

PROGRAMA DE MOVILIZACIÓN DE COMUNIDADES

(TC-97-02-20)

RESUMEN EJECUTIVO

BENEFICIARIO Y ORGANISMO EJECUTOR: Servicio Voluntario de Asistencia Social (SERVAS)

BENEFICIARIOS FINALES: Organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos, de pequeños productores, asociaciones de padres y entidades similares

MONTO Y FUENTE:

BID:	US\$2.900.000	(Ingresos Netos/FOE moneda local, no-reemb.)	46%
Aporte local:	<u>US\$3.400.000</u>		54%
Total:	US\$6.300.000		100%

PLAZOS:

Período de ejecución:	24 meses
Período de desembolso:	30 meses

OBJETIVOS:

El objetivo de la Cooperación Técnica es consolidar la iniciativa del Gobierno de Minas Gerais de movilizar, en forma permanente y sustentable, recursos latentes de la sociedad civil para el financiamiento de proyectos comunitarios en zonas de pobreza. La CT serviría también para difundir esta modalidad de programa en el estado y en el país, con vistas a aumentar la eficiencia del gasto social.

Este objetivo sería logrado mediante: (a) el desarrollo metodológico del programa, con el perfeccionamiento del instrumental técnico, de los procedimientos de análisis de proyectos, y el fortalecimiento institucional de su entidad gestora - el Servicio Voluntario de Asistencia Social (SERVAS); y (b) el apoyo técnico y financiero para la ejecución de experiencias piloto de financiamiento a proyectos.

DESCRIPCIÓN:

La Cooperación Técnica tendría dos componentes:

1. **Desarrollo Metodológico** (US\$ 1.1 millones) del Programa de Movilización de Comunidades (PMC) incluyendo: (i) desarrollo de metodologías de preparación y análisis de proyecto; (ii) difusión y capacitación de promotores regionales, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y de las comunidades; (iii) reglamentación e instrumental operacional para

el PMC; (iv) sistema de gestión; (iv) evaluación del desempeño del programa.

2. **Experiencias Piloto** (US\$ 5.2 millones): Consiste en el financiamiento a proyectos piloto y el seguimiento de su implantación, en los tres principales sectores de actuación del Programa, *servicios sociales comunitarios, mejoras habitacionales, y apoyo a actividades productivas*. Estos proyectos serían financiados según el modelo participativo del PMC ("matching funds" de 50% del costo de los proyectos), mediante donaciones a las ONGs y entidades comunitarias.

LA ESTRATEGIA DE SECTOR Y DE PAIS DEL BANCO:

Las prioridades de la política del Banco en los sectores sociales en Brasil incluyen el apoyo en la eliminación de las consecuencias del rezago en la inversión social y reducción de las desigualdades de ingresos. La prioridad son las inversiones en recursos humanos, en la mejora en la calidad y alcance de los servicios de educación y salud, y en la infraestructura urbana y de saneamiento básico, orientada para los segmentos de bajos ingresos urbanos y rurales.

El programa propuesto se enmarca en esta estrategia, por su atención a la mejora de calidad en los servicios sociales brindados a las poblaciones más pobres, principalmente en los sectores de asistencia social e infraestructura para la vivienda. Promueve mejoras en la focalización y eficiencia de gestión del gasto social, el aumento de la cobertura de los proyectos, e impacta las condiciones de saneamiento básico de poblaciones de bajos ingresos.

BENEFICIOS:

Los beneficios esperados para el programa son:

(a) el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, mediante el apoyo técnico financiero y gerencial a aproximadamente 200 organizaciones no gubernamentales, especialmente asociaciones de vecinos, entidades de beneficencia y asociaciones de padres y de familiares de deficientes.

(b) el apoyo a la población de bajos ingresos y en situación de riesgo, de las cuales se espera beneficiar directamente a aproximadamente 11.900 personas a través de proyectos de Apoyo a Servicios Sociales, 4.440 personas con proyectos de Saneamiento y Mejoras de Vivienda, y 4.120 personas a través de proyectos productivos. En total, estos proyectos

piloto afectarían a aproximadamente 19.770 beneficiarios directos y 30.120 indirectos;

(c) la difusión y reproducción en otros estados de la experiencia piloto que representa el PMC, que busca demostrar la viabilidad, impacto y sostenibilidad de la **metodología de trabajo conjunto del sector público con las organizaciones de la sociedad civil** en el cofinanciamiento de proyectos sociales. La meta es difundir los resultados del programa entre los demás estados brasileños, de modo a promover su adopción, lo que resultaría en ventajas para la eficiencia y mejora de gestión de los programas sociales.

(d) Desarrollo y consolidación del modelo de gestión participativa con entidades de la sociedad civil, en el financiamiento y mantenimiento de servicios sociales dirigidos a la población más pobre.

RIESGOS:

Un riesgo a considerarse consiste en que un nuevo gobierno cambie las prioridades de la política estatal con relación a las comunidades pobres, lo que podría reducir su apoyo logístico y político al PMC. En cuanto al riesgo logístico, este será minimizado por el trabajo de asistencia técnica a ser desarrollado entre todo el personal técnico involucrado en la ejecución del Programa, incluyendo las municipalidades, lo que asegura una estructura institucional para la ejecución descentralizada del PMC. Con relación al riesgo político, la mejor forma de minimizarlo consiste en la difusión y consolidación del propio programa, cuyo dinamismo genera un diálogo productivo con la sociedad civil, que resulta en presiones positivas para su mantenimiento y sostenibilidad.

Otro riesgo es de que no sean dados los pasos para institucionalizar las estrategias de participación comunitaria en programas de otras entidades del estado. Para minimizar este riesgo se cuenta con un compromiso del ejecutivo estatal en extender la experiencia a otras entidades de la administración estatal y difundir los resultados de la evaluación de la metodología del PMC.

Un tercer riesgo es que, a pesar de sus ventajas, la metodología a ser promovida por el programa no sea adoptada por un número suficiente de estados de la federación. Para minimizar este riesgo, se pretende, además de la realización de las actividades de difusión por el Gobierno de Minas Gerais, obtener el apoyo del Gobierno Federal en promover el modelo.

**CLAUSULAS
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Ninguna.

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

Conforme lo estipulado en el párrafo 2.13 del documento de la Octava reposición (AB-1704), este proyecto puede ser clasificado como social, ya que se destina a la reducción de pobreza y sus inversiones están concentradas en los áreas de saneamiento, mejoras habitacionales, mejoramiento de la capacidad productiva de pequeños agricultores y formación de microempresas. Promueve también la modernización de los métodos de actuación del Estado en programas de equidad social. El proyecto puede ser considerado como focalizado a la pobreza (según el párrafo 2.15 del mismo documento) por restringir su actuación a grupos de bajos ingresos.

**EXCEPCIONES A
POLÍTICAS DEL
BANCO:**

Ninguna

**REVISION DE MEDIO
AMBIENTE Y
ASPECTOS SOCIALES:**

El Programa promueve mejoras en las condiciones de salubridad que contribuirán para reducir la incidencia de enfermedades de origen hídrico; la mejora de viviendas, los nuevos servicios comunitarios y la generación de empleo, afectará positivamente la calidad de vida de los beneficiarios. Algunos de estos beneficios favorecerán en particular a las mujeres. Las acciones del Programa capaces de producir impactos ambientales negativos, como accidentes de trabajo y producción de desechos sólidos y líquidos, serían de pequeña magnitud. Para prevenir y eliminar estos impactos, se implementarán las siguientes medidas: (a) preparación y aplicación de criterios de elegibilidad ambiental para los distintos tipos de proyectos; (b) desarrollo de guías respecto a los aspectos ambientales; (c) como parte de la evaluación del desempeño del Programa serán presentados al Banco los resultados de la implementación de los criterios de elegibilidad ambiental de los proyectos, identificando las lecciones aprendidas y adecuaciones efectuadas o recomendadas a dichos criterios.

**ADQUISICIONES
DE BIENES Y
SERVICIOS:**

Las adquisiciones de bienes, la construcción de obras y la contratación de los servicios relacionados financiados por el Programa serán efectuadas de acuerdo con los procedimientos indicados en las políticas del Banco. Las adquisiciones que serán llevadas a cabo por los beneficiarios finales a la operación se efectuarán mediante el método de licitación privada, con la comprobación que se ha

solicitado por lo menos tres propuestas. Estas licitaciones serán revisadas por el ejecutor en las rendiciones de cuentas, y por muestreo por el Banco. Para la contratación de los servicios de consultoría y para la adquisición de bienes por el Organismo Ejecutor, regirán las disposiciones de los Anexos C y B, respectivamente, del Contrato de Préstamo. El Banco ha aprobado los términos de referencia de las contrataciones de las consultorías financiadas con recursos del Banco.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Indicadores Socioeconómicos de Minas Gerais

- 1.1 Minas Gerais es el segundo estado brasileño en población (14 millones de habitantes) y ocupa la segunda posición entre los estados del país en producto bruto. El estado ha sostenido un crecimiento dinámico, principalmente a partir de los años 70. Hoy día disfruta de un alto nivel de industrialización y un sector agropecuario moderno. Su principal industria es la minería, pero la agricultura emplea la mayor cantidad de personas.
- 1.2 En materia de indicadores sociales, la situación es parecida a la del país: a pesar de tener un ingreso per cápita promedio estimado en US\$ 3.600, se observa un contraste grande en el grado de desarrollo de sus regiones, y entre la población rica y pobre. Un reciente estudio ^{1/} sobre las condiciones sociales del Estado, utilizando el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas, apunta que el índice del Estado, de 0.75, es similar al nacional y le ubica entre los "países de desarrollo promedio". De los 723 municipios del Estado, 98 son clasificados como de bajo desarrollo humano, 587 de promedio y apenas 28 son de alto índice. Esto significa que 73% de la población se encuentra en municipios de nivel de desarrollo humano bajo o promedio. Estos municipios más pobres tienden a ubicarse en la parte norte y nordeste del Estado (zona sujeta a sequías periódicas), tienen base económica agrícola y su población es relativamente más pequeña que los más desarrollados de la parte sur del Estado.

B. La Política Social del Gobierno Estatal

- 1.3 La presente administración estatal ha puesto en práctica una serie de iniciativas notables en el campo del desarrollo social, que incluyen innovaciones en los sectores de educación, salud, asistencia social y otros. Uno de sus instrumentos más significativos es el nuevo sistema de distribución de ingresos tributarios entre los municipios, implementado a través de la llamada "Ley Robin Hood". Esta ley ha introducido nuevos criterios

La "Ley Robin Hood"

La ley que define los criterios de distribución del 25% del Impuesto Sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) que corresponden a los municipios, ha cambiado el criterio por el cual cada municipio recibía su cuota según la recaudación en su territorio, a un sistema de indicadores que promueven la redistribución geográfica de los ingresos e incentivan la inversión en algunos sectores estratégicos. Entre los indicadores utilizados se encuentran los siguientes: (i) gastos municipales en **educación**; (ii) gastos en **salud**; (iii) en **preservación ambiental**, (inclusive en recolección de basuras); (iv) aumento de los **ingresos propios** (en relación a las transferencias); (v) área geográfica; (vi) población. Lo que justifica la denominación de la ley es que como resultado de su aplicación los municipios más pobres pasaran a recibir transferencias mayores per cápita que los mas ricos.

^{1/} IPEA y Fundação João Pinheiro: Condições de Vida nos Municípios de Minas Gerais - 1970/1980/1991.

en la distribución de ingresos tributarios del estado entre los municipios, en base a indicadores que reflejan las condiciones socioeconómicas y la naturaleza del gasto local. Se busca promover la redistribución progresiva de estos ingresos, incentivar la eficiencia administrativa y promover inversiones en sectores socialmente estratégicos.

- 1.4 La política educativa es otra de las áreas donde se han introducido innovaciones importantes. El Gobierno Estatal ha puesto en práctica una estrategia de descentralización de los gastos en educación y un nuevo esquema de distribución de recursos dentro del sector. El éxito nacionalmente reconocido de esta política, se atribuye principalmente a las características de autonomía de las unidades escolares, la valoración del rol de los directores y de los consejos de padres en su manejo, y al incentivo que se ha dado a los municipios para el incremento de los gastos de operación y mantenimiento de sus escuelas.
- 1.5 En el campo de la salud, ha sido significativo el éxito del Programa de Salud de Familia, que consiste en la asignación de equipos de médicos y de agentes comunitarios con responsabilidad por la atención a una determinada cantidad de familias. Este sistema ha sido adoptado en un número importante de municipios del estado, con resultados positivos en la reducción de índices de enfermedades y de internaciones hospitalarias.

C. El Programa de Movilización de Comunidades

- 1.6 En este contexto de innovaciones, el Gobierno Estatal ha orientado sus acciones en alivio a la pobreza y atención a grupos vulnerables hacia una estrategia de movilización de esfuerzos de la comunidad y delegación de la ejecución de proyectos y prestación de servicios a entidades no gubernamentales. El Programa de Movilización de Comunidades (PMC), objeto de la presente Cooperación Técnica, constituye el principal instrumento de esta nueva visión.
- 1.7 El PMC busca identificar y potenciar iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil, apoyándoles técnicamente y viabilizando sus proyectos con fondos de contrapartida. El PMC apoya a proyectos de construcción y equipamiento de centros de servicios sociales (apoyo a discapacitados, albergues de ancianos, guarderías infantiles), mejoras habitacionales y pequeños sistemas de saneamiento, y proyectos productivos. Son las propias entidades comunitarias, con apoyo técnico de los entes del gobierno estatal, que preparan, presentan y ejecutan los proyectos. Una ONG denominada SERVAS (ver párrafo 3.1) coordina la ejecución del programa.
- 1.8 Los resultados de la operación del Programa en sus dos años de existencia son muy positivos: se han financiado de 365 pequeños proyectos, proporcionado beneficios directos e indirectos a cerca de 150 mil personas. El costo promedio de los proyectos ha sido de aproximadamente US\$45 mil, lo que implica un costo por beneficiario

de US\$257. Este costo es relativamente bajo si se compara a programas con objetivos similares en otras partes de latinoamerica.

- 1.9 Tres aspectos principales resumen las características y ventajas del PMC: (a) el programa representa un eficiente mecanismo para la **movilización de recursos** para programas sociales, por la combinación de esfuerzos del Estado, sector privado y sociedad civil, que permite que se movilicen nuevas fuentes de recursos financieros y humanos para la atención a las prioridades de la política social; (b) promueve la buena **focalización** de los gastos del estado, por el proceso de auto-selección de la demanda y por los criterios de elegibilidad adoptados; (c) favorece la **economía de recursos** en la realización de las metas de inversión social, si se compara con los costos de programas similares, además del mejor rendimiento de los recursos públicos invertidos en el sector.
- 1.10 Otra importante contribución es el **desarrollo de organizaciones no gubernamentales**, mediante el apoyo a su institucionalización. Esto permite explotar su potencial para movilizar recursos de la comunidad y de los gobiernos locales, desarrollando su capacidad gerencial para la operación de servicios y ejecución de proyectos sociales. Así, el PMC es un mecanismo que complementa y amplía la política social estatal, ya que presenta importantes ventajas comparativas con relación a los demás programas ejecutados directamente por las entidades públicas. El cofinanciamiento por los beneficiarios asegura su compromiso con los resultados. Esto aumenta las posibilidades de éxito de los proyectos, y por ende la efectividad del gasto público social.
- 1.11 La estrategia del PMC coincide con los objetivos del Banco relativos al desarrollo de entidades de la sociedad civil. El Gobierno de Minas Gerais desea que este programa se consolide y pueda consagrarse como la forma más efectiva de canalización de recursos y actuación indirecta del gobierno para la realización de metas en el campo social. La expectativa es extender la metodología desarrollada por este programa a otros sectores del gobierno, transformando el "modus operandi" de más entidades estatales que tratan con temas sociales. Pero lo más importante es que se logre la consolidación de un gran número de entidades no gubernamentales, asociaciones de vecinos, asociaciones de padres, entidades filantrópicas, cooperativas de productores y otras, que representan un potencial muy importante de recursos de la propia sociedad.
- 1.12 A pesar de sus logros y ventajas, el PMC todavía representa una experiencia en fase embrionaria. El programa carece de procedimientos consistentes de análisis técnico, seguimiento y evaluación de proyectos, refuerzo en su estructura y sus instrumentos de gestión, entre otros. Es importante apoyar esta experiencia principalmente por su potencial de generar un modelo a ser difundido entre los demás estados brasileños. La cooperación técnica trataría de demostrar la viabilidad, impacto y sostenibilidad de la metodología de trabajo conjunto del sector

público con las organizaciones de la sociedad civil. Esta difusión deberá resultar en la adopción de este tipo de programa por otros gobiernos, municipales y estatales, con considerables beneficios para la eficiencia del gasto social.

D. Relación con la Política del Banco para el País

- 1.13 Las prioridades de la política del Banco en los sectores sociales en Brasil incluyen el apoyo en la eliminación de las consecuencias del rezago en la inversión social y reducción de las desigualdades de ingresos. La prioridad son las inversiones en recursos humanos, en la mejora en la calidad y alcance de los servicios de educación y salud, y en la infraestructura urbana y de saneamiento básico, orientada para los segmentos de bajos ingresos urbanos y rurales.
- 1.14 El programa propuesto se enmarca en esta estrategia, por su atención a la mejora de calidad en los servicios sociales brindados a las poblaciones más pobres, principalmente en los sectores de asistencia social e infraestructura para la vivienda. Promueve mejoras en la focalización y eficiencia de gestión del gasto social, el aumento de la cobertura de los proyectos, e impacta las condiciones de saneamiento básico de poblaciones de bajos ingresos de la zonas urbanas marginales y rurales.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivos y Resultados Esperados

- 2.1 El objetivo de la Cooperación Técnica es consolidar la iniciativa del Gobierno de Minas Gerais de movilizar en forma permanente y sustentable recursos latentes de la sociedad civil, para el financiamiento de proyectos comunitarios en zonas de pobreza. La CT serviría también para difundir esta modalidad de programa en Brasil, con vistas a aumentar la eficiencia del gasto social.
- 2.2 Se lograría este objetivo mediante: (a) el desarrollo metodológico del programa, con el perfeccionamiento del instrumental técnico, de procedimientos de análisis de proyectos, la difusión de las técnicas de preparación de proyectos entre las comunidades y ONGs, y el fortalecimiento institucional de su entidad gestora Servicio Voluntario de Asistencia Social (SERVAS); y (b) el desarrollo de proyectos piloto en sectores de alto interés social, que servirán de modelo para la consolidación de la metodología operativa del PMC.
- 2.3 Se espera profundizar conocimientos sobre las metodologías de diseño, preparación, ejecución y evaluación de impacto, a través de la realización de los siguientes proyectos:

- 47 proyectos de desarrollo comunitario incluyendo: 12 centros de ancianos, 12 centros de apoyo a discapacitados, 11 centros comunales, y 12 guarderías infantiles;
- 26 proyectos de apoyo a actividades productivas, 13 en el área urbana y 13 en el área rural;
- 30 proyectos de mejoras habitacionales, 15 de los cuales de mejoras en viviendas y 15 sistemas simplificados de saneamiento.
- Además del aprendizaje obtenido, estos proyectos piloto beneficiarían a aproximadamente 19.7 mil personas en forma directa y 30.1 mil de forma indirecta.

2.4 Las actividades de promoción y capacitación y fortalecimiento institucional, generarían los siguientes beneficios:

- fortalecimiento de aproximadamente 200 organizaciones no-gubernamentales y asociaciones vecinales;
- capacitación de aproximadamente 250 promotores y analistas técnicos de proyectos, miembros de asociaciones comunitarias y de ONGs.

B. Componentes

2.5 La Cooperación Técnica tendría dos componentes:

1. Desarrollo Metodológico (US\$ 1.1 millones)

2.6 Consiste en el desarrollo del instrumental técnico, metodológico y logístico para el adecuado funcionamiento del PMC. Incluiría los siguientes subcomponentes:

- a. Desarrollo de Metodologías de Preparación de Proyectos: Consiste en la sistematización y perfeccionamiento de las metodologías de análisis técnico, financiero, institucional y ambiental de proyectos financiados por el PMC, en sus distintos sectores de actuación. Su propósito es establecer procedimientos padronizados de análisis de proyecto, en base a guías e instructivos padronizados. Estos serían utilizados tanto para orientar a los técnicos involucrados en la promoción y análisis técnico de los proyectos, como por las ONGs y los beneficiarios finales, en la preparación y presentación de sus solicitudes (US\$ 150,000).
- b. Difusión y Capacitación: La Cooperación Técnica financiaría también la difusión de las guías de preparación y metodologías de gestión de proyectos, entre los técnicos del estado que participan en la promoción y análisis de proyectos, las ONGs que apoyan la comunidades en su preparación y de las propias comunidades en la gestión de los proyectos. La capacitación se

hará mediante programas regionalizados y talleres de trabajo en las comunidades beneficiarias (US\$ 600.000);

- c. Reglamentación e Instrumental Operacional: Este componente se destina a definir y sistematizar los procedimientos operacionales para el funcionamiento del Programa. Implica analizar los procedimientos internos del Programa, las reglas de funcionamiento, criterios de elegibilidad, mecanismos de ejecución y seguimiento de los proyectos etc. Su resultado sería un Reglamento Operativo para el PMC (US\$ 50.000);
- d. Sistema de Gestión: Se apoyará el desarrollo de un sistema de gestión para PMC, incluyendo la evaluación de las necesidades de información, el diseño lógico del modelo de gestión de la información, y la implantación del sistema de información gerencial. El resultado de este componente sería la implantación de una red integrada de computación para la gestión del programa, permitiendo el adecuado control y seguimiento de sus operaciones (US\$ 200.000);
- e. Evaluación del Programa: La evaluación del desempeño del PMC será realizada mediante la organización de un sistema de monitoreo y la evaluación de una muestra de proyectos en ejecución o ya financiados por el Programa. El propósito de la evaluación es de identificar los impactos sociales y económicos de estos proyectos, analizar la adecuación de los procedimientos técnico-operativos del programa, y elaborar recomendaciones para perfeccionar las prácticas de ejecución y evaluación de proyectos (US\$ 100.000);

2. Experiencias Piloto (US\$ 5.2 millones)

- 2.7 Consiste en el financiamiento de proyectos y el seguimiento de su implementación en los principales sectores de actuación del Programa. Los proyectos de muestra de cada sub-sector servirán de modelo para el estudio de las mejores técnicas de su promoción entre la comunidad, modelos de gestión y organización comunitaria, rentabilidad económica y beneficio social. Los sectores incluyen: (i) servicios sociales comunitarios; (ii) mejoras habitacionales y sanitarias; y (iii) apoyo a actividades productivas. Estos proyectos serían financiados según el modelo participativo del PMC, mediante donaciones equivalentes a 50% del costo de los proyectos, a las ONGs y entidades comunitarias solicitantes. Los proyectos serían sometidos al proceso de selección y análisis técnico del Programa (vea los criterios en el párrafo 2.6) y monitoreados y evaluados sistemáticamente durante su ejecución. Los recursos de la CT del Banco serían dirigidos principalmente al financiamiento de actividades de organización, gestión y capacitación de las entidades, equipos y suministros y gastos recurrentes en proporción decreciente.

C. Descripción de los Sectores

- 2.8 Servicios Sociales Comunitarios: Financia servicios de apoyo social a grupos vulnerables de bajos ingresos, organizados y administrados por organizaciones comunitarias, filantrópicas y otras de naturaleza similar. Los proyectos elegibles son: (a) *Asilo de Ancianos*; (b) *Centros de Apoyo a Deficientes (APAEs)*, administrados y operados por asociaciones de padres de los deficientes, generalmente con apoyo técnico y financiero del estado; (c) *Centros Comunitarios*, ubicados en la periferia de las ciudades o en poblados rurales, utilizados para el desarrollo de actividades de esparcimiento, comunitarias, y productivas; (d) *Guarderías Infantiles*, operadas por ONGs con la participación de los padres, y que cuentan casi siempre con el apoyo de las alcaldías locales para suministros y alimentación. El programa financia la construcción, reforma o ampliación de estos centros y su equipamiento. Se requiere que las asociaciones beneficiarias aseguren el personal y los fondos para el mantenimiento de los servicios brindados en los centros.
- 2.9 Mejoras Habitacionales y Sistemas Alternativos de Saneamiento: Son proyectos de: (a) *mejora en viviendas precarias* - usualmente por la adición o reforma de una pieza con servicio sanitario y pequeñas mejoras en el acabado de casas existentes - realizados en periferias urbanas y pequeñas poblaciones rurales; (b) *instalación de sistemas simplificados de distribución de agua potable* (bombas eléctricas y cañería para distribución domiciliaria), realizados en poblados rurales donde la empresa estatal de aguas no ofrece sus servicios. Los proyectos son realizados bajo el sistema de ayuda mutua, sirviendo como forma de agregación de la comunidad y generando importante impacto sobre las condiciones de salubridad de la población beneficiaria.
- 2.10 Actividades Productivas Urbanas y Rurales: Consiste en el financiamiento e seguimiento de la implantación de pequeños proyectos de producción y comercialización colectiva de productos agrícolas y semi-artesanales. En el caso de proyectos rurales, se financia equipos e implementos para plantío, cosecha y almacenamiento de productos agrícolas, además de equipos e instalaciones para el beneficio de estos productos y capacitación técnica de los beneficiarios. Todos los proyectos son analizados bajo la perspectiva de su viabilidad comercial y financiera. La capacitación los beneficiarios (que tienen que organizarse en forma de asociación), será en aspectos de comercialización, contabilidad simplificada y gestión. Se enfatizará también la formación de fondos de mantenimiento, para asegurar la sostenibilidad de las inversiones.

D. Criterios de selección

- 2.11 Los proyectos financiados por el Programa deberán cumplir, además de los criterios técnicos específicos de cada tipo de proyecto incluidos en las normas de funcionamiento del PMC, con los siguientes:

- a. El ingreso promedio mensual de las familias beneficiarias deberá estar por debajo del nivel de pobreza, equivalente a US\$60 per cápita al mes;
 - b. Los proyectos deberán cumplir con los parámetros de costo máximo por beneficiario o por familia, según el sector, establecidos para el Programa;
 - c. Para poder presentar un proyecto los beneficiarios deben pertenecer a un grupo comunitario organizado, con por lo menos un año de existencia.
- 2.12 Las propuestas de financiamiento de proyectos deben contener como mínimo las siguientes informaciones:
- a. Beneficios esperados, en términos cuantitativos y cualitativos; el número de beneficiarios directos y una estimación justificada de los beneficiarios indirectos;
 - b. Planos simplificados de las obras y especificaciones técnicas de los equipos a ser financiados, aprobados por las correspondientes entidades sectoriales del gobierno del estado.
 - c. Cronograma de ejecución y presupuesto detallado del costo total del proyecto (por año, categorías de gasto y fuentes); y
 - d. Sistema mínimo de seguimiento y evaluación, incluyendo presentación de informes de seguimiento y rendición de cuentas, que permita obtener información sobre el impacto logrado.

E. Costo y Financiamiento

- 2.13 Se estima que del total equivalente a US\$ 6.2 millones previstos para la ejecución de la CT, US\$ 1.1 millones se destinarían a las actividades de desarrollo metodológico y US\$ 5.2 millones al financiamiento de los proyectos piloto. De estos recursos, US\$ 3.3 millones constituirían la contrapartida local y US\$2.9 millones la participación del Banco.

CUADRO II-1: COSTO TOTAL DE LA CT Y SU FINANCIAMIENTO (EN MILES DE US\$)					
COMPONENTES DEL PROGRAMA Y CATEGORÍAS DE INVERSIÓN		BID FOE-ML	APORTE LOCAL	TOTAL	%
1.	Desarrollo Metodológico	1.100		1.100	17,46
	Servicios de Consultoría	450		450	7,14
	Capacitación	500		500	7,94
	Servicios gráficos	50		50	0,79
	Equipos	100		100	1,59
2.	Experiencias Piloto	1.800	3.400	5.200	82,54
	Servicios de Consultoría	230		230	3,65
	Capacitación	200		200	3,17
	Equipos	770	200	970	15,40
	Obras y Materiales		3.200	3.200	50,80
	Gastos Recurrentes	600		600	9,52
TOTAL		2.900	3.400	6.300	100,0
Porcentajes		46,0	54,0	100,0	

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 El Organismo Ejecutor sería el Servicio Voluntario de Asistencia Social (SERVAS), una organización privada sin fines de lucro, creada específicamente para apoyar iniciativas sociales cofinanciadas por el Gobierno del Estado. El SERVAS tiene una tradición de muchos años en la realización de programas sociales de naturaleza filantrópica y asistencial. Sin embargo, más recientemente su función ha sido dirigida hacia un rol complementario de la política social del estado, coordinando el financiamiento en apoyo a las iniciativas comunitarias, y movilizandorecursos adicionales para estos fines. El SERVAS transfiere recursos para las organizaciones de la sociedad civil, que son las ejecutoras de los proyectos y responsables por su mantenimiento y gestión. Sus fondos provienen de aportes del estado, de donaciones, legados y contribuciones de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.
- 3.2 El SERVAS constituye la instancia de selección y evaluación de propuestas, coordinación de su análisis técnico, y supervisión de la ejecución de proyectos del PMC. Por solicitud del SERVAS el análisis técnico de las propuestas es realizado en el campo, por las entidades estatales especializadas del gobierno estatal (como son la Secretaría de Trabajo y Asistencia Social, Secretaría de Obras y Transporte, la Empresa Estatal de Saneamiento, la Empresa de Extensión Agrícola, etc.). Una vez autorizados técnicamente, los proyectos son sometidos a la aprobación del Consejo del PMC. El SERVAS revisa este análisis, verifica el cumplimiento de los

criterios de elegibilidad y somete al Consejo del programa para la aprobación de los proyectos. Una vez aprobados se encarga de su control financiero, seguimiento y evaluación.

- 3.3 La Secretaría de Planeamiento del Gobierno del Estado de Minas Gerais (SEPLAN) es responsable del manejo de los fondos del programa. Sus tareas incluyen la realización de los desembolsos a los beneficiarios, recibimiento y procesamiento de las rendiciones de cuentas, verificación de procedimientos de adquisición, control financiero general del Programa y preparación de las rendiciones de cuentas requeridas por el Banco.

- 3.4 El programa cuenta con la siguiente estructura administrativa:

- a. El **Consejo del PMC**, compuesto de 15 miembros, entre estos titulares de Secretarías de Estado, miembros de organizaciones voluntarias, de asociaciones municipales, de la empresa privada y líderes comunitarios.
- b. La **Secretaría Ejecutiva** del PMC: ejercida por el SERVAS, el cual recibe y encamina los proyectos presentados por las comunidades hacia las correspondientes Secretarías de Estado para su estudio de factibilidad, y presenta al Consejo los proyectos aceptados.

A. Adquisición y Contratación de Bienes y Servicios

- 3.5 Las adquisiciones de bienes, la construcción de obras y la contratación de los servicios relacionados financiados por el Programa serán efectuadas de acuerdo con los procedimientos indicados en las políticas del Banco. Según las reglas del Programa, los montos de aportados por el programa a cada proyecto no podrán sobrepasar el equivalente de US\$60 mil. Las adquisiciones serán llevadas a cabo por los beneficiarios finales (Organizaciones Comunitarias) y se efectuarán mediante el método de licitación privada, siguiendo los principios establecidos en el reglamento del Programa, los cuales son compatibles con la legislación nacional de licitaciones y requieren la presentación de por lo menos tres propuestas. Estas licitaciones son todas revisadas ex-post por el ejecutor y serán puestas a disposición del Banco.
- 3.6 El procedimiento de selección y la contratación de los servicios de consultoría, y adquisición de bienes efectuados por el Organismo Ejecutor, se regirán por las disposiciones del Anexo B y C del Contrato de Préstamo, que establece concurso internacional para la contratación de firmas consultoras por montos que superen los US\$200.000. El Banco aprobará ex-ante los términos de referencia y las contrataciones de las consultorías financiadas con recursos del Banco.

B. Período de Ejecución y Cronograma de Actividades

- 3.7 El programa se ejecutaría en un plazo de 24 meses y los desembolsos de los recursos de la Cooperación Técnica se extenderían por 30 meses, contados a partir de la vigencia del convenio. Se prevé que los desembolsos del primer año sean de 40%, de 50% en el segundo y el 10% restante en el tercero.

C. Calidad Ambiental e Impacto Social

- 3.8 **Impactos favorables.** Las mejoras en las condiciones de salubridad contribuirán para reducir la incidencia de enfermedades de origen hídrico; la mejora de viviendas, los nuevos servicios comunitarios y la generación de empleo, afectará positivamente la calidad de vida de los beneficiarios. Algunos de estos impactos beneficiarán en particular a la mujer.
- 3.9 **Impactos negativos potenciales.** Las acciones del Programa capaces de producir algunos impactos ambientales negativos serían: (i) las actividades productivas (accidentes de trabajo y producción de desechos sólidos y líquidos); (ii) pequeñas obras (mala ubicación, accidentes de trabajo y producción desechos). Estos serían de muy pequeña magnitud e impacto.
- 3.10 Para eliminar los impactos negativos se implementarán las siguientes medidas: (a) Preparación y aplicación de criterios de elegibilidad ambiental para los distintos tipos de proyectos 2/; (b) Capacitación y desarrollo de guías respecto a los aspectos ambientales en el componente de Desarrollo metodológico; (c) Como parte de la evaluación del desempeño del Programa serán presentados al Banco los resultados de la implementación de los criterios de elegibilidad ambiental de los proyectos, identificando las lecciones aprendidas y adecuaciones efectuadas o recomendadas a dichos criterios.

D. Seguimiento y Evaluación

- 3.11 La ejecución del programa sería acompañada por la representación del Banco en Brasil, con base a los datos proporcionados por el SERVAS. Los informes previstos son:
- 3.12 Informes semestrales: Para facilitar el monitoreo de los impactos y el cumplimiento de los benchmarks del programa, las informaciones de seguimiento deberán ser presentadas según los lineamientos señalados en el Marco Lógico del programa (anexo I). Los informes semestrales deberán contener informaciones sobre la ejecución financiera, la relación de los proyectos aprobados y sus

2/ La revisión ambiental de los proyectos se iniciaría a partir del sexto mes de vigencia de la CT, a fin de permitir el desarrollo de las metodologías y criterios apropiados.

resultados, los resultados de los estudios y otros productos de las consultorías contratadas, y los eventuales informes generados por el sistema de evaluación del programa.

- 3.13 Informe Final y Evaluación: al final del período de ejecución del Programa, la entidad ejecutora deberá elaborar y remitir al Banco un informe final de ejecución y evaluación del Programa. Además de las informaciones generalmente solicitadas para la comprobación de los gastos e informaciones sistematizadas sobre el desempeño general del Programa, incluyendo la ejecución físico-financiera, este informe deberá contener un análisis de la realización de sus objetivos de desarrollo, según los indicadores del Marco Lógico correspondiente. Esta evaluación deberá ser efectuada en base al sistema de monitoreo de proyectos a ser financiado y desarrollado con recursos de la Cooperación Técnica.
- 3.14 La aprobación de proyectos financiados por el Programa será efectuada de forma autónoma por el ejecutor, que deberá mantener toda la documentación comprobatoria de los gastos realizados para el análisis ex-post de la representación.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 Los principales beneficios esperados para el programa son:
- (a) el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, mediante el apoyo técnico financiero y gerencial a aproximadamente 200 organizaciones no gubernamentales, especialmente asociaciones de vecinos, entidades de beneficencia y asociaciones de padres y de familiares de deficientes.
 - (b) el apoyo a la población de bajos ingresos y en situación de riesgo, de las cuales se espera beneficiar directamente a aproximadamente 11.900 personas a través de proyectos de Apoyo a Servicios Sociales, 4.440 personas con proyectos de Saneamiento y Mejoras de Vivienda, y 4.120 personas a través de proyectos productivos. En total, estos proyectos piloto afectarían a aproximadamente 19.770 beneficiarios directos y 30.120 indirectos;
 - (c) la difusión y reproducción en otros estados de la experiencia piloto que representa el PMC, que busca demostrar la viabilidad, impacto y sostenibilidad de la **metodología de trabajo conjunto del sector público con las organizaciones de la sociedad civil** en el cofinanciamiento de proyectos sociales. La meta es difundir los resultados del programa entre los demás estados brasileños, de modo a

promover su adopción, lo que resultaría en ventajas para la eficiencia y mejora de gestión de los programas sociales.

- (d) el desarrollo y consolidación del modelo de gestión participativa con entidades de la sociedad civil, en el financiamiento y mantenimiento de servicios sociales dirigidos a la población más pobre.

B. Riesgos

- 4.2 Un riesgo importante consiste en que un nuevo gobierno cambie las prioridades de la política estatal con relación a las comunidades pobres, lo que reduciría su apoyo logístico y político al PMC. Este riesgo será minimizado por el trabajo de asistencia técnica a ser desarrollado entre todo el personal técnico involucrado en la ejecución del Programa, incluyendo las municipalidades, lo que asegura una estructura organizacional para la ejecución descentralizada del PMC. Con relación al riesgo político, la mejor forma de minimizarlo consiste en la difusión y consolidación del propio programa, cuyo dinamismo genera un diálogo productivo con la sociedad civil, que resulta en presiones positivas para su mantenimiento y sostenibilidad.
- 4.3 Otro riesgo es de que no sean dados los pasos para institucionalizar las estrategias de participación comunitaria en programas de otras entidades del estado. En este caso, uno de los principales objetivos del programa, referente a la economía y eficacia de los programas sociales estaría comprometida. Para minimizar este riesgo se cuenta con un compromiso del ejecutivo estatal en extender la experiencia a otras entidades de la administración estatal y difundir los resultados de la evaluación de la metodología del PMC.
- 4.4 Un tercer riesgo es que, a pesar de sus ventajas, la metodología a ser promovida por el programa no sea adoptada por un número suficiente de estados de la federación, por razones políticas locales y otras ajenas al control del proyecto. Para minimizar este riesgo, se pretende, además de la realización de las actividades de difusión que serán promovidas por el Gobierno de Minas Gerais, obtener el apoyo del Gobierno Federal en esta difusión, que podrá ser apoyada por otros proyectos del Banco.

MARCO LOGICO DEL PROGRAMA

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	VARIABLES EXÓGENAS
Fin Movilizar recursos adicionales y ampliar la participación de las organizaciones comunitarias, vecinales y de los gobiernos locales en la ejecución de programas y prestación de servicios sociales	Incremento en los gastos públicos y privados en programas comunitarios Ampliación de la cobertura (numero de beneficiarios) de programas sociales con participación comunitaria	Análisis Ex-post del programa Informaciones Estadísticas del Gobierno Estatal	Restricción en recursos para programas comunitarios. Dificultades de financiamiento externo
Propósitos / Objetivos Mejorar la calidad de vida de grupos socialmente vulnerables (niños, adolescentes, ancianos y discapacitados) y comunidades de bajos ingresos.	Satisfacción de los Beneficiarios con las mejoras en su situación y calidad de vida, por grupo focalizado.	Encuesta con los beneficiarios de los proyectos	Factores económicos (fiscales, choques externos), naturales (sequías, inundaciones) y políticos adversos.
Componentes A. Desarrollo Metodologico (i) Metodologías de Preparación y Analisis de Proyectos (ii) Difusión y Capacitación (iii) Reglamentación e Instrumental Operacional; (iv) Sistema de Gestión (v) Evaluación del Programa	- aproximadamente 200 organizaciones no-gubernamentales y vecinales son fortalecidas - el SERVAS se estructura como principal entidad de movilización de recursos para el área social - aproximadamente 250 promotores y analistas de proyectos son capacitados	Informes de Seguimiento del Programa	Voluntad política. Presión electoral regional y nacional sobre prioridades de inversión. Insuficiente capacidad para movilización de recursos por las organizaciones comunitarias.
B. Experiencias Piloto 1. Servicios Sociales Comunitarios 1.1. Asilo de Ancianos 1.2 Centros de Apoyo a Deficientes 1.3 Centros Comunitarios 1.4 Guarderías Infantiles 2. Mejoras de Viviendas y Servicios de Saneamiento 2.1 Mejoras Habitacionales 2.2 Sist. Simplif. de Agua Potable 3. Proyectos Productivos 3.1 P.P. Urbanos 3.2 P.P. Rurales	Población beneficiada directamente con Servicios y Obras. Metas: - 47 proyectos de Apoyo a Servicios Sociales con 9.412 beneficiarios directos - 30 proyectos de Saneamiento y Mejoras de Vivienda, con 3.824 beneficiarios directos. - 26 Proyectos Productivos con 4.122 beneficiarios directos	Encuestas de beneficiarios (Sistema de Seguimiento del Programa)	Factores Políticos

Programa de Movilización Social: Programa de Inversiones y Beneficiarios Esperados

SECTORES	No. de Proyectos	Inversión p/Sector	Costo p/ Beneficiario Directo	Beneficiarios Directos	Costo p/ Beneficiario Indirectos	Beneficiarios Indirectos
1. Proyectos Productivos	26	940,546	353	4,122	420	9,555
Rurales	13	511,840	212	2,414	336	1,522
Urbanos	13	428,705	251	1,708	53	8,033
2. Mejoras Habitacionales	30	1,349,977	353	4,437	420	3,443
Mejoras en Viviendas	15	802,547	516	1,555	473	1,697
Sistemas Simpl. Saneam.	15	547,430	190	2,881	313	1,746
3. Apoyo Social	47	2,609,478	277	11,210	106	17,125
Asilo Ancianos	12	1,064,481	367	2,900	13,306	80
Cantros de Apoyo a Disc.	12	623,347	355	1,756	346	1,801
Centros Comunitarios	11	527,330	102	5,170	46	11,401
Guaderias Infantiles	12	394,319	285	1,384	103	3,844
TOTALES	103	4,900	257	19,769		30,123

PROYECTO DE RESOLUCION DE- /98

BRASIL. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN PROGRAMA DE
MOVILIZACION DE COMUNIDADES

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, proceda a suscribir los acuerdos que sean necesarios y adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución de la propuesta referida en el Documento_____ sobre una cooperación técnica no reembolsable con el Serviço Voluntário de Assistência Social (SERVAS) de la República Federativa del Brasil, para apoyar la iniciativa de movilización de recursos de la sociedad civil para el financiamiento de proyectos comunitarios.
2. Destinar para los fines de esta resolución hasta el equivalente de US\$2.900.000 (dos millones novecientos mil dólares de los Estados Unidos de América), en moneda local, con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco.
3. Establecer que la suma anteriormente indicada sea otorgada con carácter no reembolsable.