción así como la experiencia acumulada por el FAES, una mejor coordinación con los ministerios de línea, la institución será capaz de administrar el programa propuesto, de acuerdo a criterios aceptables para el Banco.

E. Costo y plan de financiamiento

1. Costo del Programa

- 2.19 El costo total del Programa propuesto se ha estimado en el equivalente de US\$30 millones. El BID financiaría el equivalente a US\$27,0 millones con recursos provenientes del Fondo para Operaciones Especiales (FOE). El aporte de contrapartida local se ha estimado en US\$3,000,000. La desagregación por categorías de inversión y fuentes de financiamiento se presenta en el cuadro siguiente:

CUADRO DE COSTOS TOTAL DEL PROGRAMA (en miles de US\$)				
CATEGORIAS	BID	LOCAL 2/	TOTAL	%
1. PROYECTOS	23.660	2.700	26.360	88,0
2. ADM. Y DES. INSTITUCIONAL	2.100	100	2.200	6,6
2.1 Apoyo General	1.600	100	1.700	6,4
2.2 Apoyo Comunidades	400	0	400	0,1
2.3 Sistema de Monitoreo	100	0	100	0,1
3 IMPREVISTOS	170	0	170	0.1
4. COSTOS FINANCIEROS	1.070	200	1.270	4.1
4.1 Interés	800	0	800	2.6
4.2 Comisión de Crédito	0	200	200	0.6
4.3 FIV	270	0	270	0.9
TOTAL	27.000	3.000	30.000	100.0
PORCENTAJE	90%	10%	100%	

a. Financiamiento del Banco

2.20 La distribución de los recursos de financiamiento del Banco sería la siguiente: i) US\$23,660 millones para el financiamiento de proyectos. Dentro de este componente también están previstos recursos para capacitar a las comunidades en preparación de proyectos y en aspectos relacionados con la operación y sostenibilidad de proyectos de infraestructura sanitaria así como de higiene básica; ii) US\$2,1 millones para el componente de administración y desarrollo institucional que comprendería: (a) financiamiento para apoyo general del FAES, salarios y gastos operativos (US\$1,6 millones); (b) apoyo a las comunidades, ONGs o municipalidades que requieren apoyo para avanzar en la formulación de proyectos (US\$400 mil); (c) para la implementación de un sistema de monitoreo (US\$100 mil); y iii) US\$1,070 millones para financiar los intereses durante el período de ejecución y el pago del Fondo de Inspección y Vigilancia (FIV). Por último se incluyó un monto de US\$170 mil para cubrir imprevistos.

b. Aporte local

2.21 La contrapartida local se ha estimado en el equivalente a US\$3,0 millones, o sea un 10% del costo total del programa, de los

2/ El gobierno de Haití está negociado con el Fondo de la OPEP un monto de financiamiento de hasta US\$4.0 millones el cual de materializarse sería considerado como parte de la contrapartida local en el componente de proyectos. El Banco bajo el acuerdo BID-OPEP suscribiría un protocolo paralelo para la administración de dichos fondos.

cuales US\$2,700 mil son para financiar proyectos. Se considera que los beneficiarios finales de los proyectos del FAES pueden aportar recursos de hasta un 10% de su costo total. Se estima aquí un aporte de las comunidades y ONGs de US\$2,0 millones, por lo que el Gobierno de Haití, aportará un monto adicional de US\$1,0 millón, los cuales estarían distribuidos de la siguiente manera: US\$700 mil para proyectos; US\$100 mil para sufragar en parte los gastos de apoyo general y la comisión de compromiso (US\$200 mil).

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Marco institucional

1. Prestatario y ejecutor

- 3.1 El Prestatario del financiamiento propuesto sería la República de Haití. La ejecución del programa estaría a cargo del Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES) adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. El Gobierno le transferirá los recursos del préstamo y de la contrapartida local al FAES en condición de donación. El FAES no ejecutará los proyectos directamente, sino que actuará como agente financiero canalizando los recursos para el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura y servicios sociales auspiciados por comunidades de base. El FAES será responsable de la evaluación de los proyectos y vigilará su ejecución para cerciorarse de que se ejecuten de acuerdo a los criterios técnicos y financieros establecidos en el Reglamento Operativo.

2. El FAES

- 3.2 El FAES es una entidad autónoma con personería jurídica y autonomía financiera y administrativa. Está exenta de las regulaciones del servicio civil en lo que respecta a niveles salariales, licitación de bienes y servicios, impuestos y manejo de sus recursos financieros. Fue creado por Decreto Presidencial de junio de 1990. 3/
- 3.3 La autoridad máxima del FAES es su Consejo de Administración, constituido por nueve miembros: tres miembros del Gobierno (Ministros de Finanzas, que lo preside, Planificación y Asuntos Sociales); cinco Organismos No Gubernamentales (ONGs) representando varios sectores (educación, salud, medio ambiente, agricultura, crédito y mujer en el desarrollo); y el Director General del Fondo que actúa como Secretario. La composición del Consejo con la selección de cinco representantes de organizaciones voluntarias privadas permite la cobertura de una variedad de intereses y sectores, así como la participación de la mujer haitiana en la economía nacional.

3/ Decreto presidencial del gobierno interino de Mdme Ertha Pascal Trouillot. La Constitución en su Artículo 142 establece que toda institución autónoma debe ser aprobada por el Parlamento, sin embargo en 1990 el Parlamento había sido disuelto. Por otra parte, el financiamiento del FAES fue ratificado por el Parlamento en Febrero de 1995 con el nuevo congreso electo, por lo que se interpreta que el Parlamento al ratificar el financiamiento BID, implícitamente reconoció la creación del FAES como institución autónoma.

- 3.4 Las funciones del Consejo son: la aprobación de las políticas generales; los procedimientos operativos; los criterios de selección de proyectos; la aprobación de la contratación de personal técnico, así como de los informes anuales y el presupuesto del FAES; dar seguimiento a las actividades del FAES; desarrollar otras acciones necesarias para lograr los objetivos del FAES; y aprobar el Reglamento Operativo.
- 3.5 La estructura organizacional está basada en la integración horizontal de las cuatro actividades claves en el ciclo de proyectos: Promoción, Evaluación, Seguimiento y Finanzas. Las estructuras y funciones de estas Direcciones responden a las necesidades de la organización y al ciclo de proyectos, y se describen a continuación.
- 3.6 La Dirección de Promoción tiene como función difundir la misión y objetivos del FAES, es el primer contacto con el solicitante. Apoya a las comunidades en la preparación y documentación de las solicitudes, procede a su priorización dentro de la tipología y criterios del Programa. La Dirección de Evaluación tiene la responsabilidad de ejecutar las políticas del FAES en lo referente a la selección y evaluación de los proyectos, diseña, implanta y ajusta los mecanismos y procedimientos de evaluación de proyectos, así como el mantenimiento del sistema de costos unitarios. Su función central es efectuar la evaluación técnica, socioeconómica, institucional, financiera y de impacto ambiental de los proyectos. Verifica con visitas de campo obligatorias a fin de verificar la prioridad y la adecuada solución técnica propuesta conforme a parámetros standard y costos de referencia. Esta Dirección es responsable de someter para consideración del Consejo de Dirección las propuestas de financiamiento. La Dirección de Control y Seguimiento recibe los proyectos aprobados, procesa los contratos y comprueba el cumplimiento de fianzas por parte de los participantes. Garantiza que los proyectos sean realizados de acuerdo a los requisitos técnicos, financieros, económicos y ambientales acordados. También supervisa y verifica la adopción de medidas correctivas con respecto al grado de ejecución y calidad de los proyectos en ejecución. La Dirección Administrativa y Financiera tiene como función administrar los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para la operación del Fondo. Dentro de esta Dirección se encuentra la Unidad de Contabilidad, responsable por velar por el fiel cumplimiento de las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados, así como por el mejoramiento e implementación de controles internos y la aplicación de los procedimientos administrativos y financieros establecidos.
- 3.7 Asimismo, el FAES cuenta con una Unidad de Información y Sistemas cuya función es la operación y mantenimiento de los sistemas automatizados y la Consultoría Jurídica cuya función es velar porque se cumplan las obligaciones contractuales de las partes, asesorar a las otras Direcciones del FAES en materia legal y asistir jurídicamente a la Dirección Ejecutiva.

a. Personal

- 3.8 El FAES cuenta con una planta de personal de 50 funcionarios entre técnicos especializados en infraestructura social y económica, finanzas y personal de apoyo. El nivel de capacidad de dicho personal se considera adecuado para la ejecución de sus funciones respectivas. Un análisis de esta nómina demuestra la necesidad de incrementar personal en el área de control y seguimiento. Así mismo, el FAES contratará los servicios de técnicos evaluadores en las áreas de salud/nutrición y agricultura/medio ambiente y un evaluador de proyectos programables. En el área financiera contable se deberá llenar la posición recientemente vacante del contador. Este personal que se contratará con recursos del Programa FAES I serán sostenidos durante la Segunda Fase. Como condición especial a los seis meses de la vigencia del contrato, el ejecutor deberá presentar evidencia al Banco de que ha contratado este personal para fortalecer la evaluación y aumentar la capacidad de la Dirección de Control y Seguimiento. Ver Resumen.

b. Procedimientos y controles internos

- 3.9 El sistema de contabilidad es adecuado para registrar las transacciones financieras relacionadas con los proyectos y los gastos administrativos. Cuentas separadas para cada donante permiten identificar las fuentes de fondos y las respectivas inversiones. Con el apoyo de un consultor se hizo el ordenamiento de las cuentas y la consolidación del sistema contable que se registraba manualmente al sistema mecanizado recientemente implementado. El Consultor también apoyó al FAES en la preparación de la información financiera para el cierre del año fiscal, que terminó el 30 de septiembre de 1995.
- 3.10 También se refinaron los procedimientos de control interno, estableciendo clara responsabilidad de control en el proceso de pagos para proyectos y gastos administrativos para asegurar el examen constante de la confiabilidad y precisión de las transacciones financieras. Los procedimientos de desembolsos se consideran aceptables y permiten ejercer un control adecuado.
- 3.11 Estos procedimiento se complementarán con el apoyo de un auditor interno que examinará e evaluará en forma independiente la eficacia de los mecanismos y procedimientos de control en vigencia. Se recomienda que antes del primer desembolso, se presente evidencia al Banco de que se ha contratado al auditor que desempeñará las funciones de auditoría concurrente durante la ejecución del programa. Ver Resumen.

c. Sistema de información gerencial

- 3.12 El FAES cuenta con un sistema de información para la administración que tiene por objeto seguir de cerca el curso de todas las operaciones y transacciones. El sistema se terminó de instalar

completamente a finales del año pasado. Los registros contables y financieros están sistematizados aunque no integrados al resto del sistema. Se evaluará la conveniencia de integrar los sistemas más adelante.

3. Participantes en la ejecución de los proyectos

- 3.13 En el procesamiento de los proyectos intervienen principalmente:
- i) solicitantes: comunidades o grupos poblacionales elegibles que reciben en forma directa los beneficios de los proyectos del FAES;
 - ii) promotores: entidades del sector público o privado tales como ONGs, profesionales, municipalidades u organismos sectoriales, grupos religiosos, que efectúan la promoción de los proyectos del FAES;
 - iii) contratistas: personas o firmas privadas calificadas que proveen los bienes y/o servicios para la ejecución de los proyectos; y
 - iv) supervisores externos: profesionales que velan por la calidad de la ejecución de los proyectos. El FAES cuenta con modelos de contratos para el traspaso de recursos y de contratos entre administradores para la ejecución de las obras que fueron examinados a satisfacción del FAES y siguiendo procedimientos acordados con el Banco.

4. Coordinación interinstitucional

- 3.14 El FAES ha desarrollado mecanismos de coordinación con los organismos rectores de los sectores correspondientes a los proyectos que son financiados por el FAES. La coordinación interinstitucional se da por una parte, por medio de los criterios de elegibilidad y evaluación del FAES que siguen las normas y criterios establecidos por cada entidad rectora de los diferentes sectores, lo que permite asegurar que cada proyecto en particular se enmarque en cada política sectorial.
- 3.15 Adicionalmente, el FAES, ha suscrito acuerdos de cooperación técnica con UNICEF, UNOPS con cuyo apoyo técnico se ejecutan proyectos. De igual forma se coordinan la evaluación de los proyectos con las instituciones del sector. Sin embargo, se recomienda la formalización de acuerdos interinstitucionales que aseguran que: i) el financiamiento de los proyectos esté de acuerdo con las políticas sectoriales; ii) no presenten duplicación; iii) se cuente con garantías suficientes para la operación y mantenimiento de los proyectos; y iv) los proyectos cumplan con las normas técnicas del sector. El Prestatario, por medio del Organismo Ejecutor, deberá presentar evidencia a satisfacción del Banco, como condición especial, a los seis meses de la firma del contrato de financiamiento, que ha suscrito con los Ministerios de Educación, Salud, Agricultura, Medio Ambiente, MTPTC y con la SNEP, los convenios u otros documentos pertinentes que aseguren una adecuada coordinación interinstitucional a lo largo del ciclo de proyectos del Programa (**ver Resumen Ejecutivo**). Los borradores de acuerdo serán presentados a consideración del Banco como condición para presentación de esta operación ante el Directorio Ejecutivo.

B. Ejecución del componente de proyectos

- 3.16 Para la ejecución del componente de proyectos se utilizarían los mecanismos operativos acordados con el Banco, tal como están establecidos en el Reglamento Operativo del Programa el cual debe ser actualizado. Como condición previa al primer desembolso del financiamiento, deberá presentar a satisfacción del Banco evidencia de que ha puesto en vigencia el Reglamento Operativo del Programa actualizado (**Ver Resumen Ejecutivo**). A continuación se presentan los aspectos principales del ciclo de proyectos del FAES.

1. Focalización

- 3.17 Para asegurar que el programa beneficie a la población objetivo, el FAES ha adoptado una estrategia de focalización basada en que: i) los criterios de elegibilidad de los proyectos donde se financian obras y actividades estén orientadas a las necesidades de los pobres; ii) los proyectos benefician de manera positiva a las mujeres y la juventud; iii) la programación utilice como herramientas de orientación de decisiones el mapa con indicadores de pobreza preparado por el FAES con el apoyo de la Universidad de Quisqueya; y iv) se privilegian proyectos con el mayor efecto multiplicador sobre el desarrollo local.

2. Promoción

- 3.18 En su primera fase el FAES siguió como estrategia responder a la demanda de proyectos que se habían acumulado previamente al embargo y actualizado posteriormente durante la reactivación. Recientemente la Dirección de Promoción inició un ejercicio que incluye: i) la preparación de un Plan de Promoción para focalizar la respuesta del FAES a las regiones del país aún desatendidas; ii) un esfuerzo especial para priorizar no sólo las áreas geográficas sino basado en un mapa de pobreza responder a tipos de proyectos prioritarios; iii) suscribir acuerdos con agencias intermediarias que cuentan con una capacidad especial para trabajar con grupos definidos como prioritarios; y iv) la utilización de estructuras establecidas, como las municipalidades, ONGs, universidades, profesionales u otros que pueden actuar como facilitadores en la promoción y preparación de solicitudes de comunidades remotas. (**Ver Resumen Ejecutivo**).
- 3.19 Los proyectos que cumplen con los criterios de elegibilidad se registran en el sistema de información y se procede a su evaluación. Los proyectos que no cumplen con los criterios se rechazan o se devuelven a los solicitantes para ser ajustados o reformulados.

3. Evaluación

- 3.20 La evaluación de los proyectos consiste de un análisis técnico, económico, financiero, institucional y ambiental. En esta etapa se

distinguen dos pasos: i) la visita de campo, en la que se verifican los antecedentes entregados por el solicitante y la existencia de recursos para la operación y mantenimiento del proyecto, y se recopilan los antecedentes que servirán de base para realizar la evaluación del proyecto; y ii) la evaluación técnica, institucional, financiera, socioeconómica y ambiental, efectuada en base en los antecedentes recopilados en la visita de campo y en los criterios de elegibilidad respectivos. Para calcular el costo del proyecto, el evaluador realiza los cálculos de los componentes que conforman el proyecto y calcula su costo total utilizando los precios unitarios de la base de costos del FAES.

- 3.21 Durante la evaluación individual del ciclo de proyectos, el personal técnico del FAES efectúa una Evaluación de impacto ambiental (EIA), siguiendo una lista de verificación por tipo de proyecto. De esta evaluación se determina si es necesario hacer estudios específicos complementarios. Los criterios de evaluación ambiental por tipo de proyecto han sido revisados durante la preparación de la segunda fase y la del Resumen Ambiental, y se recomendó incorporar de forma integral, los factores ambientales en las fichas de evaluación de los proyectos los factores ambientales. Esta iniciativa simplifica el trabajo del evaluador. El Manual Operativo actualizado reflejará este cambio. El FAES contratará un evaluador con experiencia en evaluación ambiental.

4. Aprobación y contratación

- 3.22 En base a los resultados de la evaluación se elaboran las listas de proyectos a ser sometidos periódicamente ante el Consejo de Dirección. Estas solicitudes de financiamiento han sido evaluadas y cumplen con los criterios de evaluación establecidos y recomienda su aceptación o las condiciones que procedan. Una vez aprobado el proyecto, el FAES prepara un contrato de financiamiento donde el FAES figura como entidad financiadora y supervisora, y la comunidad como beneficiaria. En el contrato firma también la empresa encargada de la ejecución de la obra.

5. Supervisión

- 3.23 El sistema de supervisión de los proyectos incluye tres tipos de actividades. Por un lado, el FAES contrata firmas **supervisoras externas** financiadas como parte del costo total de los proyectos, y cuyo porcentaje depende del tipo de proyecto. Por otra parte, el personal del FAES realiza visitas periódicas a las obras, verificando en forma selectiva los informes de los supervisores. La supervisión muestra debilidades, por lo que se recomienda realizar talleres de formación de las firmas supervisoras para fortalecer esta actividad. La mayoría de las firmas son muy pequeñas y con poca experiencia. La auditoría concurrente deberá alertar al FAES de las fallas encontradas en los proyectos tanto en ejecución como terminados.

6. Procedimientos de adquisición de bienes y servicios

- 3.24 El Programa no contempla contrataciones superiores a US\$250 mil, por lo que no se considera necesario la utilización del procedimiento de licitaciones públicas internacionales. El componente de ejecución de proyectos consiste de pequeñas inversiones cuyo límite se establece en los US\$75 mil. Para asegurar la rápida ejecución del gran número de proyectos previstos, se estimó conveniente utilizar los procedimientos de adquisiciones y contratación de obras, estableciendo lo siguiente: i) las obras y equipos menores de US\$75,000 se contratarían mediante un proceso de adjudicación directa; ii) las obras y equipos entre US\$75,000 y hasta US\$150,000 se harían mediante concurso de precios, con un mínimo de tres ofertantes; y iii) para la contratación de obras y equipos de proyectos superiores a US\$150,000 y US\$350,000 se contratarían mediante un procedimiento de licitación pública nacional ad-hoc.
- 3.25 Se justifica la contratación directa en los casos de obras y equipos menores de US\$75 mil por tratarse de proyectos pequeños que utilizan tecnología simple y mano de obra intensiva, y con frecuencia por la ubicación de las obras en áreas dispersas y remotas que dificulta el concurso de precios de por lo menos tres ofertantes. El sistema de costos unitarios del FAES, ajustado por regiones y actualizado trimestralmente, servirá de guía para la estimación de costos en la contratación directa. Adicionalmente, el FAES mantiene en sus sistemas de información una base sobre el número, monto y ubicación geográfica de proyectos por contratista o agencia ejecutora.

C. Ejecución del subcomponente de apoyo a las comunidades

- 3.26 El FAES firmará varios acuerdos con ONGs, universidades u otras instituciones con experiencia en la formación de comunidades y organizaciones de base para dar entrenamiento en el mantenimiento y operación para aquellos proyectos financiados en la primera fase, principalmente en los sectores de saneamiento, salud y nutrición. Estas actividades estarán financiadas con recursos disponibles del componente institucional de la primera fase. Como meta (benchmark) se propone que durante el primer año de ejecución de la segunda fase el FAES formará como mínimo 25 comunidades de la primera fase.

D. Otros aspectos de la ejecución del Programa

1. Calendario de ejecución

- 3.27 Los recursos del Programa serán comprometidos en un plazo de dos años partir de la vigencia del contrato de préstamo, estimándose que los mismos serían desembolsados en tres años. El compromiso de recursos se define como la firma del contrato y/o convenio de financiamiento de cada proyecto.

- 3.28 El cronograma de ejecución del programa se ha proyectado, basado en el inventario de proyectos existentes y en la capacidad estimada de ejecución del FAES. Se prevé un desembolso aproximado del 33% de los recursos disponibles para financiamiento de proyectos por año.

2. Anticipo de fondos

- 3.29 Para la ejecución del programa se recomienda otorgar un anticipo por hasta el equivalente del 10% del monto total del préstamo propuesto (US\$2,7 millones).

3. Mantenimiento de obras y equipos

- 3.30 En los contratos de financiamiento, el FAES establece la obligación de la comunidad y del administrador del proyecto de realizar el mantenimiento rutinario de las obras, equipos e instalaciones, de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas y de permitir que el FAES, el Banco y los organismos rectores lleven a cabo visitas de inspección. El país tiene una limitada capacidad para asegurar la sostenibilidad de los proyectos. Para enfrentar este problema durante la segunda fase el FAES dará énfasis a la organización y capacitación de las comunidades beneficiarias en los aspectos de sostenibilidad de los proyectos.

4. Supervisión, seguimiento del programa y evaluación de impacto:

a. Informes

- 3.31 Durante la ejecución del Programa, el FAES presentará al Banco informes semestrales de progreso con el resumen de los proyectos financiados, los beneficiarios atendidos, los solicitantes involucrados y los procedimientos aplicados en la utilización de los recursos del financiamiento.

b. Evaluaciones anuales

- 3.32 El seguimiento y evaluación del Programa será llevada a cabo por el Equipo de Proyecto y la Oficina de País, así como con el apoyo de consultores. Cada 12 meses después de la declaración de elegibilidad para el inicio de desembolsos de la Segunda Fase, el FAES, conjuntamente con el Banco, realizará una evaluación anual de la operación. Dicha evaluación explorará tres temas principales: i) el FAES, su organización, funcionamiento y eficiencia interna; ii) el cumplimiento oportuno de los indicadores; y iii) volumen y calidad de los proyectos ejecutados y el logro de sus objetivos. El FAES y el Banco deberán elaborar los términos de referencia preliminares con la definición de los indicadores básicos para dicha evaluación (Ver Resumen Ejecutivo).

c. Indicadores de cumplimiento de los objetivos del Programa.

3.33 Algunos indicadores preliminares de desempeño para los tres años de ejecución del Programa se listan brevemente enseguida y se detallan en el Anexo I.

- (i) metas globales de producción (número y montos globales)
- (ii) rendimiento del ciclo de proyectos (número de proyectos procesados en cada etapa del ciclo de proyectos).
- (iii) demoras en el procesamiento de proyectos.
- (iv) eficiencia del FAES en relación al gasto administrativo
- (v) focalización de montos aprobados en áreas prioritarias y diversificación de sectores.
- (vi) nivel de participación comunitaria en el ciclo de los proyectos
- (vii) impacto ambiental de los proyectos en el medio ambiente.
- (viii) aplicación de criterios costo-eficiencia
- (ix) transparencia de los procesos
- (x) formación de las comunidades en la operación y mantenimiento de los proyectos
- (xi) formación del personal del FAES

3.34 Focalización. En el primer año se verificará que la correlación entre los recursos programados y los aprobados fuera de la zona metropolitana representan un 70% de los proyectos. Esta relación será revisada tomando en cuenta los resultados del estudio de pobreza.

3.35 Indicadores de gestión. Tomando como base los tiempos promedio del segundo semestre de 1995, en el primer año del programa se verificará que hayan disminuido al menos un 10%; un 20% en el segundo y un 30% en el tercer año. Se evaluarán los indicadores de tiempos promedios: i) entre la presentación y la evaluación; ii) entre la evaluación y la aprobación; iii) entre la aprobación y el primer desembolso; iv) entre la aprobación y el término de la obra; v) entre el término de la obra y la liquidación; y vi) entre el plazo programado y el plazo ejecutado.

3.36 Participación de la mujer. En las evaluaciones anuales se verificará la participación de la mujer en: i) la selección del proyecto; ii) la ejecución del proyecto; iii) la formulación del proyecto; y iv) la operación y mantenimiento del proyecto. Además, se verificará la participación de la mujer como beneficiaria de los empleos generados durante la ejecución de los proyectos y la capacitación para programas de mantenimiento.

3.37 Proyectos ambientales. Durante la ejecución del Programa al menos un 85% de los recursos asignados a proyectos deberán ser de

carácter ambiental (reforestación, protección de bosques, control de erosión, cursos de formación).

- 3.38 Operación y mantenimiento. En el primer año se verificará que al menos el 85% de los proyectos finalizados estén recibiendo una adecuada operación y mantenimiento. Esta proporción deberá ser de al menos 90% en el segundo año y 95% en el tercero.

5. Auditoría externa

- 3.39 El Organismo Ejecutor presentará cada año al Banco dentro de los 120 días siguientes del ejercicio fiscal, comenzando con el año en que se hayan iniciado los desembolsos del Programa, los estados financieros del Programa debidamente auditados por una firma de auditores independientes aceptable al Banco.

6. Límites autónomos

- 3.40 Deberán contar con la aprobación previa del Banco: i) la aprobación de un proyecto cuyo financiamiento supere los US\$75 mil; ii) la contratación de obras o servicios a un sólo contratista por un monto que supere US\$750,000; y iii) el financiamiento a un sólo grupo comunitario de obras que superen US\$500 mil. Estos límites son los mismos establecidos en la primera fase, en la que se otorgaron tres excepciones para la contratación de los servicios de tres ONGs (Ver par. 1.17).

7. Restricciones para el uso de los recursos

- 3.41 Los recursos del Programa no podrán destinarse a: i) pagos o refinanciamiento de deudas, dividendos o recuperaciones de capital; ii) compra de acciones, derechos de empresas, bonos y otros valores mobiliarios; iii) compra de inmuebles o bienes raíces; iv) compra de bienes usados; v) pagos de impuestos; y vi) gastos financieros. 4/

4/ No aplica a los intereses que se causan durante el período de desembolso.

IV. VIABILIDAD BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad y beneficios del programa

- 4.1 La Viabilidad del Programa está probada con los resultados de la evaluación de la primera etapa la cual está llenando los objetivos básicos para el cual fue diseñado, el alivio a la pobreza a través de la provisión de servicios básicos. La evaluación indica la necesidad de focalizar mejor las acciones del FAES para llegar a los bolsones de extrema pobreza y zonas geográficas aún no atendidas por el Programa, así como la necesidad de apoyar a las comunidades y organizaciones de base más desfavorecidas en la elaboración de proyectos. Igualmente se identifica la necesidad de incluir como parte del proceso de formulación de los proyectos la inclusión de apoyo técnico para entrenar a los beneficiarios en la operación y mantenimiento de las obras básicas financiadas. La Segunda Fase asegura la implementación de estas dos recomendaciones con el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el desarrollo local y la focalización basada en un Plan de Promoción que tomará como fundamento el mapa de pobreza recientemente elaborado.
- 4.2 Institucionalmente el FAES se ha ido consolidando contando con personal técnicamente competente, se ha equipado y cuenta con mecanismos de organización y manejo de sistemas apropiados. Personal incremental especializado permitirá responder al crecimiento del volumen mayor de proyectos y actividades de la organización. Desde el punto de vista institucional, el FAES ha venido adecuando su estructura a los requerimientos del nuevo ciclo de proyectos.
- 4.3 El FAES cuenta con sistemas y procedimientos establecidos, algunos en proceso de adecuación para mejorar los mecanismos de promoción, evaluación, seguimiento y control, los cuales garantizan la viabilidad técnica de los proyectos. El componente de fortalecimiento institucional incluye los recursos necesarios para dar ayuda técnica y así fortalecer las comunidades y organizaciones de base en la promoción y preparación de proyectos. La participación de la comunidad en la identificación de sus carencias ha sido una de las características del inventario de proyectos FAES.
- 4.4 El FAES ha desarrollado una capacidad de evaluación suficiente para llevar a cabo eficientemente la tarea de seleccionar y financiar los proyectos presentados por la comunidades. Un análisis de la capacidad operativa sostenible del FAES indica que su ritmo de evaluación es de un promedio de 36 proyectos mensuales. Teniendo en cuenta el costo promedio por proyecto evaluado durante los últimos seis meses, el FAES tendría capacidad de evaluar proyectos con un valor aproximado de US\$14,0 millones por año. Con el personal incremental previsto, la supervisión de los proyectos en

ejecución y los niveles de desembolsos deberían de mejorar sustancialmente.

- 4.5 El Banco ha podido constatar que el FAES dispone de sistemas compatibles con los criterios y disciplina de evaluación requeridos. La viabilidad de los futuros proyectos se garantiza a través de la aplicación efectiva del Reglamento Operativo el cual ha ido evolucionando y adecuándose con la experiencia.
- 4.6 Los costos han sido calculados en base a recientes contrataciones efectuadas por el FAES y un estudio actualizado de costos de referencia proveniente tanto del sector privado como público del país. Los costos reflejan los precios de mercado en este momento. Además de los costos directos, se incluye entre los componentes del proyecto, los montos requeridos para la administración, inspección, utilidad y de diseño. En la segunda fase se asegurará incorporar también el costo de capacitación de las comunidades beneficiarias en la operación y mantenimientos de sus obras.
- 4.7 Los diseños arquitectónicos y de ingeniería son adecuados a las normas sectoriales y son apropiados para la provisión de los servicios previstos. Algunos proyectos cuentan con diseños tipo, acordados con los ministerios y/o con agencias especializadas. Las soluciones son técnicamente las de mínimo costo y en todos los casos se garantiza la sostenibilidad de los proyectos, en sus gastos de operación, por parte de los ministerios y/o por las propias comunidades.
- 4.8 El programa fue clasificado por el CMA en la Categoría Ambiental III. Por tal razón se elaboró un Resumen Ambiental en el que se incluyeron los criterios para la evaluación ambiental de los tipos de proyectos financiados por el FAES. Las obras a realizar son de pequeña escala y no prevén impactos ambientales negativos. Sin embargo, se ha recomendado que se adopten medidas para mitigar posibles impactos ambientales negativos. El Manual de Procedimientos será actualizado incorporando los criterios ambientales de forma integral en lugar de mantenerlos separados. Esto simplifica y asegura su aplicación en el proceso de evaluación. Adicionalmente, se contará con un ambientalista, como evaluador en el FAES, quien vigilará la aplicación de los criterios ambientales y facilitará la conceptualización de proyectos dirigidos a la protección del medio ambiente y de bosques.
- 4.9 La viabilidad socioeconómica aplicada asegura que la elección de los proyectos beneficia al grupo objetivo. En todos los proyectos se busca la solución de mínimo costo, se fijan niveles de utilización mínima, se consideran las alternativas de ampliación, reparación o reemplazo en el caso de construcciones. Las líneas de corte serán revisadas y actualizadas semestralmente.

B. Riesgos

- 4.10 Se han identificado cuatro riesgos: i) la necesidad de formalizar la coordinación con otros actores de los sectores sociales a fin de comprometer a las agencias del sector público, principalmente en la coordinación de las actividades sectoriales y en lo relacionado al mantenimiento de los proyectos del FAES; ii) que el apoyo a las comunidades de base más alejadas de Port au Prince no reciban oportunamente la ayuda necesaria para proponer proyectos; iii) que la tendencia a responder a la demanda generada continúe la concentración de actividades del FAES en los departamentos de más fácil acceso y capacidad de generación de proyectos; y iv) retrasos en la ratificación de esta operación por el Parlamento lo que paralizaría el Programa, sino se obtienen recursos antes de Septiembre de 1996.
- 4.11 En relación al primer riesgo, el FAES está procediendo a elaborar los borradores de Convenios institucionales que serán suscritos con los ministerios de Educación, Salud, Agricultura, Medio Ambiente, MTPTC y SNEP. Su suscripción oficial está prevista como una exigencia previa al primer desembolso. En cuanto al segundo riesgo, el FAES ha elaborado un Plan de Promoción que pone énfasis en el esfuerzo de llegar a áreas alejadas donde existen bolsones de pobreza. Igualmente el FAES contratará los servicios de agencias privadas: ONGs, Universidades u otras instituciones que tengan experiencia con capacitación y formulación de proyectos para actuar como facilitadores en la elaboración de proyectos. Por último respecto al tercer riesgo, el FAES procederá a difundir entre los Parlamentarios los logros alcanzados por el Programa e informar sobre las metas propuestas para la Segunda Fase. Ésto facilitará la consideración de este financiamiento por las Cámaras.
- 4.12 Finalmente el sistema de monitoreo del Programa acordado, permitirá al Banco conjuntamente con el ejecutor, hacer una evaluación anual de los alcances y los impactos del Programa, dando la posibilidad para introducir medidas correctivas o mejoras a los procedimientos.

C. Impacto sobre la Mujer

- 4.13 La mujer en Haití representa el 54% de la población total y 46% de las cabezas de familia. En el caso del FAES, a pesar de que específicamente no hay proyectos dirigidos a beneficiar exclusivamente a la mujer, se considera que en la práctica las mujeres y la población infantil son los principales beneficiarios de los proyectos de salud (vacunación y nutrición) y educación. El FAES firmó un acuerdo de cooperación con UNICEF para la ejecución de campañas de vacunación infantil y nutrición materno-infantil. En la primera etapa los proyectos en los sectores salud y educación representan aproximadamente el 55% de los proyectos financiados, así como 75% de los proyectos en el actual inventario de proyectos. En el área productiva la mujer domina el sector de comercialización agrícola (mercados). Se ha podido constatar en las solicitudes recibidas por el FAES que la mujer es una fuerte promotora de proyectos en la identificación y seguimiento de los proyectos en la

comunidad. En la segunda fase las evaluaciones anuales medirán el nivel de participación de la mujer como beneficiaria.

D. Alivio a la Pobreza

- 4.14 Debido a la naturaleza del programa, el tipo de proyectos y su dimensión, así como el hecho de que éstos son propuestos por las comunidades y organizaciones de base, ONGs y cooperativas que representan a la población mas empobrecida del país, se puede decir que la totalidad de los beneficiarios pertenecen a grupos de bajos ingresos. El índice de pobreza en Haití es de aproximadamente 80% de la población que vive bajo condiciones de pobreza extrema. El FAES ha beneficiado en la primera etapa (recursos BID) aproximadamente 673,356 personas con proyectos de rehabilitación de infraestructura básica en los sectores sociales y productivos y ha generado empleo temporal.
- 4.15 El FAES ha iniciado una campaña de promoción de proyectos en zonas con bolsones de mayor pobreza mayor. Normalmente las zonas de mayor pobreza tienen mayor dificultad en la presentación y en la elaboración y presentación de propuestas, por lo que el FAES dará asistencia técnica a las organizaciones de base y ONGs para este propósito. De esta forma se asegurará hacer llegar estos beneficios a grupos de más difícil acceso. También apoyará actividades de formación en la operación y mantenimiento de obras a fin de asegurar la sustentabilidad de los proyectos. En vista del volumen mayor de recursos dirigidos al FAES su alcance en el alivio a la pobreza será mayor. La segunda etapa se calcula podría llegar a beneficiar aproximadamente 1.6 millones de personas lo que representaría un 22% de la población.
- 4.16 Es así que el FAES se convierte en un vehículo importante de racionalización de la entrega de servicios públicos en un momento de definición de estrategias sectoriales, de ajustes y reformas estructurales, de reestructuración administrativa de la función pública y fortalecimiento institucional de los ministerios, después de haber sufrido una década de inestabilidad política y de crisis económica.

INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO PARA 3 AÑOS
FONDO DE ASISTENCIA ECONOMICA SOCIAL

INDICADOR	FUENTE	PROPOSITO DEL INDICADOR	1ero	2o	3ero
Solicitudes de proyectos	Base de Datos de Subproyectos Dirección de Promoción	Determinar la demanda efectiva de financiamiento y evaluar la capacidad de promoción del FAES.	1,000	1,200	1,400
proyectos Evaluados	Base de Datos de proyectos Dirección de Evaluación	Determinar la capacidad de evaluación del FAES.	460	500	600
S de Proyectos Evaluados	Base de Datos de proyectos Dirección de Evaluación	Dimensionar los compromisos financieros en Gastos de Inversión del Fondo; determinar la capacidad de evaluación del FAES.	23.0 Millones de US\$.	25.0 Millones de US\$.	30.0 Millones de US\$.
proyectos Evaluados por	Base de Datos de proyectos Dirección de Evaluación	Asegurar que la Dirección de Evaluación cuenta con el recurso humano necesario	92	100	120
proyectos Aprobados	Base de Datos de proyectos Dirección de Evaluación	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos; establecer la relación entre proyectos aprobados y proyectos evaluados.	390	450	540
de Proyectos Aprobados	Base de Datos de proyectos Dirección de Evaluación	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos; establecer la relación entre montos aprobados y montos evaluados.	15.6 Millones de US\$.	18.0 Millones de US\$.	21 Millones de US\$.
de Montos FAES de Proyectos fuera de la zona Metropolitana y Principales	Base de Datos de proyectos Dirección de Evaluación	Determinar la eficacia de las Inversiones FAES y comprobar el cumplimiento de los propósitos institucionales.	70.00	70.00	70.00
proyectos Aprobados	Base de Datos de proyectos Dirección de Evaluación	Determinar la capacidad y calidad del procesamiento de proyectos del FAES	20	25	30
proyectos Contratados	Base de Datos de proyectos Dirección de Gestión	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Dirección de Control y Seguimiento; establecer la relación entre proyectos contratados y proyectos aprobados.	370	425	510

INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO PARA 3 AÑOS
FONDO DE ASISTENCIA ECONOMICA SOCIAL

INDICADOR	FUENTE	PROPOSITO DEL INDICADOR	1ero	2o	3ero
-----------	--------	-------------------------	------	----	------

Proyectos Contratados	Base de Datos de proyectos Dirección de Gestión	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Dirección de Control y Seguimiento; establecer la relación entre montos contratados y montos aprobados.	14.8 Millones de US\$.	17.0 Millones de US\$.	20.4 Milliones
Proyectos Contratados por periodos de los determinados en la Evaluación.	Base de Datos de proyectos Dirección de Gestión	Evaluar las estimaciones del Sistema de Costos de la Dirección de Evaluación	30	30	30
Proyectos Iniciados	Base de Datos de proyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Dirección Administrativa-Financiera y de Control y Seguimiento; establecer la relación entre proyectos iniciados y proyectos aprobados/contratados.	360	412	494
Proyectos Iniciados	Base de Datos de proyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Dirección Administrativa-Financiera y de Control y Seguimiento; establecer la relación entre montos iniciados y montos aprobados/contratados.	14.4 Millones de US\$.	16.5 Milliones US\$.	19.7 Milliones
Proyectos en ejecución con un por al tiempo originalmente	Base de Datos de proyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Dirección de Control y Seguimiento	70	60	50
Proyectos en ejecución de cumplimiento de	Base de Datos de proyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la eficiencia, y la calidad del procesamiento de las Direcciones de Evaluación, Gestión y Control y Seguimiento.	12	13	15
Proyectos Terminados	Base de Datos de proyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Dirección Administrativa-Financiera y de Control y Seguimiento; establecer la relación entre proyectos Terminados y proyectos aprobados/contratados/iniciados.	278	339	429

INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO PARA 3 AÑOS
FONDO DE ASISTENCIA ECONOMICA SOCIAL

INDICADOR	FUENTE	PROPOSITO DEL INDICADOR	1ero	2o	3ero
Proyectos Terminados	Base de Datos de proyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la Direcciones Administrativa-Financiera y de Control y Seguimiento; establecer la relación entre montos Terminados y montos Aprobados/Contratados/Iniciados.	11.5 Millones US\$.	13.5 Millones US\$.	17.1 Millones US\$.
Proyectos Terminados por superiores de los determinados en de Contratación.	Base de Datos de proyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar el número de proyectos con reasignaciones derivadas de sobrecostos. Retroalimentar las estimaciones del Sistema de Costos de la Dirección de Evaluación	20	18	14
Plazo promedio de ejecución de los proyectos terminados	Base de Datos de proyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos FAES. Evaluar la capacidad de cumplimiento de los ejecutores.	9 Meses	8 Meses	7.5 Meses
Total de Desembolsos FAES	Base de Datos de proyectos Dirección de Finanzas y Administración	Determinar los niveles de ejecución del Fondo y la capacidad de inversión del FAES durante el año.	8.0 Millones US\$.	9.5 Millones de US\$.	12.0 Millones US\$.
Plazo promedio de Desembolsos del FAES	Base de Datos de proyectos Dirección de Finanzas y Administración	Determinar los niveles de ejecución del Fondo y la capacidad de desembolsos del FAES durante el mes.	700,000 US\$.	800,000 US\$.	1 Million US\$.
Proyectos Finiquitados	Base de Datos de proyectos 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 Finiquitados y proyectos Terminados.	200	237	300
Proyectos con tiempo de espera superior a 30 días entre la solicitud y la visita de un evaluador y Visita de	Base de Datos de proyectos Dirección de Promoción y Evaluación	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos de la Dirección de Evaluación.	50	50	50

INDICADORES CLAVE DE DESEMPEÑO PARA 3 AÑOS
FONDO DE ASISTENCIA ECONOMICA SOCIAL

INDICADOR	FUENTE	PROPOSITO DEL INDICADOR	1ero	2o	3ero
proyectos con tiempo de nto superior a 30 días entre ampo y Aprobación de proyecto Técnico	Base de Datos de proyectos Dirección de Evaluación.	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos de la Dirección de Evaluación.	84	84	84
proyectos con tiempo de nto superior a 30 días entre ntrato e Inicio de Ejecución.	Base de Datos de proyectos Dirección de Control y Seguimiento	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos de las Direcciones Administrativa- Financiera y de Control y Seguimiento.	60	60	60
de Gastos Administrativos en s Gastos Totales (Desembolsos ón)	Base de Datos Dirección de Finanzas y Administración.	Determinar la eficiencia de procesamiento de proyectos del FAES.	10.00	10.00	10.00

PROYECTO DE RESOLUCION

HAITI. PRESTAMO ____/SF-HA A LA REPUBLIQUE D'HAITI
(Programa de Asistencia Económica y Social - Fase II)

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 République d'Haïti, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Asistencia Económica y Social - Fase II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$27.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de Haití, que formen parte de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales 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.