

**PROGRAMA DE APOYO AL FONDO NACIONAL DE
COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL
FONCODES II**

(PE-0101)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	República del Perú												
ORGANISMO EJECUTOR:	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)												
MONTO Y FUENTE:	<table border="0"><tr><td>BID:</td><td>US\$150 millones (CO)</td></tr><tr><td>BIRF:</td><td>US\$150 millones</td></tr><tr><td>Aporte local:</td><td><u>US\$130 millones</u></td></tr><tr><td>Total:</td><td>US\$430 millones</td></tr></table>	BID:	US\$150 millones (CO)	BIRF:	US\$150 millones	Aporte local:	<u>US\$130 millones</u>	Total:	US\$430 millones				
BID:	US\$150 millones (CO)												
BIRF:	US\$150 millones												
Aporte local:	<u>US\$130 millones</u>												
Total:	US\$430 millones												
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	<table border="0"><tr><td>Plazo de amortización:</td><td>25 años</td></tr><tr><td>Período de compromiso:</td><td>3 años</td></tr><tr><td>Período de desembolso:</td><td>4 años</td></tr><tr><td>Tipo de interés:</td><td>variable</td></tr><tr><td>Inspección y vigilancia:</td><td>1%</td></tr><tr><td>Comisión de crédito:</td><td>0,75%</td></tr></table>	Plazo de amortización:	25 años	Período de compromiso:	3 años	Período de desembolso:	4 años	Tipo de interés:	variable	Inspección y vigilancia:	1%	Comisión de crédito:	0,75%
Plazo de amortización:	25 años												
Período de compromiso:	3 años												
Período de desembolso:	4 años												
Tipo de interés:	variable												
Inspección y vigilancia:	1%												
Comisión de crédito:	0,75%												
OBJETIVO:	El objetivo del programa es continuar con el apoyo al mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre y vulnerable, financiando la ejecución de pequeños proyectos presentados por las comunidades organizadas.												
DESCRIPCIÓN:	<p>Las evaluaciones efectuadas en 1994, la evaluación intermedia de 1995 así como las visitas de supervisión conjuntas efectuadas por el Banco y el Banco Mundial permiten concluir que la organización de FONCODES, el personal y los procedimientos son eficientes, para llevar a cabo pequeños proyectos de infraestructura en las comunidades pobres del Perú. Asimismo, permitieron identificar los asuntos que necesitaban ser mejorados. Ambos aspectos sirvieron de base para el diseño de la segunda etapa. En el ANEXO I-1 se explicitan los resultados más relevantes de la evaluación.</p> <p>El programa tendría dos componentes: i) proyectos de apoyo social e infraestructura; y ii) fortalecimiento institucional y gestión comunitaria.</p>												

1. Proyectos de apoyo e infraestructura y social

Estarán focalizados básicamente hacia la educación primaria, servicios básicos de salud, paternidad responsable, suministro de agua potable, sistemas de alcantarillado y saneamiento ambiental.

2. Proyectos de infraestructura económica y de desarrollo productivo

a. Proyectos de infraestructura económica.

Este subcomponente comprende proyectos de: infraestructura vial básica, electrificación rural, pequeños sistemas de riego, construcción o mejoramiento de pozos artesianos, rehabilitación de tierras, forestación y reforestación e infraestructura básica de comercialización.

b. Proyectos de desarrollo productivo. Se refiere al financiamiento de pequeños proyectos de producción, tanto para el auto-consumo o dirigidos a la generación de ingresos para los beneficiarios.

Considerando la poca experiencia de FONCODES en este tipo de proyectos, este subcomponente será ejecutado en escala piloto y sólo se podrán destinar hasta US\$12,4 millones para el financiamiento de esta línea, equivalentes al 3% de los recursos del programa destinados a financiar proyectos.

c. Proyectos articulados de desarrollo (PAD)

Esta es una línea especial, dirigida a financiar en una localidad una serie de proyectos recogiendo las prioridades establecidas por la comunidad beneficiaria y complementándose entre sí, puedan optimizar el uso de los recursos naturales de la localidad. Los proyectos serán considerados como una unidad y deberá incluir como elemento central uno o más proyectos de desarrollo productivo. La evaluación socio-económica será considerando el conjunto de proyectos como un todo y deberá tener una rentabilidad igual o superior al 12%.

3. Fortalecimiento institucional y gestión comunitaria

El componente de desarrollo institucional comprende el apoyo a tres actividades ligadas entre sí: proceso de descentralización del FONCODES; equipamiento para la oficina central y para las oficinas zonales; y plan de capacitación del personal y de las comunidades beneficiarias. El costo total del componente es de US\$6,8 millones.

CLASIFICACIÓN AMBIENTAL:

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 17 de enero de 1996 clasificó esta operación en la categoría III.

BENEFICIOS:

- Uno de los principales beneficios del programa consistirá en el mejoramiento de los niveles de vida, productividad e ingresos de los grupos sociales más desfavorecidos de la población, mediante la ejecución descentralizada de unos 9.000 pequeños proyectos de infraestructura básica social, económica y productiva de alta prioridad para las comunidades beneficiadas. La ejecución de dichos proyectos no sólo contribuirá a generar beneficios inmediatos en términos de empleo e ingresos para los beneficiarios durante la ejecución de las obras, sino que permitirá satisfacer algunas de sus más urgentes necesidades básicas, por mucho tiempo insatisfechas.
- Las inversiones realizadas por FONCODES, que representan aproximadamente un 15% del total de la inversión pública anual, proporcionan al Estado un instrumento de eficacia probada para canalizar con un elevado grado de focalización un importante volumen de recursos en forma ágil y eficiente a los sectores de mayor pobreza, constituyéndose en uno de los principales mecanismos de la acción gubernamental en el campo social.
- Asimismo, la acción de FONCODES ha contribuido de manera importante a crear las condiciones para lograr la pacificación y la estabilidad social del país, particularmente en las zonas rurales afectadas por una grave situación de violencia e inseguridad.
- El enfoque de demanda (demand-driven) en la selección de los proyectos y la modalidad de funcionamiento a través de los núcleos ejecutores explican el alto grado de aprobación comunitaria en relación a las obras realizadas y han contri-

buido a crear en las comunidades una capacidad de organizarse y trabajar solidariamente para complementar la acción del Estado.

- El éxito demostrado por esta modalidad de ejecución de pequeños proyectos que responden a las necesidades básicas de la población más pobre y vulnerable del país, la aún limitada capacidad institucional de los ministerios de línea y de los municipios, así como la necesidad de seguir contando con un mecanismo eficaz y transparente para canalizar recursos a las comunidades carenciadas, explican la decisión del gobierno de mantener la operación de FONCODES y de solicitar el apoyo del Banco y del Banco Mundial para una nueva etapa del programa.
- La implementación en esta nueva etapa del componente de proyectos de desarrollo productivo a nivel piloto, permitirá extraer lecciones que guíen la estrategia y la acción futura del gobierno en el financiamiento de este tipo de proyectos.
- Finalmente, la operación descentralizada de FONCODES a través de sus 24 oficinas zonales a nivel departamental ha contribuido a generar, a nivel regional, la capacidad de trabajar estrechamente con las comunidades más pobres del país en la identificación, formulación, ejecución y supervisión de proyectos de infraestructura social, económica y productiva.

RIESGOS:

- Durante la ejecución de la primera etapa se observó que las comunidades en situación de extrema pobreza han podido beneficiarse de la participación y asistencia técnica de ONGs, grupos de la iglesia y gobiernos municipales, apoyo que se espera continúe durante la nueva etapa. Sin embargo, en esta segunda etapa se enfatizará la focalización hacia sectores aún más pobres y alejados. Consecuentemente, al ser un programa que responde a la demanda de las comunidades, existe el riesgo que las localidades más apartadas y débiles queden marginadas debido a su limitada capacidad de formular y presentar proyectos financiables por FONCODES. Para minimizar este riesgo, FONCODES ha incorporado como parte del nuevo ciclo de proyectos, un mecanismo simplificado para la presentación de los mismos y un mayor apoyo en el financiamiento de la preinversión.

- Otro de los riesgos de la presente operación está referido a la sustentabilidad a largo plazo de las inversiones, la misma que depende de una adecuada operación y mantenimiento de las obras. Para esta nueva etapa se están tomando medidas específicas para enfrentar este riesgo, tales como: i) fortalecer las acciones de capacitación de las comunidades en operación y mantenimiento de las obras como parte de cada proyecto; ii) explicitar, durante la etapa de promoción, las contribuciones y compromisos financieros que tendrían que asumir los beneficiarios para estos efectos; iii) involucrar directamente a los beneficiarios en la construcción de las obras, requiriendo que realicen una contribución como aporte al proyecto; y iv) involucrar a los municipios y empresas locales y regionales en los proyectos de FONCODES.
- Un riesgo que suele presentarse es la insuficiente coordinación con los ministerios y entidades de línea del nivel central y con los municipios. Aunque durante la evaluación intermedia de la primera etapa se detectaron algunos problemas en este ámbito, FONCODES ha venido completando y actualizando los convenios de coordinación con los ministerios y otras entidades de línea, con resultados positivos en términos del cumplimiento de estándares, normas técnicas y compromisos de operación y mantenimiento de las obras. Asimismo, se ha venido implantando instancias permanentes de coordinación interinstitucional, y analizando nuevas estrategias para trabajar más cercanamente con las autoridades locales.
- Finalmente, un riesgo común a todos los fondos de inversión social es el de la posible politización y burocratización de la entidad ejecutora. En este sentido, durante la primera etapa se observó que las operaciones de FONCODES se basaron en criterios eminentemente técnicos, de acuerdo con sus fines y objetivos propios. Esta experiencia permite suponer que para la segunda etapa dicho riesgo no resulta significativo, más aún considerando que el fondo operó normalmente y en forma autónoma, incluso a lo largo de las campañas electorales previas a las elecciones presidenciales y congresionales de abril de 1995 y las municipales de noviembre del mismo año. Adicionalmente, pese a una rotación relativamente elevada de los funcionarios del nivel directivo, FONCODES ha mantenido en los últimos años una

planta técnica de muy buen nivel profesional, con un alto grado de compromiso e identificación con los objetivos centrales de la institución.

**ESTRATEGIA
DEL BANCO
EN EL PAÍS:**

La estrategia del Banco hacia el Perú incluye tres grandes componentes, cuyo objetivos son: i) apoyar el programa de estabilización de la economía y la implementación de cambios estructurales con el propósito de acelerar el crecimiento económico y la generación de empleo; ii) mejorar la infraestructura de transporte y energía, así como los servicios sociales en salud, saneamiento y educación, cuyos resultados son de mediano y largo plazo; y iii) apoyar los esfuerzos del gobierno en la reducción de la pobreza, mediante la implementación de programas como el propuesto en la presente operación.

El proyecto que se presenta en este informe ha sido diseñado en consistencia con dicha estrategia.

Por otro lado, la estrategia del Banco en el sector agropecuario, tiene como objetivos fundamentales la promoción de la inversión privada, la reducción de los índices de pobreza en el área rural y la preservación de los recurso renovables. Consistente con estos enunciados, el Banco ha apoyado los esfuerzos del gobierno en: i) mejorar la situación de tenencia de la tierra de los pequeños productores rurales; ii) rehabilitar pequeños y medianos proyectos de riego; y iii) contribuir a la introducción de mejoras tecnológicas tendientes a incrementar la productividad. Considerando que la actividad de FONCODES estará centrada en el área rural, la conceptualización y diseño del programa propuesto es consistente y complementaria con esta estrategia.

**IMPACTO EN
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 60%) está constituida por población pobre.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

El prestatario, por intermedio de FONCODES, deberá presentar como condiciones previas al primer desembolso del préstamo:

1. El contrato de préstamo con el BIRF y el convenio de transferencia con FONCODES (ver párrafo 3.2).

2. La apertura de cuentas independientes (ver párrafo 3.28).
3. El reglamento operativo del programa (ver párrafo 3.23).
4. El plan de capacitación del programa (ver párrafo 2.23).
5. La metodología de evaluación de las reuniones anuales de seguimiento y evaluación intermedia del programa (ver párrafo 3.41).
6. El prestatario deberá presentar evidencia de la puesta en vigencia de los manuales operativos del programa (ver párrafo 3.23).

Otras condiciones contractuales:

1. Hasta US\$6,5 millones podrán ser reconocidos como aporte de los beneficiarios al programa (ver párrafo 2.36).
2. Hasta US\$12,4 millones podrán ser destinados a financiamiento de proyectos piloto de desarrollo productivo (ver párrafo 2.9).
3. Hasta US\$5 millones podrán ser reconocidos como parte de la contrapartida local y hasta US\$15 millones podrán ser reembolsados con cargo al financiamiento (ver párrafo 3.35).
4. La autorización del mecanismo de desembolso de los recursos del financiamiento (ver párrafo 3.29).
5. El compromiso del prestatario de informar cualquier cambio en la estructura orgánica y posiciones directivas de FONCODES (ver párrafo 3.3).
6. La realización de reuniones anuales de seguimiento y evaluación (ver párrafo 3.38) y una evaluación intermedia del programa (ver párrafo 3.39).

**CONDICIONES
ESTANDARES:**

El contrato de préstamo contendrá las cláusulas estándares del Banco, sobre tarifas, informes de progreso, licitaciones y adquisiciones, supervisión, mantenimiento, evaluación y presentación de estados financieros.

**PROCEDIMIENTO
ESTÁNDAR:**

De conformidad con la parte III, sección 2(a) del Reglamento del Directorio Ejecutivo, esta operación deberá ser presentada a la consideración de la Comisión General.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) fue creado por el Gobierno del Perú en agosto de 1991 en respuesta a la debilidad institucional y operativa de los ministerios de línea y al reducido alcance logrado por programas especializados del gobierno, lo cual resultaba en una escasa o nula atención a los sectores más pobres, especialmente en las pequeñas comunidades alejadas de los centros urbanos. La principal responsabilidad que se le asignó fue focalizar y canalizar las transferencias de recursos financieros dirigidas a dichos sectores.

B. Entorno macroeconómico y política económica del gobierno

- 1.2 En 1990, el gobierno adoptó políticas macroeconómicas de ajuste y decididas reformas estructurales con la finalidad de estabilizar la economía y sentar las bases para un crecimiento sostenido en el largo plazo. La aplicación de dicho programa económico en los últimos cinco años ha permitido un cambio en la economía, reduciendo las distorsiones en los precios relativos y manteniendo una política fiscal disciplinada, basada en el incremento de la recaudación tributaria y la limitación del gasto fiscal, en concordancia con una política monetaria orientada a alcanzar la estabilidad de precios. Asimismo, se buscó una asignación más eficiente de los recursos productivos, sustentada en las ventajas comparativas con que cuenta el país y en la eliminación de las barreras que obstaculizaban el comercio exterior, la inversión privada y el crecimiento económico.
- 1.3 Las reformas redujeron y reorientaron significativamente la actividad y el rol del sector público y permitieron que el país retomara la senda del crecimiento económico. Como parte de este proceso se implementó el programa de privatización de empresas estatales, la liberalización del comercio exterior y del mercado financiero, se fijaron reglas de juego no discriminatorias, claras y estables para la inversión extranjera, y se flexibilizó sustancialmente el mercado laboral.
- 1.4 Si bien estos desarrollos son alentadores, la recuperación económica todavía no se encuentra plenamente consolidada. Pese al importante crecimiento experimentado en los últimos años, el PBI per cápita apenas se sitúa en niveles similares a los alcanzados en la década de los años sesenta. Por otra parte, sólo un 17% de la población económicamente activa se encuentra adecuadamente empleada, mientras que el 74% está subempleada y el 9% restante se encuentra desempleada. Más aún, la distribución del ingreso en el Perú, a pesar de haber experimentado una mejora en los últimos años, todavía se compara desfavorablemente con el promedio de América Latina.

- 1.5 Frente a dicha situación, el gobierno se ha propuesto orientar el gasto público y la inversión social hacia proyectos de mayor rentabilidad y costo-eficiencia, mejorando la focalización hacia los grupos más vulnerables, dentro de un proceso ordenado y gradual de descentralización funcional y financiera. En este sentido, uno de los más importantes desafíos que enfrenta actualmente el país es pasar de la rápida recuperación económica de los últimos años a una etapa de crecimiento sostenible, reduciendo la pobreza y mejorando los índices de educación, salud y nutrición de la población más desfavorecida.
- 1.6 A partir del segundo semestre de 1995 se han venido adoptando nuevas medidas de ajuste fiscal para moderar el ritmo de la actividad económica y reducir el elevado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que en 1995 alcanzó un 7,5% del PBI. Así, aunque en el período 1993-1995 el crecimiento de la economía se situó en un promedio de 8,3%, el más alto de América Latina, se espera que para 1996 la tasa de crecimiento se reduzca a un 3%-4%. La actual administración se ha propuesto entre sus principales objetivos de política económica para el período de gobierno iniciado en julio de 1995 la reducción de la inflación a niveles internacionales, el desarrollo del capital humano y el incremento de la productividad, la completa normalización de las relaciones con todos sus acreedores - procurando concertar una solución integral y definitiva al problema de su deuda externa -, el crecimiento sostenido de la economía y la viabilización de la balanza de pagos en el mediano plazo.
- 1.7 A medida que se consoliden las reformas estructurales y se incrementen los índices de inversión y ahorro interno, se espera que la economía pueda crecer a una tasa sostenida de entre 5 y 6% anual. El actual manejo conservador de las finanzas públicas y el estricto control de la base monetaria, la profundización e institucionalización de las reformas económicas y sociales, y el compromiso del gobierno de priorizar las inversiones sociales focalizadas hacia los grupos más vulnerables de la población, forman la base de un proceso que redundará en mayores oportunidades para los más necesitados y conllevará a la reducción significativa en los niveles de pobreza extrema, eje principal de las políticas de la presente administración.

C. Estrategia social del gobierno

1. La pobreza en el Perú

- 1.8 Desde 1991, el Perú ha obtenido importantes logros en su lucha contra la pobreza. En las áreas del país donde se cuenta con antecedentes comparables por haberse realizado encuestas en los años 1991 y 1994, el nivel de pobreza ha caído del 54% al 46% de la población total y la extrema pobreza se redujo del 21,5% al 17,7%. Sin embargo, persisten muy altos niveles de necesidades básicas insatisfechas: el 53% de las viviendas no cuenta con agua potable, el 60% no dispone de desagüe y el 60% carece de electricidad. En

el ámbito rural, donde se concentra la extrema pobreza, las necesidades son aún mayores: 90% de las viviendas no cuenta con agua potable y el 95% carece de servicios de desagüe o electricidad.

- 1.9 Aunque se espera que en el mediano plazo el crecimiento económico vaya resolviendo el problema de la pobreza, en el Perú la experiencia reciente muestra que cuando crece la economía, este crecimiento se concentra en las zonas costeras y en algunas regiones del centro. Es por ello que la reducción de la pobreza en Lima y en la costa ha sido mucho más alta que en el resto del país. En Lima, la pobreza cayó del 49% al 33% entre 1991 y 1994, lo cual representa una reducción de más del 30%, presentándose una situación similar en las demás áreas costeras. En la sierra, en cambio, la pobreza urbana disminuyó sólo en 1% (de 47% al 46%) y la pobreza rural en sólo un 2% (del 68% al 66%). Se pueden observar casi las mismas diferencias en el crecimiento del consumo per cápita, el cual ha sido muy acelerado en Lima y muy lento en la sierra.
- 1.10 En resumen, el crecimiento económico ha beneficiado significativamente a los pobres que viven en la costa y ha sido bastante menor para las regiones de la sierra y la selva, donde se encuentra la mayor parte de los pobres y extremadamente pobres ^{1/}. De esta manera, el desafío que tiene el Perú para combatir la pobreza es formular y desarrollar una estrategia en la cual el crecimiento y el apoyo del Estado logren una mayor efectividad en las regiones de la sierra y la selva, particularmente en el ámbito rural.

2. Gestión social del gobierno

- 1.11 Los planes del gobierno consideran la acción de FONCODES como parte de una estrategia de mediano plazo para la reducción de la pobreza, la cual deberá apoyarse en un cambio gradual de las entidades públicas de línea que participan en el área social. Ello requiere, a nivel central, la definición de políticas, el establecimiento de normas y estándares para la provisión de servicios sociales y un adecuado régimen de seguimiento, evaluación y regulación de estas actividades para asegurar la consistencia, calidad y cobertura a la población más vulnerable. Por otro lado, se espera que los gobiernos locales vayan asumiendo un rol más activo en la planificación y ejecución de las inversiones en servicios sociales mediante una combinación de financiamiento público y recuperación de costos, cuando esto último sea pertinente.
- 1.12 Uno de los problemas que debió enfrentar el actual gobierno fue el colapso del gasto en el sector social al final de los años ochenta. En 1990, el total del gasto en educación fue apenas el 2,1% del PBI y el gasto per cápita en salud fue menos de la mitad del alcanzado

^{1/} De acuerdo con la encuesta de 1994, el 74% de los extremadamente pobres están en la sierra y la selva (el 59% se encuentra en el área rural y el 15% en el área urbana).

en 1985. Una de las principales metas del gobierno ha sido revertir esta situación. La reestructuración de los sistemas tributario y de aduanas, apoyadas mediante sucesivas cooperaciones técnicas del Banco, ha permitido una significativa recuperación de los ingresos fiscales, incremento que en gran proporción ha sido dirigido hacia inversiones en el sector social. Gracias a este esfuerzo, el gasto en salud y educación ha crecido de 3,2% a 6,7% del PBI entre 1990 y 1995.

- 1.13 Además del aumento del gasto en el sector social, el gobierno ha determinado como prioritaria la intervención selectiva y focalizada en favor de los sectores poblacionales más necesitados. En 1995, el 22% del total del presupuesto de la nación fue dirigido a programas sociales focalizados en estratos pobres tales como FONCODES, el Fondo de Compensación Municipal, Programa Nacional de Alimentación (PRONAA), y los programas de mejoramiento de la salud y la educación básica.
- 1.14 Con el objeto de extender los beneficios resultantes del programa de ajustes y estabilización económica a los sectores más pobres de la población, en 1994 el gobierno propuso el desarrollo de un Plan de Estabilización Social (PES) que incluyera un conjunto de políticas y programas para promover la incorporación de dichos sectores al proceso productivo, así como una entrega más equitativa y eficiente de los bienes y servicios públicos con el fin de mejorar sostenidamente la situación de los estratos más pobres de la población.
- 1.15 En respuesta a dicha solicitud, el Banco aprobó la cooperación técnica No. ATN/SF-4627-PE por un monto de US\$1,4 millones para efectuar un análisis de la pobreza, caracterizar las instituciones públicas y privadas que entregan servicios a los pobres y la preparación de un mapa de recursos naturales que identifique las localidades con mayor potencialidad para focalizar y desarrollar proyectos destinados a la reducción de la pobreza. Asimismo, se contempla diseñar e implementar un plan piloto mediante el cual se aplicarían los resultados de los estudios y se extraerían experiencias para su implantación en mayor escala.
- 1.16 El gobierno y el Banco han acordado dar mayor énfasis al plan piloto, el cual buscaría desarrollar proyectos que reduzcan la pobreza en forma sostenible. Estos proyectos piloto han sido denominados Proyectos Articulados de Desarrollo (PADs) ^{2/}, los cuales se organizarán en torno a uno o más de los proyectos de desarrollo productivo que financiará FONCODES en el marco del presente programa. La coordinación general de los PADs será de responsabilidad del PES, el cual deberá destinar unos US\$800 mil, cerca de un tercio de su presupuesto, a la selección y desarrollo de estos proyectos piloto.

2/ Ver párrafo 2.12.

D. Experiencia del Banco con fondos sociales

- 1.17 Desde los inicios de la implementación de programas de ajuste estructural en los países de la región, el Banco ha venido apoyando consistentemente las acciones emprendidas por éstos para aliviar el impacto del ajuste sobre las poblaciones más pobres. En esta línea, el Banco apoyó y financió con alrededor de US\$1.100 millones la creación de fondos de inversión social en la mayoría de los países de la región, habiendo, en algunos casos, financiado segundas y terceras etapas de estos programas.
- 1.18 En los diez años que ha venido desarrollando este tipo de acciones, el Banco ha acumulado una importante experiencia sobre las fortalezas y debilidades de los fondos, lecciones que han servido para mejorar su conceptualización y eficiencia. Entre sus principales logros, los fondos han demostrado que es posible obtener:
- a. mecanismos ágiles de aprobación y ejecución de pequeños proyectos de infraestructura social y económica, y de generación de empleos temporales en las localidades pobres, beneficiando directamente a las comunidades;
 - b. mecanismos de coordinación con las instituciones y ministerios de línea para realizar acciones complementarias, especialmente en los sectores de educación, salud y saneamiento ambiental, rehabilitando o reemplazando centros educativos y establecimientos primarios de salud;
 - c. sistemas transparentes para la aprobación de proyectos, desarrollando un "ciclo de proyecto" con mecanismos claros y simples para la focalización, promoción, evaluación, gestión, control y seguimiento de proyectos;
 - d. la participación directa de la comunidad en la selección y formulación de pequeños proyectos, promoviendo el concepto de "demand-driven"; y
 - e. una adecuada focalización en los sectores de mayor pobreza donde la presencia del Estado ha sido mínima o inexistente.
- 1.19 Por otra parte, existen ciertos riesgos que, aún cuando se han venido adoptando medidas para reducirlos, no han sido superados totalmente. Entre ellos se pueden mencionar:
- a. mantenimiento. Ha sido un problema común en casi todos los fondos. Tiene su origen en la falta de capacitación y escasez de recursos de las comunidades beneficiarias, así como en las limitaciones presupuestarias y técnicas de los municipios o de otras instituciones responsables por la operación y mantenimiento de las obras. Con la capacitación y la formación de

comités de mantenimiento en las comunidades se está aliviando el problema;

- b. **politización.** Aún cuando ésta no ha sido una experiencia corriente, es importante adoptar medidas que minimicen este riesgo, ya que se han presentado casos aislados de fondos que han quedado casi sin funcionar por despido masivo de su personal técnico;
- c. **diversificación de proyectos.** La labor de los fondos en proyectos de infraestructura ha sido muy exitosa, pero no han desarrollado con la misma calidad otras líneas de proyectos que ofrezcan mejoramiento cualitativo, tales como distribución de materiales educativos, capacitación y cuidado de infantes;
- d. **participación de la mujer.** Si bien hay algunas experiencias exitosas, no se ha alcanzado un grado satisfactorio de equidad en relación a la participación de la mujer en las etapas de selección y formulación de proyectos, ni se ha logrado que las mujeres se beneficien mayormente de los empleos temporales generados durante la construcción de los mismos; y
- e. **temporalidad de los fondos.** Los fondos sociales justificaron su creación como una solución de carácter temporal frente a una situación de emergencia social. Sin embargo, hasta ahora todos continúan funcionando y varios países vienen considerando la posibilidad de establecerlos como instituciones permanentes.

1.20 Como se desprende de los resultados de las evaluaciones realizadas durante la ejecución de la primera etapa de FONCODES, los que se resumen más adelante en la sección F, en el caso peruano estuvieron presentes los logros y fortalezas que caracterizan a este tipo de programas. En relación a los riesgos anteriormente mencionados, si bien estuvieron presentes, su efecto fue menor que en otros fondos sociales, a excepción de los relacionados con el mantenimiento de los proyectos.

1.21 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 actualmente un estudio comparativo de los mismos en ocho países de la región, uno de los cuales es Perú. 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 de 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.

E. Desarrollo y resultados de la primera etapa

- 1.22 Como resultado de la implantación del programa de reformas estructurales del gobierno, el Banco aprobó en 1992 la cooperación técnica ATN/JF-3810-PE por un monto equivalente a US\$4,0 millones, para la puesta en marcha de FONCODES, así como para la preparación del programa social que llevaría a cabo dicho fondo.
- 1.23 Una vez implementada su estructura con un equipo gerencial y técnico, FONCODES comenzó a operar con recursos locales, financiando pequeños proyectos de apoyo e infraestructura social. En julio de 1993, el gobierno solicitó al BID un préstamo por el equivalente a US\$100 millones para el financiamiento de proyectos de apoyo e infraestructura social y económica presentados por las comunidades pobres, el cual fue aprobado a fines de ese mismo año y puesto en ejecución en marzo de 1994.
- 1.24 El Banco Mundial también participó en el financiamiento de proyectos de FONCODES, otorgando un préstamo de US\$100 millones. La participación de ambos Bancos se realizó mediante operaciones paralelas, cada cual con sus propias normas y procedimientos, lo que obligó a FONCODES a tener un doble proceso de administración. 3/
- 1.25 El menú de proyectos ofrecido por FONCODES, como elegibles para su financiamiento incluía más de 25 tipos de proyectos de apoyo de infraestructura social, infraestructura económica, y desarrollo productivo. De toda esta gama de proyectos, el BID participó en el financiamiento de proyectos de agua potable y alcantarillado, pequeños sistemas de riego y de infraestructura de salud y educación.
- 1.26 En su inicio, FONCODES asumió como meta la población rural y urbano-marginal en situación de pobreza, habiendo financiado alrededor de 17.000 proyectos por un monto total de casi US\$650 millones, con un significativo impacto en las regiones de mayor pobreza del país (de las inversiones del período 1991-1995, el 80% fueron focalizadas en provincias clasificadas como pobre o muy pobre (ver tabla I-1). Como resultado, su acción ha llegado a las 188 provincias del país, construyendo y rehabilitando 19.000 aulas, 750 puestos de salud, 58 centros de salud y 420 locales comunales; ha llevado agua y desagüe a 260.000 familias, electricidad a 57.500 familias; y se han rehabilitado 31.600 Há de tierras de cultivo.

3/ Adicionalmente, diferentes países y organismos, incluyendo la Comunidad Europea, Suiza, Finlandia, Japón, Holanda y Alemania han colaborado con FONCODES en el financiamiento de proyectos piloto, la mayoría de los cuales están focalizados en zonas específicas.

TABLA I-1: FOCALIZACION FONCODES
1991-1995

	MUY POBRES	POBRES	NORMAL	ACEPTABLE
Distribución de población, por distrito	24.3%	24.2%	41.2%	103%
Distribución de gastos de FONCODES, por distrito	31.1%	49.0%	19.0%	0.9%

Fuente: FONCODES

- 1.27 Aunque el plazo contractual original para realizar los desembolsos era de cuatro años, a diciembre de 1995, transcurridos sólo dos años de ejecución, el préstamo se había desembolsado prácticamente en su totalidad. Esto se explica por la sencillez de los proyectos, una acertada focalización, el buen resultado del sistema de núcleos ejecutores (NE) y una eficiente administración por parte de FONCODES.

F. Evaluación de los resultados de la primera etapa

- 1.28 FONCODES probablemente constituye uno de los fondos que cuenta con mayor número de evaluaciones en la región. En 1994 dos firmas consultoras independientes, CUANTO y SASE, evaluaron un total de 101 proyectos de FONCODES, y en 1995 la firma APOYO realizó una evaluación ex-post de 300 proyectos adicionales como parte de la evaluación intermedia de la primera etapa y del proceso de preparación de la propuesta de préstamo en vistas de una posible segunda etapa. Estos 300 proyectos, financiados durante el año 1994, estuvieron distribuidos por las diversas regiones del país, abarcaron los diferentes tipos de proyectos, e incluyeron un amplio número de entrevistas a beneficiarios directos, miembros del núcleo ejecutor, operadores de proyectos, autoridades locales, etc. El Anexo I-1 incluye un resumen más detallado de la evaluación realizada por APOYO, así como una selección de la información estadística más importante de la misma.
- 1.29 La evaluación intermedia confirmó tanto los resultados de las otras dos evaluaciones realizadas en 1994, como las conclusiones de numerosas visitas de supervisión conjuntas del Banco y del Banco Mundial, todo lo cual permite concluir que FONCODES constituye un fondo social con personal, organización y procedimientos eficientes, y que ha establecido un efectivo sistema a nivel nacional para llevar a cabo pequeños proyectos de infraestructura en las comunidades pobres del Perú.
- 1.30 La gran mayoría de los proyectos financiados fueron elegidos y fuertemente apoyados por la propia población beneficiaria, y las obras han venido proporcionando los servicios para las que fueron construidas. Aunque hubo algunos problemas en relación al equipo complementario y personal requeridos tanto en puestos de salud como

en escuelas, casi todos los proyectos se encontraban operativos, y los costos adicionales, cuando éste era el caso, estaban siendo cubiertos por contribuciones de los usuarios u otras fuentes de recursos locales. El sistema de participación comunitaria y de núcleos ejecutores desarrollado por FONCODES para la ejecución de los proyectos parece ser un método particularmente exitoso de asegurar que los proyectos reflejen las necesidades locales y que las comunidades sientan la obra como suya una vez que ésta es completada. Las evaluaciones realizadas no permitieron medir el impacto directo de los proyectos de FONCODES sobre ingresos y empleo. Sin embargo, al restablecer una presencia positiva del estado en áreas dominadas por la violencia y Sendero Luminoso, se puede atribuir a FONCODES un importante rol en la pacificación de vastas zonas del país, particularmente en las regiones de la Sierra y Selva.

1. Aspectos institucionales

- 1.31 Si bien la organización institucional de FONCODES ha permitido llevar adelante un gran número de pequeños proyectos localizados en las regiones más apartadas del país y su personal muestra gran motivación y capacidad de autocrítica, la evaluación indica que existen algunos aspectos que requieren ser atendidos. Estos se refieren a la necesidad de: i) hacer más fluidos y eficientes los mecanismos de coordinación entre las instancias involucradas en los procesos de evaluación, aprobación y seguimiento de los proyectos; y ii) una mayor desconcentración hacia las oficinas zonales de las actividades que actualmente son ejecutadas por la sede de Lima, incluyendo una mayor delegación de facultades hacia las mismas, especialmente en lo que se refiere a la aprobación de proyectos. Estos aspectos han venido siendo reconocidos por FONCODES, que se encuentra implementando acciones para mejorarlos en esta segunda etapa.

2. Ciclo de proyecto

- 1.32 El ciclo de proyecto fue uno de los temas a los que se dio mayor importancia durante la preparación de la primera etapa, considerando que los objetivos de la operación sólo se podrían alcanzar si existía un sistema ordenado para ejecutar y monitorear las acciones de FONCODES.
- 1.33 La efectividad de este ciclo fue revisada y sus resultados, en general, fueron positivos. Sin perjuicio de ello, aún existen algunos aspectos que deben ser reforzados o ajustados: i) la promoción debe ser más activa y consistente con la asignación presupuestaria referencial que FONCODES realiza anualmente y, en especial, debe incluir información acerca de las obligaciones que asume la comunidad cuando se priorizan proyectos que requieren el pago de tarifas; ii) la exigencia de presentar diseños totalmente elaborados para poder solicitar al financiamiento restringe la participación de las comunidades más pobres; iii) se requiere que la sede efectúe un seguimiento más completo de las oficinas zonales

que tienen facultades para aprobar proyectos; y iv) la entrega del segundo desembolso, en algunos casos, presenta demoras que afectan la ejecución de los proyectos. Asimismo, aún cuando no ha afectado directamente la puesta en funcionamiento de los proyectos, se detectaron atrasos en la inscripción de las obras en los registros públicos.

3. Focalización

1.34 FONCODES ha hecho avances significativos en el diseño e implementación de un mapa de pobreza y un mecanismo para la ejecución de proyectos con las comunidades pobres. La estrategia básica de focalización utilizada en la primera etapa ha consistido en destinar recursos por provincia, en igual proporción al porcentaje de la población pobre del país que se encuentra en ella. Para tal fin, se elaboró un mapa de pobreza a nivel provincial en función a once indicadores de necesidades básicas insatisfechas. El índice de pobreza de cada provincia es luego ponderado por la población para obtener el coeficiente de asignación de recursos. Por la forma en que es construido, este coeficiente representa la fracción de la pobreza total que se encuentra en la provincia y no el índice de pobreza de la misma.

1.35 Como el sistema de FONCODES se basa esencialmente en la demanda, el coeficiente de asignación de recursos es sólo una meta referencial. El volumen de proyectos asignados a una provincia corresponde al número de solicitudes presentadas y aprobadas. Por lo tanto, para conocer el logro en la focalización basta comparar la asignación de recursos programados versus los realizados. Para los tres últimos años se encontró una alta correlación entre lo programado y lo realizado: 0,83 en 1993, 0,85 en 1994 y 0,84 en 1995. Por otra parte, el 80% de los proyectos se ha concentrado en las áreas geográficas y estratos socioeconómicos clasificados en el mapa de pobreza como pobres y muy pobres.

4. Participación de la comunidad en la priorización

1.36 La participación directa de la comunidad en la priorización de los proyectos es uno de los aspectos más importantes en el proceso de operación de FONCODES. Los resultados de la evaluación muestran lo siguiente: el 90% de los encuestados indicó que el proyecto ejecutado era el que más necesitaba la comunidad y el 66% indicó que esta priorización había sido hecha directamente por la comunidad.

5. Representatividad del núcleo ejecutor

1.37 El 68% de los encuestados indicó que el NE fue elegido por decisión de la mayoría en la comunidad, un 3% indicó que se había autoelegido o habían sido nombrados por el alcalde, y sólo un 1% indicó la participación de algún promotor o proyectista en la elección. En relación al procedimiento para designar al NE, el 68% de los

entrevistados señaló que no hubo ningún problema para la elección y un 9% indicó que existió algún inconveniente.

6. Supervisión durante la ejecución

- 1.38 El 75% de los entrevistados 4/ indicó que las obras contaron con adecuada supervisión y asesoría de FONCODES durante el tiempo de ejecución y el 72% señaló que las observaciones del supervisor aportaron mejoras significativas a la ejecución de las obras.

7. Sostenibilidad

- 1.39 Más del 80% de los proyectos se considera sostenible. En el caso de educación y salud, los proyectos operan de acuerdo a los compromisos con los ministerios de cubrir los costos recurrentes en personal, equipos e insumos. Los problemas en operación y mantenimiento son más comunes en los proyectos de agua y alcantarillado, dado que los compromisos de los gobiernos locales no siempre son respaldados con capacidad técnica ni con recursos presupuestarios adecuados. En el 80% de proyectos en la selva, en el 54% en la sierra y en el 46% en la costa, la comunidad participa en la operación y mantenimiento. Sin embargo, este esfuerzo de las comunidades no ha sido acompañado de un entrenamiento o capacitación apropiados por parte de FONCODES ni de los gobiernos locales.

8. Impacto ambiental

- 1.40 En este aspecto, la evaluación mostró una debilidad de FONCODES. Si bien se ha desarrollado un manual de evaluación ambiental y fichas de campo para revisar y clasificar el impacto ambiental de los proyectos, su aplicación deficiente. De acuerdo a este manual, los proyectos son clasificados en categorías "A" cuando no requieren de ninguna medida especial, "B" cuando requieren de algunas medidas para mitigar los impactos negativos, o "C" cuando requieren de estudios o acciones especiales para este efecto.
- 1.41 De acuerdo a la evaluación, estos procedimientos han sido aplicados en forma errática, lo que se debería fundamentalmente a: i) la falta de un especialista ambiental permanente en la sede de Lima; ii) la práctica de terminar clasificando en categoría "A" prácticamente a todos los proyectos. Esto último se debe a que los proyectos que se clasifican en "B" o "C" son devueltos al NE para que incluya la documentación que demuestre que se adoptarán las medidas mitigadoras que corresponda y, con base en estos antecedentes, el proyecto se reclasifica como categoría "A"; iii) insuficiente capacitación a las oficinas zonales en materia ambiental; iv) la ausencia de indicadores efectivos para monitorear el uso de procedimientos ambientales; v) la ausencia de criterios ambientales para la fase de supervisión del ciclo de proyecto; y vi) no incluir el impacto ambiental de los proyectos como uno de

4/ Comunidad beneficiaria, núcleo executor, autoridades locales.

los temas de las evaluaciones ex-post. Todos estos aspectos están siendo cuidadosamente revisados por FONCODES para asegurar la correcta aplicación de los criterios ambientales en la segunda etapa.

9. Participación de la mujer

- 1.42 Los resultados de la evaluación muestran que la participación de la mujer en la primera etapa fue satisfactoria. El 92% de las mujeres entrevistadas 5/ calificó la obra ejecutada como la más prioritaria en su comunidad. El 60% de las entrevistadas que participaron en las asambleas para seleccionar los proyectos opinó que las mujeres participaron en una proporción mayoritaria, y el 32% que lo hicieron en proporción minoritaria. La mayor participación de la mujer fue en la construcción de aulas, postas médicas, programas de equipamiento y dotación de medicinas, así como en programas de alfabetización. Sin embargo, en relación a la generación de empleo, los datos muestran que la mayor parte de los miembros del NE entrevistados señaló que el proyecto no generó un número significativo de puestos de trabajo para las mujeres durante la ejecución del proyecto.

10. Participación de las comunidades indígenas

- 1.43 Aún cuando no existen datos directos que permitan ponderar la población indígena que ha sido beneficiada con la acción de FONCODES, ésta ha sido estimada mediante la superposición del mapa etnolingüístico con la localización de los proyectos financiados. Dado que el 80% de la inversión ha sido hecha en localidades calificadas como pobres y extremadamente pobres y que la mayoría de la población indígena se encuentra en estos estratos, se pudo estimar que alrededor del 43% de los proyectos se habían ejecutado en las zonas donde se ubican estas etnias.

G. Continuidad de FONCODES

- 1.44 El éxito demostrado por esta modalidad de ejecución de pequeños proyectos que responden a las necesidades básicas de la población más pobre y vulnerable del país, la aún limitada capacidad institucional de los ministerios de línea y de los municipios, así como la necesidad de seguir contando con un mecanismo eficaz y transparente para canalizar recursos a las comunidades carenciadas, explican la decisión del gobierno de mantener la operación de FONCODES y de solicitar el apoyo del Banco y del Banco Mundial para una nueva etapa del programa. En todo caso, la acción de FONCODES se irá especializando y concentrando cada vez más en aquellas localidades que nunca han sido atendidas por alguna institución

5/ El total de mujeres entrevistadas en la muestra asciende al 41% de un total de 1,463 participantes y fue significativamente mayor en la Costa (53%).

estatal y que por su pequeño tamaño y lejanía, no figuran en los planes de expansión de estas instituciones en el mediano plazo.

H. Estrategia del Banco en el país

- 1.45 La estrategia del Banco hacia el Perú incluye tres grandes componentes, cuyo objetivos son: i) apoyar el programa de estabilización de la economía y la implementación de cambios estructurales con el propósito de acelerar el crecimiento económico y la generación de empleo; ii) mejorar la infraestructura de transporte y energía, así como los servicios sociales en salud, saneamiento y educación, cuyos resultados son de mediano y largo plazo; y iii) apoyar los esfuerzos del gobierno en la reducción de la pobreza, mediante la implementación de programas como el propuesto en la presente operación.
- 1.46 Por otro lado, la estrategia del Banco en el sector agropecuario, tiene como objetivos fundamentales la promoción de la inversión privada, la reducción de los índices de pobreza en el área rural y la preservación de los recurso renovables. Consistente con estos enunciados, el Banco ha apoyado los esfuerzos del gobierno en: i) mejorar la situación de tenencia de la tierra de los pequeños productores rurales; ii) rehabilitar pequeños y medianos proyectos de riego; y iii) contribuir a la introducción de mejoras tecnológicas tendientes a incrementar la productividad. Considerando que la actividad de FONCODES estará centrada en el área rural, la conceptualización y diseño del programa propuesto es consistente y complementaria con esta estrategia.

II. EL PROGRAMA

- 2.1 El diseño del programa se realizó con base en los resultados de la evaluación de la primera etapa y en consistencia con la estrategia social del gobierno. Asimismo, considerando la solicitud del gobierno de tener un programa cofinanciado por el BID y el BIRF, tanto la evaluación de la etapa anterior como el análisis de esta nueva operación se realizó en conjunto con el BIRF, conformando entre ambos Bancos un solo equipo de proyecto. Por lo tanto, el programa que se expone a continuación ha sido acordado por ambas instituciones con el país.

A. Objetivo

- 2.2 El objetivo del programa es continuar con el apoyo al mejoramiento de la calidad de vida de la población más pobre y vulnerable, financiando la ejecución de pequeños proyectos de apoyo e infraestructura social, económica y productiva presentados por las comunidades organizadas.

B. Descripción

- 2.3 Dentro de la estrategia enunciada precedentemente se plantea que la composición de la cartera de proyectos de FONCODES vaya orientándose gradualmente hacia los proyectos de infraestructura económica y productiva. Esto implica que FONCODES dará mayor énfasis a estimular la demanda por este tipo de proyectos.
- 2.4 Con base en estas consideraciones, el programa tendría dos componentes: i) proyectos de apoyo social e infraestructura; y ii) fortalecimiento institucional y gestión comunitaria. Los detalles de cada uno se incluyen en el Anexo III-2 (Reglamento Operativo, cláusula Quinta).

1. Proyectos de apoyo e infraestructura social

- 2.5 En este componente se han agrupado proyectos destinados a satisfacer necesidades básicas o a mejorar las que han sido precariamente solucionadas. Estarán focalizados básicamente hacia la educación primaria, servicios básicos de salud, paternidad responsable, suministro de agua potable, sistemas de alcantarillado y saneamiento ambiental.

2. Proyectos de infraestructura económica y desarrollo productivo

a. Proyectos de infraestructura económica

- 2.6 Este subcomponente comprende proyectos de: infraestructura vial básica, electrificación rural, sistemas de riego, construcción o mejoramiento de pozos artesianos, rehabilitación de tierras, forestación y reforestación

e infraestructura básica de comercialización. Asimismo, incluirá según corresponda, la capacitación para el uso y mantenimiento de las obras.

- 2.7 En relación a los proyectos de pequeños sistemas de riego, rehabilitación de tierras, forestación y reforestación, éstos han venido siendo promovidos por diversas ONGs. y por Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) con distintos sistemas de reconocimiento de la mano de obra no calificada que aportan los beneficiarios. En el caso de las ONGs. esta labor es remunerada con el pago de salarios de acuerdo a valores para el sector rural, mientras que PRONAMACHCS considera este aporte como una contribución a título gratuito de los beneficiarios y por tanto no remunerada. Considerando que esta situación produce distorsiones que afectan en especial a la población más pobre que requiere de un trabajo para su sustento, el Gobierno se ha comprometido a acordar con el Banco, dentro del plazo de tres meses a contar de la firma del eventual Contrato de Préstamo, la modalidad de reconocimiento de la mano de obra no calificada para este tipo de proyectos para éstos que sean elegibles a financiamiento con recursos del Programa.

b. Proyectos de desarrollo productivo

- 2.8 Este subcomponente se refiere al financiamiento de pequeños proyectos de producción, dirigidos tanto al autoconsumo o como a la generación de ingresos para los beneficiarios. Entre otros, podría incluir proyectos en agricultura, artesanía, molinos, almacenes, etc. El menú de proyectos será flexible de modo que permita una efectiva participación de la comunidad en la identificación de aquellos proyectos que, cumpliendo con los objetivos del programa, mejor se adecuen a sus propias características.
- 2.9 Considerando la poca experiencia de FONCODES en este tipo de proyectos, los cuales representaron solo el 1% de la inversión de la primera etapa, este subcomponente será ejecutado en escala piloto y sólo se podrán destinar hasta US\$12,4 millones para el financiamiento de esta línea, equivalentes al 3% de los recursos del programa destinados a financiar proyectos.
- 2.10 De acuerdo a su objetivo, los proyectos productivos podrán ser de dos tipos: i) aquellos dirigidos fundamentalmente al autoconsumo de las familias de la comunidad y que estarán focalizados sólo en localidades extremadamente pobres; y ii) aquellos dirigidos a producir bienes a ser comercializados en mercados fuera de la comunidad, tales como artesanías, molinos y almacenes o proyectos agropecuarios como crianza de animales menores, desarrollo de camélidos sudamericanos, apicultura o piscigranjas. Este último tipo de proyecto requerirá un cuidadoso análisis de las condiciones del mercado en los que operarán.
- 2.11 Los parámetros para clasificarlos en una u otra categoría, será el tipo de bien a producir y la cuantía que tendrá la producción esperada.

- 2.12 Cada proyecto productivo incluirá los mecanismos específicos y el costo del monitoreo, el cual deberá permitir a FONCODES tener un conocimiento detallado de los problemas y beneficios asociados con ellos.
- 2.13 En esta nueva etapa, FONCODES no incluirá entre las opciones elegibles el financiamiento de proyectos de créditos a microempresas, actividad que está siendo atendida por otras entidades del gobierno.

c. Proyectos articulados de desarrollo (PAD)

- 2.14 Esta es una línea especial, dirigida a financiar en una localidad una serie de proyectos pequeños recogiendo las prioridades establecidas por la comunidad beneficiaria y complementándose entre sí, puedan optimizar el uso de los recursos naturales de la localidad. Los proyectos serán considerados como una unidad y deberá incluir como elemento central uno o más proyectos de desarrollo productivo. La evaluación socioeconómica será considerando el conjunto de proyectos como un todo y deberá tener una rentabilidad igual o superior al 12%.

3. Fortalecimiento institucional y gestión comunitaria

- 2.15 En el diseño del fortalecimiento de FONCODES y del equipamiento de sus oficinas zonales, se ha considerado que la experiencia lograda les capacita para constituirse en la instancia de apoyo técnico a los gobiernos locales. Asimismo, la capacitación a las comunidades busca mejorar su participación en la sostenibilidad de los proyectos y sensibilizarlas con respecto al medio ambiente y a la participación de la mujer.
- 2.16 El componente de desarrollo institucional comprende el apoyo a tres actividades ligadas entre sí: i) proceso de descentralización de FONCODES; ii) equipamiento para la oficina central y para las oficinas zonales; y iii) plan de capacitación del personal de FONCODES y de gestión de las comunidades beneficiarias. El costo total del componente es de US\$7,8 millones.

a. Descentralización

- 2.17 Este subcomponente apoyará la consolidación del proceso de descentralización iniciado en 1994. El objetivo del plan es mejorar la eficacia de las operaciones de FONCODES, reduciendo el tiempo en la tramitación de los proyectos y así poder responder oportunamente a la solución de las carencias de la comunidades. Actualmente, además de la sede en Lima, existen 24 oficinas zonales de las cuales, en una etapa piloto, seis han recibido delegación de facultades que les permiten actuar con cierta autonomía en la aprobación de proyectos (tres pueden aprobar proyectos de hasta US\$20.000 y tres de hasta US\$40.000), lo que representa una delegación a nivel zonal del 15% de los proyectos del portafolio de FONCODES. De acuerdo a los resultados del análisis efectuado por la sede central sobre el funcionamiento de estas oficinas, se ha diseñado un plan para completar en dos años la descentralización de las 24 oficinas zonales. En 1996, el 50% de los proyectos del portafolio de FONCODES sería operado por las oficinas zonales, llegando al 90% en 1997. Este proceso de descentralización es consistente y está

coordinado, tanto con el plan de capacitación como con el programa de equipamiento de las oficinas. El costo de esta actividad se estima en US\$1,0 millones.

b. Equipamiento

- 2.18 El programa de equipamiento se completaría en tres años y tiene un costo estimado de US\$3,9 millones. Incluye la adquisición de vehículos nuevos y la rehabilitación de los existentes, la dotación de equipos, acondicionamiento y mobiliarios para las oficinas, adquisición de líneas telefónicas y equipos de radiocomunicación. En relación al software y equipos de computación, durante la primera etapa se diseñó un sistema que permitía un control adecuado de las operaciones. Sin embargo, considerando el alto número de proyectos, la variedad de los mismos y los planes de descentralización de FONCODES, éste sistema ha debido ser rediseñado y ajustado a esta realidad.

c. Capacitación

(i) Personal de FONCODES

- 2.19 Este subcomponente apoyará el plan de capacitación que está dirigido al personal de la sede y oficinas zonales de FONCODES. Se capacitarán aproximadamente 300 personas de todos los niveles, en dos programas. Cada programa a su vez estará subdividido en cursos cuyo tamaño será variable según los temas que sean tratados. El primer programa sobre gestión institucional, técnicas e instrumentos de gestión operativa, tendrá una duración de 40 horas y estará dirigido al personal directivo, profesionales de sede y oficinas zonales, evaluadores y supervisores externos. Participarán alrededor de 150 personas de las cuales 70 (47%) serán seleccionadas de las oficinas zonales como parte del refuerzo institucional a la descentralización. Como parte del contenido, se incluirá módulos de capacitación para sensibilizar al personal de FONCODES de la importancia y beneficios de aplicar el análisis con enfoque de género, así como los cambios incorporados en los manuales operativos sobre la importancia de la participación de las comunidades campesinas, nativas y de la mujer en los proyectos.
- 2.20 El segundo programa sobre técnicas administrativas y operación en informática, con una duración de 50 horas, estará dirigido al personal técnico y de apoyo, con el fin de facilitar a FONCODES la implantación del nuevo ciclo de proyectos y para agilizar la tramitación de los expedientes. Participarán 150 personas, de las cuales 90 (60%) serán elegidos en las oficinas zonales. El costo de los dos programas es de US\$0,6 aproximadamente.

ii) Gestión comunitaria

- 2.21 Se realizarán un total de aproximadamente 828 jornadas combinadas con talleres para capacitar alrededor de 41.000 beneficiarios, municipalidades y ONGs. Estas jornadas serán organizadas por las 24 oficinas zonales, con un promedio de 12 eventos por año y se centrarán especialmente en promover la organización comunitaria para

promover la gestión de proyectos, participación de la mujer y cuidado del ambiente. El costo de esta fase se ha estimado en US\$1,8 millones.

- 2.22 FONCODES presentará como condición del primer desembolso un plan de capacitación, con detalle de todas las actividades que se desarrollarán en los tres años y el cronograma correspondiente.

C. Dimensionamiento

- 2.23 Actualmente FONCODES cuenta con un inventario de más de 3.700 proyectos por alrededor de US\$240 millones que ya han sido evaluados positivamente, encontrándose en proceso de evaluación otros 9.000 proyectos por cerca de US\$460 millones. De acuerdo a la experiencia histórica, de los proyectos pendientes de evaluar, si se rechaza un 25%, se contaría con un inventario efectivo para esta segunda etapa de más de US\$580 millones (Anexo II-1). De éstos, los proyectos de infraestructura económica a ser priorizados en esta etapa representan alrededor del 40% (US\$230 millones), una proporción casi dos veces mayor a la financiada durante el programa anterior. Adicionalmente, de acuerdo a la experiencia reciente, se espera que cada año se incorporen a la cartera de FONCODES unos 3.500 nuevos proyectos elegibles por un monto aproximado a US\$200 millones.
- 2.24 En la medida que las entidades y ministerios de educación y salud han venido fortaleciendo gradualmente su capacidad operativa y considerando el gran número de proyectos que FONCODES tiene en su inventario, las nuevas solicitudes de financiamiento de proyectos de infraestructura en estas áreas serán asumidas por las entidades y ministerios de línea. En consecuencia, para esta nueva etapa, FONCODES ha decidido financiar solamente proyectos de infraestructura en educación y salud que ya se encuentren incorporados a su inventario. En las reuniones anuales de seguimiento, se hará una revisión de la capacidad de absorción de proyectos por parte de estas instituciones.
- 2.25 El gobierno ha solicitado al Banco un financiamiento por US\$150 millones y, paralelamente, un financiamiento similar al BIRF, para un programa a cuatro años por un total de US\$430 millones, que incluyen una contrapartida de US\$130 millones para la ejecución de unos 9.000 pequeños proyectos en las comunidades pobres del país.
- 2.26 Considerando la experiencia y la capacidad operativa demostrada durante la etapa anterior, el importante inventario de proyectos del que se dispone, y el compromiso del gobierno de privilegiar la inversión social focalizada hacia la población de mayor pobreza, el monto del programa propuesto se considera adecuado.

D. Costo y plan de financiamiento

1. Financiamiento

- 2.27 El préstamo propuesto del Banco, por el equivalente de US\$150 millones, se otorgaría con cargo a los recursos de capital ordinario y financiaría aproximadamente el 35% del costo total del proyecto. Este porcentaje es

consistente con lo establecido en el documento AB-1704 correspondiente al octavo aumento general de recursos del Banco, como porcentaje máximo a ser financiado con divisas para países del grupo B, en razón de que el programa está geográficamente orientado a las zonas más pobres del país y que la mayoría significativa de los beneficiarios directos está constituida por población de bajos ingresos.

- 2.28 El plan de financiamiento por categorías de inversión y fuente de recursos, sería el siguiente:

COSTO TOTAL DEL PROYECTO
(miles US\$)

CATEGORÍAS	BIRF	BID	APORTE LOCAL	TOTAL	%
I. <u>Proyectos</u>	<u>146.100</u>	<u>146.100</u>	<u>128.500</u>	<u>420.700</u>	<u>97.8</u>
1.1 Proyectos de inversión	141.800	141.800	124.700	408.300	94.9
1.2 Proyectos productivos	4.300	4.300	3.800	12.400	2.9
II. <u>Fortalecimiento Institucional</u>	<u>3.900</u>	<u>2.400</u>	<u>1.500</u>	<u>7.800</u>	<u>1.8</u>
2.1 Equipamiento y rehabilitación de edificios	2.100	600	1.200	3.900	0.9
2.2 Capacitación, evaluación y seguimiento, consultorías y auditoría	1.800	1.800	300	3.900	0.9
III. Fondo de inspección y vigilancia	<u>0</u>	<u>1.500</u>	<u>0</u>	<u>1.500</u>	<u>0.4</u>
TOTAL	<u>150.000</u>	<u>150.000</u>	<u>130.000</u>	<u>430.000</u>	<u>100</u>

- 2.29 Con respecto a los intereses devengados durante el período de ejecución del programa, se acordó con el país que éstos no se incluyan dentro del préstamo.
- 2.30 A fin de simplificar la administración del proyecto, el gobierno solicitó el cofinanciamiento entre ambos Bancos en lugar de dos proyectos paralelos. Ello resultaría factible habida cuenta que: i) ambos Bancos estarían financiando los mismos tipos de proyectos en todo el territorio nacional; ii) el equipamiento requerido por el proyecto fue dividido en dos grupos, para que cada Banco utiliza sus propios procedimientos de adquisiciones. El BIRF financiará el equipo de informática, de oficina, de comunicaciones y el reacondicionamiento de las oficinas. Con cargo al financiamiento del BID se asignó la adquisición de los vehículos para las oficinas zonales; y iii) no se prevé inconvenientes en el proceso de contratación de servicios para llevar a cabo las actividades de fortalecimiento institucional, ya que su financiamiento también fue dividido entre los dos Bancos, encargándose el BID del adiestramiento del personal de FONCODES y el BIRF del programa orientado al adiestramiento de los NE, ONGs, municipalidades y líderes comunales.

2. Contrapartida local

- 2.31 El monto de la contrapartida local equivalente a US\$130 millones para los tres años, guarda relación con las cantidades invertidas por FONCODES con cargo a los recursos del tesoro durante los últimos dos años, (aproximadamente US\$56 millones en 1994 y US\$46 millones en 1995) y consecuentemente, no se prevé problemas para su oportuna asignación por parte del gobierno. Los rubros que se listan a continuación serán reconocidos como parte del aporte local: i) parte de los gastos operativos incrementales de FONCODES; y ii) los recursos de otras fuentes que se canalicen a través del ciclo de proyectos acordado para los mismos tipos de obras.
- 2.32 Por otra parte, si bien en la primera etapa el gobierno entregó recursos a FONCODES que excedían largamente el monto comprometido como contrapartida del proyecto, en esta nueva operación las restricciones fiscales impedirían que se produzca una situación similar a la de la primera etapa y se limitarían a los requerimientos del programa.

3. Aporte de los beneficiarios

- 2.33 Durante la primera etapa, los beneficiarios podían contribuir a los proyectos bien sea donando terreno o materiales, contribuyendo con dinero en efectivo, o aportando mano de obra. Sin embargo, no hubo un procedimiento uniforme para fijar el nivel de contribución de los beneficiarios y tampoco hubo mecanismos ex-post para medir estos aportes.
- 2.34 Para la segunda etapa se acordó que para regular los niveles de contribución que FONCODES exige de los beneficiarios, se solicitará que la comunidad aporte de manera gratuita a lo menos el 10% de la mano de obra no calificada requerida para la ejecución del proyecto. La contribución mediante aporte no remunerado, en lugar del pago de salarios inferiores a los del mercado, como se hacía en la primera etapa, evitará distorsiones en los mercados laborales y, para asegurar transparencia y claridad, esta exigencia sería la misma para todas las líneas de inversión de FONCODES.
- 2.35 Asimismo, para regularizar los niveles de contribución de los beneficiarios, se acordó que los aportes de la comunidad serán establecidos en el presupuesto del proyecto y considerados como parte del costo para efectos de evaluación. Estos aportes podrán ser reconocidos como parte de la contrapartida local hasta por un monto máximo equivalente a US\$6,5 millones (5% de la contrapartida local) y no podrá exceder al 10% por cada proyecto. Asimismo, serán monitoreados durante la ejecución del proyecto, determinando las diferencias entre los aportes de mano de obra estimados en el presupuesto y los aportes reales de la comunidad.

4. Distribución de los costos

- 2.36 El monto de la categoría I, destinada al financiamiento de alrededor de 9.000 proyectos es de US\$421,7 millones. Los costos promedio de los proyectos individuales se estiman en el equivalente de US\$47.000, lo que se considera consistente con los costos promedio por tipo de proyecto de la primera etapa y la recomposición esperada de la cartera de FONCODES.
- 2.37 Los recursos destinados a la categoría II, fortalecimiento institucional, son equivalentes a US\$6,8 millones, de los cuales US\$3,9 millones se destinarán al equipamiento y rehabilitación de oficinas, rubros necesarios para completar el proceso de descentralización de FONCODES. El saldo, por el equivalente a US\$2,9 millones financiaría: i) el adiestramiento del personal gerencial, técnico y administrativo de FONCODES, así como a los evaluadores y supervisores externos de las oficinas zonales; ii) las jornadas de capacitación de la comunidad, las municipalidades, y la sociedad civil; iii) los consultores vinculados, entre otros, con el programa de descentralización institucional; iv) las evaluaciones de impacto socioeconómico y de seguimiento; y v) las auditorías externas financieras-contables de FONCODES y del proyecto. Los costos estimados para cada rubro se consideran razonables, habiendo sido calculados en base a la experiencia adquirida por la institución durante la primera etapa y a las consultas específicas realizadas por FONCODES a diferentes proveedores nacionales.

DETALLE DE LA CATEGORÍA FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (US\$)

CATEGORÍA	BIRF	BID	APORTE LOCAL	TOTAL
II. Fortalecimiento institucional	3.900.000	2.400.000	1.500.000	7.800.000
2.1. Equipamiento y rehabilitación	2.100.000	600.000	1.200.000	3.900.000
- Equipamiento	1.800.000	600.000	900.000	3.300.000
- Rehabilitación de oficinas	300.000		300.000	600.000
2.2. Capacitación, evaluación y seguimiento, consultorías y auditorías	1.800.000	1.800.000	300.000	3.900.000
- Capacitación personal de FONCODES		600.000		600.000
- Jornadas capacitación comunidad, municipalidades y sociedad civil	1.800.000			1.800.000
- Consultorías		200.000		200.000
- Evaluaciones y seguimiento		1.000.000		1.000.000
- Auditorías externas			300.000	300.000

5. Préstamo del Banco

2.38 Los términos y condiciones del préstamo del Banco serían:

Fuente de recursos	Capital Ordinario
Monto	US\$150 millones
<u>Plazos:</u> de amortización de gracia de compromiso de desembolso	25 años 4 años 3 años 4 años
Tasa de interés	Variable
Comisión de crédito	0,75% anual sobre saldos no desembolsados
Inspección y vigilancia	1% del monto del préstamo

III. EJECUCIÓN

- 3.1 Considerando que la operación fue conceptualizada como un proyecto cofinanciado por el BID y el BIRF, la ejecución ha sido diseñada en forma consistente con esa condición y, por tanto, los procedimientos, formatos y calendarios han sido acordado por ambos Bancos con el país de manera que cumplan con los requisitos de cada institución. En consecuencia, para que el programa pueda ejecutarse integralmente es necesario que se complete el procesamiento de la operación con ambos Bancos.

A. Ejecución del programa

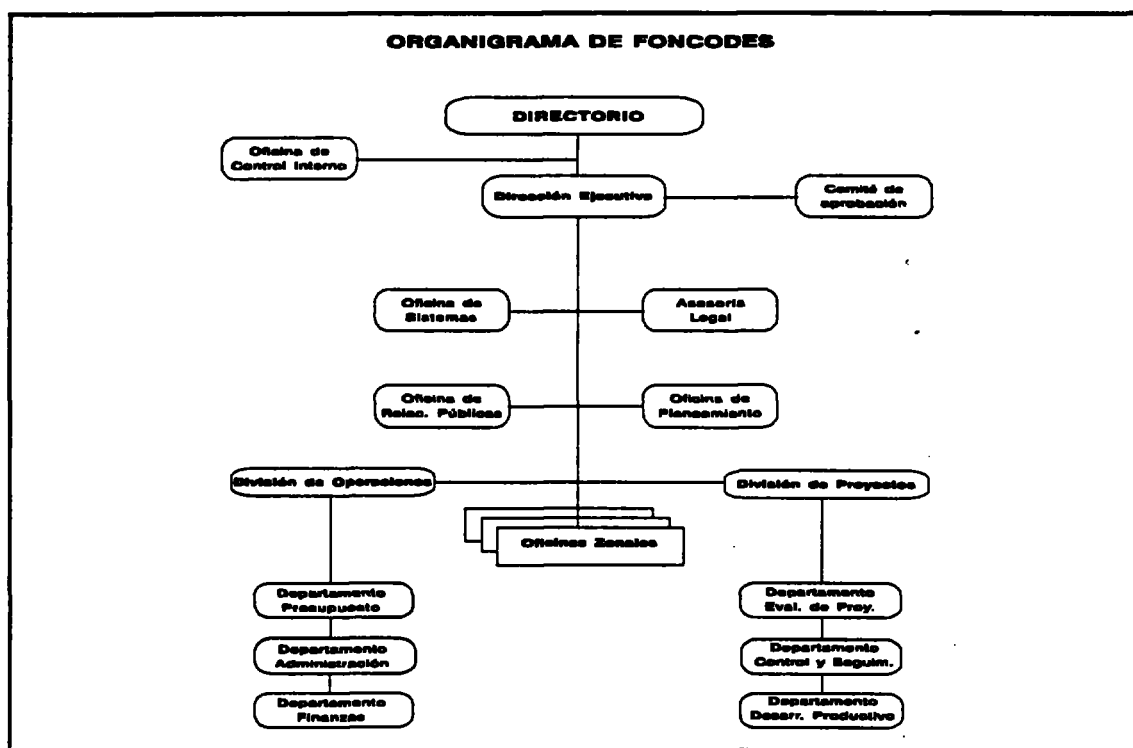
- 3.2 El financiamiento propuesto sería otorgado al Gobierno del Perú y su ejecución estaría a cargo de FONCODES, al que le serán transferidos los recursos del préstamo y de la contrapartida a medida que se vaya ejecutando el programa. Se ha incluido como condición previa al primer desembolso, la presentación al Banco de: i) el contrato firmado entre el gobierno y el BIRF y; ii) el convenio suscrito entre el gobierno y FONCODES para transferir a este último, en calidad de donación, los recursos de los préstamos y de la contrapartida local. En este convenio se estipulará que FONCODES se compromete a cumplir con todas las obligaciones de los contratos de préstamo que le correspondan como organismo ejecutor del programa.

B. FONCODES

- 3.3 FONCODES tiene una estructura orgánica simple adscrita a la Presidencia de la República. Su acción es definida por un directorio de cinco personas, el cual es presidido por el Ministro de la Presidencia. Este directorio define las políticas generales, regula y supervisa la operación general de la institución y aprueba los proyectos superiores a US\$100.000. Uno de los miembros del directorio es designado como Director Ejecutivo, que actúa como representante legal de FONCODES y responsable de materializar las decisiones del directorio. Hasta 1995, existía un gerente general del cual dependían tres divisiones: evaluación de proyectos, control y seguimiento y operaciones. En marzo de 1996, por acuerdo del directorio, se modificó esta estructura, eliminando el cargo de gerente general y reduciendo las divisiones a dos: división de proyectos y división de operaciones. Con ello, FONCODES busca eliminar duplicaciones, mejorar la comunicación y coordinación entre las divisiones y, sobre todo, hacer consistente la estructura orgánica de la sede de Lima con el programa de desconcentración y descentralización. Esta nueva estructura orgánica, que en principio se considera adecuada, será evaluada en forma especial en las reuniones anuales de seguimiento. El actual organigrama se presenta en la figura No. 1.

- 3.4 El total de personal de planta de FONCODES en la sede es de 283 personas, de las cuales 203 son profesionales con instrucción superior; las oficinas zonales cuentan con los servicios de 138 evaluadores externos y de 379 supervisores que prestan apoyo en el terreno. Estos últimos son contratados por proyecto de acuerdo a las necesidades de trabajo y por el tiempo requerido para estas labores.

FIGURA N° 1



C. Nuevo ciclo de proyecto

- 3.5 Teniendo en consideración los resultados y recomendaciones de las evaluaciones de la primera etapa, así como los cambios y ajustes institucionales que se introducirán a la estructura de FONCODES para esta segunda etapa, el ciclo de proyecto ha sido modificado principalmente en los aspectos de focalización, promoción, presentación, evaluación y sostenibilidad.

1. Focalización

- 3.6 Para la segunda etapa, FONCODES ha revisado sus mecanismos de focalización para asignar más recursos a las comunidades en extrema pobreza, definiendo como su principal población objetivo 13.500 centros poblados clasificados como rurales que tienen entre

40 y 300 familias. Se ha aplicado un cuestionario que levanta información para medir de manera mas precisa y actualizada las carencias en estos centros poblados, cuya información se utilizará para la asignación de recursos en el área rural de extreme pobreza. Aún cuando se les dará menor prioridad, FONCODES continuará aceptando solicitudes de otras áreas del país.

- 3.7 Considerando que los distritos más pobres no cuentan con la capacidad técnica ni económica para preparar buenos proyectos, FONCODES dedicará una mayor cantidad de recursos a promoción y capacitación en las áreas más pobres con el fin de que se pueda incrementar el monto de proyectos aprobados.

2. Promoción

- 3.8 A nivel distrital existen áreas de extrema pobreza, ubicadas en las zonas altoandinas y de selva, con insuficientes vías de comunicación, escasez de factores productivos y sin conocimiento de nuevas técnicas y prácticas productivas de fácil acceso, que no han solicitado apoyo al fondo o los proyectos presentados son escasos o adolecen de la calidad debida.
- 3.9 La promoción de proyectos desarrollada hasta la fecha por FONCODES no ha sido muy activa en las zonas más alejadas, por lo que con la reorientación institucional se considera necesario establecer una dinámica labor de promoción que contribuya a mejorar la cantidad y calidad de los proyectos que surjan de la demanda priorizada de las poblaciones más pobres.
- 3.10 La acción promotora del fondo estará caracterizada por: i) la focalización en los distritos de extrema pobreza (mapa de pobreza) y en las áreas donde aún no se han financiado proyectos; ii) las oficinas zonales serán los agentes activos, mediante la acción de sus profesionales de planta, evaluadores y supervisores externos, personal y/o instituciones contratadas; y iii) el desarrollo de la capacidad de las comunidades para identificar, priorizar y operar proyectos.

3. Presentación de proyectos

- 3.11 Incorpora la presentación de un perfil de proyecto por parte de los solicitantes antes de la elaboración del expediente del mismo. El perfil, una vez calificado favorablemente, es devuelto al NE para que proceda a formular el proyecto. De esta manera, por una parte se favorece a las comunidades más pobres, y por otra se evitan gastos innecesarios y falsas expectativas de las poblaciones interesadas.
- 3.12 Se incorporan y modifican aspectos ambientales en la metodología y manuales operativos, a fin de tener elementos de medición de las medidas mitigadoras propuestas tanto ex-ante como ex-post.

4. Sostenibilidad

- 3.13 Para los nuevos proyectos, una evaluación de la sostenibilidad de los mismos es un requerimiento contemplado en la guía de preparación de proyectos. Asimismo, para enfrentar algunos de los problemas de sostenibilidad encontrados en el pasado, la capacitación para la operación y el mantenimiento así como la recuperación de costos son obligatorios para determinados proyectos. En este sentido, FONCODES está trabajando con las municipalidades y los beneficiarios para identificar formas adecuadas en las cuales puedan asumir mayor responsabilidad para la operación y mantenimiento de los proyectos.
- 3.14 Por otra parte, se está coordinando con los ministerios de línea para que éstos revisen los proyectos en sus respectivas áreas, identifiquen los costos de operación y mantenimiento y participen en el seguimiento y así puedan proyectar la fecha de su finalización y presupuestar oportunamente la dotación de personal y/o equipos, según corresponda, minimizando la demora en el comienzo de la puesta en operación.

D. Criterios de elegibilidad de proyectos

- 3.15 Las siguientes condiciones generales de elegibilidad deberán ser cumplidas por todos los proyectos que sean financiados con recursos del programa, independientemente del tipo de proyecto: i) el costo máximo por proyecto no deberá exceder del equivalente de US\$250.000; ii) a lo menos el 50% de los beneficiarios directos deberán corresponder a grupos de bajos ingresos y no superar la línea de pobreza acordada entre el Banco y el país; iii) los proyectos deberán, cuando corresponda, tener prueba de que se dispone de la posesión legal, las servidumbres y otros derechos sobre los terrenos en que se ejecutarán las obras y/o sobre aguas en los casos pertinentes; iv) los proyectos deberán contar con todos los componentes (financieros e institucionales) necesarios para garantizar la operación y, si corresponde, el mantenimiento de las obras; v) los proyectos no deberán generar impactos negativos al medio ambiente o que éstos no puedan ser mitigados a costos razonables; y vi) los proyectos deberán estar enmarcados en las áreas de acción del programa.
- 3.16 Además de los criterios generales de elegibilidad, se ha establecido para cada tipo de proyecto un conjunto de criterios específicos que deben cumplir para ser elegibles al financiamiento del programa.

E. Evaluación de proyectos

- 3.17 Con el objeto de asegurar una focalización en los sectores de menores recursos, los proyectos elegibles para financiamiento con recursos del programa serán simples y pequeños. Consistente con esta premisa, los sistemas de evaluación deberán ser igualmente sencillos y fáciles de aplicar.

- 3.18 En este contexto, para ser elegibles, todos los proyectos propuestos deberán satisfacer los criterios de costo-eficiencia (líneas de corte) establecidos según el tipo de proyecto y región. Para los proyectos del sector agropecuario (pequeño riego, rehabilitación de tierras, pozos artesianos, forestación y reforestación, infraestructura básica de comercialización) que superen los US\$60.000 se continuará realizando un análisis de costo-beneficio, debiendo demostrarse una rentabilidad superior al 12% a precios de mercado. También se requerirá una evaluación de costo-beneficio para todos los proyectos productivos orientados al mercado (proyectos tipo B), independientemente de su costo.
- 3.19 Los proyectos estarán debidamente sustentados por evaluaciones técnicas basadas en información obtenida mediante visitas al terreno por parte de personal externo especializado contratado por las oficinas regionales. Como parte del proceso de evaluación de los proyectos, FONCODES comparará los costos unitarios de las obras propuestas con los precios de referencia contenidos en una base de datos computarizada. Dicha base de datos contiene información de costos a nivel regional para unos 3.000 insumos; de éstos, se hace un seguimiento cercano a los 250-300 de mayor importancia, los mismos que son actualizados cada 2-3 meses mediante información recogida en más de 60 centros de abastecimiento a nivel nacional.
- 3.20 Las líneas de corte establecidas para la primera etapa han dado resultados satisfactorios al permitir una evaluación sencilla y rápida de los proyectos. Para esta segunda etapa, se actualizarán y completarán regionalmente las líneas de corte existentes y se definirán los criterios de costo eficiencia a ser aplicados para los nuevos tipos de proyectos que formarán parte del programa, tales como centros comunales, rehabilitación de tierras, infraestructura vial, infraestructura básica de comercialización, forestación y reforestación y electrificación secundaria rural. El Anexo III-1 presenta un resumen de las líneas de corte que utilizará FONCODES para los distintos tipos de proyectos elegibles.
- 3.21 El Banco ha venido realizando un seguimiento de la ejecución de la primera etapa del proyecto mediante visitas de campo y misiones de supervisión, la mayor parte de las cuales fueron realizadas conjuntamente con el BIRF. Dichas visitas regulares de supervisión por parte de ambos Bancos han confirmado el uso efectivo del sistema de precios unitarios estándar a nivel regional, así como la aplicación de las líneas de corte e indicadores de costo-eficiencia establecidos por tipo de proyecto. Durante el análisis de la operación, se constató la aplicación de la metodología de análisis costo-beneficio para los proyectos agropecuarios y de las líneas de corte establecidas para los diferentes tipos de proyectos elegibles.

F. Coordinación interinstitucional

- 3.22 Considerando que se utilizarán recursos del programa para financiar proyectos cuya responsabilidad corresponde a otros organismos, se

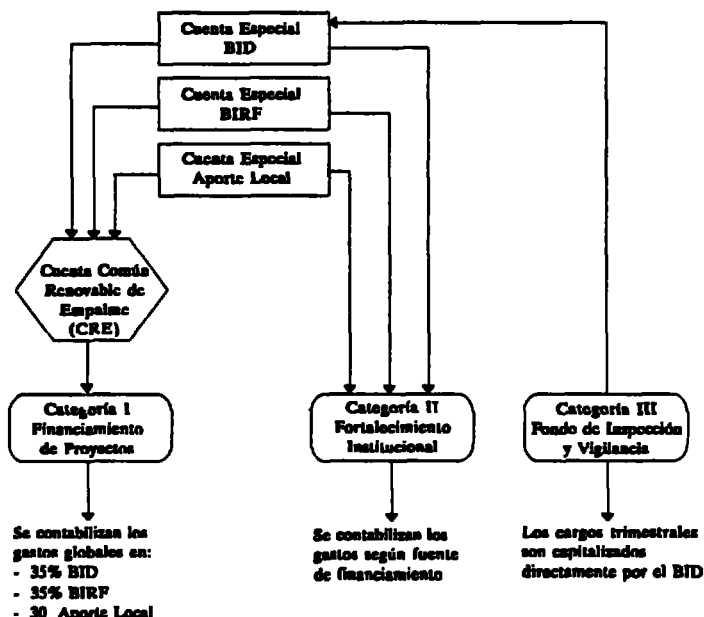
requiere una estrecha coordinación entre FONCODES y los ministerios e instituciones de los respectivos sectores. Para ello, se han suscrito o ratificado convenios interinstitucionales que aseguran por lo menos que: i) los proyectos están de acuerdo con las políticas, normas y directivas sectoriales; ii) no se presenta duplicación de acciones; y iii) se cuenta con garantías suficientes para la operación y mantenimiento de los proyectos. De todos los convenios requeridos, cuyo detalle se indica en el Anexo III-2, sólo falta por ajustar el convenio ya suscrito con PRONAMACHCS, habiéndose ya suscrito todos los demás.

G. Administración financiera

- 3.23 El uso de todos los recursos del programa estará sujeto a las normas y políticas de ambos Bancos, así como a los procedimientos y pautas estipuladas en los manuales operativos de FONCODES y el Reglamento Operativo del programa (Anexo III-2). La puesta en vigencia de los manuales y del Reglamento Operativo será condición previa al primer desembolso.
- 3.24 Las características de este programa, por el alto número de proyectos y pequeños ejecutores (NE), requiere una estrategia de administración de cartera y desembolsos diferente. Consecuentemente, se ha diseñado un procedimiento que contempla que la categoría "proyectos" se financiará con un 35% de los recursos de cada Banco y el restante 30% con cargo al aporte local.

FIGURA N° 2

FLUJO DE FONDOS POR CATEGORIA DE INVERSION



H. Financiamiento de proyectos

- 3.25 Los desembolsos de FONCODES se inician con el pago de los viáticos a los proyectistas que participarán en la elaboración del perfil. Posteriormente, si el proyecto es aprobado se pagan los siguientes rubros: i) costo de la elaboración del proyecto; ii) costo de la evaluación externa; y iii) el primer desembolso o adelanto de fondos que puede llegar a un 60% de su costo total. Adicionalmente, se registra el aporte real de los beneficiarios.
- 3.26 Una vez avanzada la ejecución del proyecto y efectuada la visita del supervisor externo, se financia: i) el segundo desembolso del proyecto; y ii) los honorarios del supervisor externo.

I. Control financiero

- 3.27 La contabilización de todos los costos y reconocimientos de gastos, se llevara en forma detallada para cada proyecto y además en forma globalizada para el programa en su conjunto, sin predeterminedar fuentes de financiamiento. Los registros se mantendrán separados para la rendición de cuentas o justificación de anticipos de fondos, elaborándose un sólo cuadro con el detalle de los pagos efectuados para cada periodo, el cual deberá acompañar a las solicitudes de reembolso de gastos y justificación de anticipos de fondos de ambos Bancos.

- 3.28 Como condición previa a la tramitación del primer desembolso, FONCODES deberá haber abierto las cuentas especiales para cada uno de los Bancos y para los recursos del tesoro, así como una cuenta renovable de empalme (CRE) a través de la cual se efectuara las transferencias o pagos para el financiamiento de las operaciones con cargo a la categoría "proyectos". La consolidación de todas las transferencias de las cuentas especiales a la CRE se efectuará en FONCODES, y se elaborarán informes semestrales para cada Banco.
- 3.29 En vista del alto número de proyectos y del cofinanciamiento con el BIRF, se recomienda que para efecto de los desembolsos, la revisión de la documentación de apoyo correspondiente se haga por muestreo en las oficinas del FONCODES. En tal sentido, las justificaciones de los anticipos de fondos del Banco se realizarán, en el caso de los proyectos, contra la presentación de una lista con todos los cargos efectuados y montos reconocidos durante el período de justificación, la cual deberá presentarse a ambos Bancos, indicándose los porcentajes de financiamiento y los montos acumulados de cada institución. FONCODES mantendrá registros y carpetas completas para cada operación que haya generado un gasto. Toda la documentación sustentatoria, tal como la evaluación del proyecto, la ficha resumen, los recibos, los informes, las supervisiones, etc., será debidamente archivada por FONCODES, a satisfacción de los Bancos, y quedará a disposición de estos y de los auditores externos para efecto de las revisiones que fuesen necesarias.

J. Financiamiento del fortalecimiento institucional

- 3.30 Para efectuar los pagos con cargo al financiamiento de las actividades comprendidas en la categoría de inversión para el fortalecimiento institucional, se seguirán los procedimientos y políticas vigentes para la adquisición de bienes y servicios de cada uno de los Bancos, según el desglose de los rubros que cada institución financia, no previéndose dificultades para la utilización, por parte de FONCODES, de procedimientos diferentes para el financiamiento de cada uno de los rubros.

K. Calendario de ejecución

- 3.31 Los recursos del programa serían comprometidos en un plazo de tres años a partir de la vigencia del contrato de préstamo, estimándose que los mismos serían desembolsados en un plazo no mayor de cuatro años contados a partir de la misma fecha. El compromiso de recursos se define como la firma del convenio de financiamiento del proyecto entre FONCODES y el núcleo ejecutor. El desfase entre los períodos de compromiso y desembolso de recursos es adecuado para permitir la conclusión de proyectos contratados con seis meses de anterioridad a la fecha terminación del programa.

L. Procedimiento de adquisiciones

- 3.32 En la adquisición de bienes y servicios y en la adjudicación de contratos para la ejecución de obras del programa, se seguirán los procedimientos estándares del Banco. En el caso de adquisición de bienes y servicios, se recomienda utilizar el sistema de licitación pública internacional cuando la adquisición sea igual o mayor al equivalente de US\$350.000. En el caso de obras, el límite de licitación internacional será de US\$1.0 millón. Cuando el valor de las obras sea menor al equivalente de US\$60.000, se efectuarán por administración directa del NE. Para el caso de obras entre US\$60.000 y US\$250.000, se utilizará el sistema de concurso de precios. Ambos casos están contemplados en la legislación peruana, y los procedimientos detallados se incluyen en los respectivos manuales de FONCODES. En todo caso, se recomienda utilizar los procedimientos nacionales para su adjudicación, siempre que no entren en conflicto con las políticas del Banco. Para la contratación de los servicios de consultoría, se utilizarán los procedimientos del Banco que se incluyen en el Anexo C.
- 3.33 El cronograma de ejecución que se presenta a continuación, se ha proyectado con base en la demanda existente, en la capacidad de ejecución de FONCODES y en la disponibilidad de recursos de contraparte.

CRONOGRAMA ESTIMADO DE DESEMPEÑOS				
AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	TOTAL
25%	30%	30%	15%	100%

M. Anticipo de fondos y reconocimiento de gastos previos

- 3.34 Considerando el ritmo de ejecución alcanzado en la etapa anterior, se recomienda otorgar un anticipo de fondos por el equivalente de 10% del monto total del préstamo propuesto (US\$15,0 millones).
- 3.35 La evaluación efectuada por FONCODES de los proyectos que figuran en su inventario, permite prever que durante 1996, un alto porcentaje de ellos cumplirán con los requisitos establecidos en el Reglamento Operativo del programa. Consecuentemente, a fin de continuar con el flujo de inversión que viene ejecutando FONCODES, se recomienda el reconocimiento retroactivo de gastos efectuados a partir del 1º de enero de 1996, por hasta US\$15,0 millones, tanto con cargo a los proyectos que financia, como a la categoría de fortalecimiento institucional. Adicionalmente, se reconocerían inversiones con cargo a la contrapartida local, efectuados a partir de la fecha anteriormente indicada, de hasta US\$5,0 millones. En todo caso, todos estos gastos deben haber sido efectuados con cargo

a proyectos correspondientes a esta segunda etapa y que se ajusten a las disposiciones y reglamentos operativos de la misma.

N. Inspección y vigilancia

- 3.36 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que juzgue necesarios para asegurar el desarrollo satisfactorio del programa y FONCODES deberá proporcionar toda la cooperación que se requiera para el mejor cumplimiento de este propósito. Del monto del financiamiento se destinará la suma de US\$1,5 millones para que ingrese en las cuentas del Banco por concepto de inspección y vigilancia generales.

O. Auditoría externa

- 3.37 Los estados financieros del programa y los de FONCODES deberán ser dictaminados por una firma de auditores independientes aceptable al Banco y al BIRF. Dichos estados deberán ser presentados dentro de los 120 días siguientes al cierre del ejercicio presupuestario del gobierno (31 de diciembre) durante todo el período de ejecución del programa, comenzando con la auditoría correspondiente al año calendario 1996, en conformidad con los términos de referencia aceptables para ambos Bancos. Los auditores se encargarán de supervisar, entre otros, los gastos del proyecto, de las cuentas especiales y de las cuentas del proyecto, de las declaraciones de gastos y del control interno.

P. Seguimiento, evaluaciones e informes de progreso

1. Reuniones y evaluaciones de seguimiento

- 3.38 Anualmente FONCODES y los Bancos realizarán reuniones de seguimiento en las cuales se revisará el funcionamiento del programa tanto en lo institucional como en lo operativo. Asimismo, se analizarán los resultados de la evaluación ex-post de una muestra representativa de los proyectos financiados durante el año con recursos del programa. Estas evaluaciones deberán ser ejecutadas por una firma especializada independiente y se utilizará la metodología que acuerden FONCODES y los Bancos. En estas reuniones, si corresponde de acuerdo a los resultados de la revisión, se adoptarán las medidas pertinentes para asegurar la buena marcha del programa.

2. Evaluación intermedia

- 3.39 FONCODES y los Bancos realizarán una evaluación intermedia del programa dentro de los 18 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de los contratos de préstamos o cuando se haya comprometido el 40% de los recursos del financiamiento de los Bancos, cualquiera que ocurra primero.

3.40 Esta evaluación incluirá, a lo menos, un análisis de la marcha institucional de FONCODES, de sus sistemas operativos, del ciclo de proyecto, y de la focalización e impacto socioeconómico de las inversiones. Asimismo, se incluirá una evaluación ex-post de una muestra representativa de los proyectos financiados por el programa. Si como resultado de dicha evaluación se encontrasen deficiencias significativas para la ejecución del programa, los Bancos podrán no autorizar el compromiso de nuevos recursos del programa, hasta que FONCODES haya tomado las medidas correctivas correspondientes que permitan continuar con la adecuada ejecución del programa.

3.41 Las metodologías, para las evaluaciones que se analizarán en las reuniones anuales de seguimiento y para la evaluación intermedia están siendo elaboradas por FONCODES y deberán ser acordadas con el Banco como condición previa al primer desembolso. Estas metodologías se refieren especialmente a los tipos de proyecto que el Banco no financió en la primera etapa.

3. Informes de progreso

3.42 FONCODES presentará al Banco durante la ejecución del programa, informes semestrales de progreso con un detalle apropiado de las obras financiadas, los beneficiarios atendidos y los procedimientos aplicados en la utilización de los recursos del financiamiento, así como los informes y recomendaciones presentados por la firma independiente que realizará la evaluación periódica de un grupo representativo de proyectos terminados.

Q. Evaluación ex-post del programa

3.43 Dado que los proyectos son de pequeño monto y de rápida maduración no se contempla ejecutar una evaluación ex-post del programa. Sin embargo, las metodologías de evaluación, tanto para las reuniones anuales de seguimiento como para la evaluación intermedia, incluirán indicadores y parámetros que podrán ser analizados, si el Banco decide efectuar una evaluación ex-post del programa.

R. Indicadores de seguimiento (Benchmarks)

3.44 Proyectos terminados y en operación. Al finalizar el primer año se verificará que se hayan terminado y encuentren en operación 1.200 proyectos y en construcción 1.800. Durante el segundo y tercer año se completarán y estarán en operación 6.000 proyectos adicionales y al final del tercer año 1.800 estarán en construcción.

3.45 Focalización. En el primer año se verificará que la correlación entre los recursos programados y los aprobados por provincia sea de al menos un 85%. Durante el segundo año dicha correlación será de al menos un 87% y durante el tercer año por lo menos un 89%.

- 3.46 Descentralización. En el primer año se verificará que el 70% de los proyectos de FONCODES sería aprobado por las oficinas zonales. A partir del segundo año la aprobación por parte de estas oficinas será del 90%.
- 3.47 Capacitación. i) personal de FONCODES. En el primer año se verificará que el 60% del personal esté capacitado. En el segundo año se habrá capacitado el 40% restante; y ii) comunidades. En el primer año se habrán completado el 25% de las actividades. Durante el segundo año se completará el 40% y en el tercer año se finalizará el 35% restante.
- 3.48 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 siguientes indicadores: tiempos promedio entre: i) 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) plazo programado vs. plazo ejecutado.
- 3.49 Participación de la mujer. Tomando como base los resultados por región de la evaluación intermedia, se verificará la participación de la mujer en: i) la selección del proyecto; ii) el núcleo executor; iii) la ejecución del proyecto; y iv) formulación de proyecto. Además, se verificará la participación de la mujer como beneficiaria de los empleos generados durante la ejecución de los proyectos, la capacitación para programas de mantenimiento, así como proyectos de desarrollo productivo. De igual manera, se verificará en el plan de capacitación de FONCODES los siguientes indicadores: i) número de cursos ofrecidos con módulo para sensibilizar la importancia de la participación de la mujer; ii) número de personas, desagregadas por sexo, del personal técnico de FONCODES que ha participado en cursos con dicho módulo; y iii) número de personas, desagregadas por sexo, de la comunidad que han participado en cursos con enfoque de género (Anexo III-4).
- 3.50 Operación y mantenimiento. En el primer año se verificará que al menos el 85% de los proyectos finalizados esté recibiendo una adecuada operación y mantenimiento. Esta proporción deberá ser de al menos 90% en el segundo año y 95% en el tercero.

IV. LECCIONES APRENDIDAS, VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Lecciones aprendidas y viabilidad del programa

- 4.1 El presente programa tiene como finalidad contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobres y vulnerables de la sociedad mediante la ejecución de pequeños proyectos de infraestructura social, económica y productiva priorizados por las comunidades rurales más pobres del país. Al tratarse de un programa que responde a la demanda (demand-driven), la población participa directamente en la determinación de los proyectos, en su ejecución y seguimiento a través de NE elegidos y conformados por los miembros de la comunidad, así como en la operación y mantenimiento de las inversiones. El alto grado de participación comunitaria en las distintas instancias de decisión dentro del ciclo de proyectos representa uno de los factores fundamentales del éxito demostrado por FONCODES en el financiamiento de más de 17.000 pequeños proyectos de infraestructura económica y social que vienen respondiendo a las necesidades más apremiantes de las comunidades pobres y apartadas del Perú.
- 4.2 Las diversas evaluaciones externas realizadas a lo largo de la primera etapa, cuyos principales resultados fueron expuestos en detalle en el capítulo I, así como las misiones de supervisión por parte del Banco y del Banco Mundial, que incluyeron visitas a diversas localidades donde se han venido ejecutando proyectos financiados por FONCODES, han demostrado en forma consistente el elevado grado de participación y compromiso comunitario en la priorización, seguimiento, operación y mantenimiento de los proyectos y la importancia de dicha participación para la realización de los beneficios esperados de los mismos. Asimismo, es importante resaltar la adecuada focalización de los recursos del programa, más del 80% de los cuales han beneficiado a los distritos pobres y extremadamente pobres del país.
- 4.3 El éxito en relación a la focalización e impacto de los proyectos que viene realizando FONCODES ha dependido en gran medida de la incorporación en el diseño de los proyectos de elementos tales como: i) el alto grado de participación comunitaria en la priorización, ejecución y gestión de los proyectos; ii) la supervisión externa regular de las obras a través de profesionales calificados contratados expresamente para tal propósito por las oficinas zonales; iii) la focalización geográfica a nivel de las unidades administrativas más pequeñas del país (distritos y centros poblados) e inclusión de mecanismos de autofocalización de beneficiarios, incluyendo el tipo de proyectos financiables, los niveles de remuneraciones a la mano de obra no calificada y los aportes comunitarios; iv) la adecuada promoción del programa en las comunidades potencialmente beneficiarias; v) la participación de las comunidades en la operación y mantenimiento de las obras; vi) criterios claros y estándar de costo eficiencia para cada tipo

de proyecto; vii) optimización del uso de la infraestructura ya existente; viii) la elaboración de los diseños de proyecto y la construcción de obras de cierta magnitud por parte del sector privado; y ix) la implantación de procedimientos ágiles y simples para la aprobación y ejecución de los proyectos.

- 4.4 Las lecciones extraídas durante la ejecución de la primera etapa, así como aquéllas que resultan de la experiencia adquirida con otros programas similares del Banco y del Banco Mundial en diferentes países de la región, están siendo incorporadas en los manuales operativos a ser acordados para cada línea de inversión. Dichos manuales, que actualmente se encuentran en proceso de revisión y actualización por parte de FONCODES, incluyen metodologías sencillas para la identificación, preparación, y evaluación de cada tipo de proyecto desde el punto de vista técnico, socioeconómico, ambiental, institucional, financiero y de género acordadas con el Banco durante la ejecución de la primera etapa, desarrolladas en base a la experiencia operativa de la etapa anterior, y/o utilizadas por otras instituciones del nivel nacional a cargo de la ejecución de proyectos similares, según el caso.
- 4.5 La viabilidad de los proyectos se facilita por el hecho de que FONCODES cuenta con una base de datos computarizada, la que de acuerdo al plan descentralización y equipamiento de FONCODES, se interconectará entre la sede y las 24 oficinas zonales, lo que permitirá determinar rápidamente, entre otras variables, los costos referenciales por tipo de obra a ser financiada en cada región del país. Dicha base de datos, que fue conformada durante la ejecución de la primera etapa y cuyos sistemas están siendo modernizados con el apoyo de los Bancos para esta nueva etapa, se retroalimenta en forma diaria conforme se incorpora la información de los nuevos proyectos financiados por FONCODES.
- 4.6 Con el fin de garantizar la compatibilidad de sus inversiones con los planes sectoriales correspondientes, el cumplimiento de las regulaciones y criterios técnicos establecidos por cada autoridad sectorial, así como una adecuada operación y mantenimiento de los proyectos una vez finalizados, FONCODES ha formalizado una serie de convenios con las instituciones y ministerios de línea de sectores como educación, salud, transporte, energía, saneamiento y agricultura.
- 4.7 De otro lado, FONCODES ha venido optimizando el diseño de cada tipo de proyecto, tomando en cuenta la necesidad de maximizar las probabilidades de que las inversiones sigan siendo sustentables en el largo plazo. Asimismo, todas las obras de infraestructura requieren del compromiso de la comunidad, ministerio, municipio y/o empresa responsable de operarlas y mantenerlas adecuadamente como requisito previo a la aprobación del financiamiento de las obras por parte de FONCODES. En este sentido, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias se acordó la necesidad de que al realizar la promoción del programa, FONCODES se asegure que las comunidades elegibles estén, previo al ejercicio de

priorización local de los mismos, adecuadamente informadas de los aportes y/o tarifas por concepto de operación y mantenimiento que conllevan los distintos tipos de proyecto. Asimismo, con el fin de fortalecer la acción de las comunidades en operación y mantenimiento, se acordó que en adelante FONCODES financiará, en los casos que se requiera, las acciones de capacitación de las comunidades en la operación y mantenimiento de los proyectos ejecutados.

- 4.8 Finalmente, el actual proceso de descentralización administrativa y de fortalecimiento de la capacidad de análisis y seguimiento de proyectos por parte de las oficinas regionales permitirá a FONCODES evaluar y responder con mayor celeridad y eficiencia a las solicitudes de proyectos presentados por las comunidades y facilitará un seguimiento y evaluación más cercanos a lo largo de todo el ciclo de proyecto.

B. Impacto en bajos ingresos

- 4.9 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 60%) está constituida por población de bajos ingresos.

C. Participación de la mujer

- 4.10 La participación de la mujer en los proyectos de FONCODES ha sido bastante activa. Sin embargo, dado que el programa propuesto incluye acciones para mejorar las actividades de promoción, focalización, y priorización de proyectos, así como nuevas líneas de acción en el menú de proyectos, se han tomado especiales consideraciones para aumentar su participación como beneficiarias en la selección y ejecución de proyectos. En tal sentido se acordó con FONCODES: i) institucionalizar módulos de capacitación para todo el personal técnico de la oficina central y oficinas zonales, con el objeto de sensibilizar al personal de la importancia y beneficios de aplicar el análisis con enfoque de género, de igual manera se tomarían las consideraciones necesarias para incorporar el tema en los cursos de capacitación que se ofrecerían a las comunidades; ii) incorporar el tema de la participación de la mujer en los manuales de operación del ciclo de proyecto de FONCODES, especialmente en los de promoción, formulación, evaluación, supervisión y mantenimiento; y iii) en los proyectos pilotos de desarrollo productivo, se dará amplia promoción para generar proyectos en los que participen directamente las mujeres, a efecto de tener beneficios en la generación de ingresos y/o empleo.

D. Participación de las comunidades indígenas

- 4.11 Sobre las comunidades campesinas y nativas, se adoptarán las siguientes acciones durante la ejecución de la nueva etapa: i) se

desarrollarán proyectos tipo que tengan en consideración las características de esa población objetivo; ii) se coordinará con otras instituciones con responsabilidad o experiencia en el trabajo con comunidades campesinas y nativas y en los tipos de proyectos a promover en dichas comunidades; iii) se establecerá que el personal encargado de la promoción, evaluación y supervisión en las oficinas zonales que atiende dicha población, hable los idiomas locales; y iv) si fuera necesario, se contratará personal idóneo para trabajar directamente con las comunidades campesinas y nativas.

- 4.12 Por otra parte, la diversidad y el número de las comunidades indígenas implica una problemática tan amplia que sería difícil de abarcarla mediante un proyecto único. En tal sentido, el Banco y el Gobierno de Perú están planteando el desarrollo de un programa en beneficio de dichas comunidades, el cual reúne una serie de intervenciones. Las mismas incluyen: i) el programa FONCODES II, que beneficiará una importante cantidad de comunidades campesinas y nativas; ii) un proyecto de fortalecimiento institucional del Instituto Indigenista Peruano, instancia gubernamental responsable de la cuestión indígena; iii) un proyecto de capacitación y transferencia de tecnología a la Asociación Nacional de Empresa Comunales y Multicomunales, que atiende principalmente a comunidades en la región andina; y iv) un proyecto de asistencia técnica y capacitación para las organizaciones de base de los indígenas de la selva.

E. Aspectos ambientales

- 4.13 De acuerdo a los resultados de las evaluaciones, el área ambiental es una de las mostró mayor debilidad durante la ejecución de la primera etapa y, consecuentemente, deberá ser fortalecida. Las principales medidas que se han adoptado para mejorarla, son las siguientes:

- a. se incorporarán en el ciclo de proyecto los siguientes conceptos ambientales: i) nuevo manual ambiental en el que se establecen las categorías de los proyectos de acuerdo a la relevancia de su impacto ambiental; ii) los proyectos serán inicialmente categorizados de acuerdo a los impactos ambientales esperados (I, II, III ó IV), categoría que se mantendrá hasta el final del proyecto, sin perjuicio de las medidas mitigadoras que se deban adoptar; iii) la evaluación del impacto ambiental, incluyendo la calidad de las medidas mitigadoras, durante las visitas de los evaluadores o supervisores; iv) seguimiento del cumplimiento de las guías y manuales ambientales desarrollados por FONCODES; y v) la incorporación del impacto ambiental en las evaluaciones ex-post de los proyectos;
- b. para la ejecución de los proyectos, se incorporarán las guías ambientales en todos los contratos de obras y convenios de financiamiento, cuyo seguimiento será una condición contractual;

- c. la capacitación que se dará tanto a los funcionarios de FONCODES como a las comunidades, incluirán módulos relativos al medio ambiente, en especial en lo relacionado con la operación y mantenimiento de las obras;
 - d. se incorporará a las bases de datos de los proyectos toda la información ambiental de los proyectos, así como las tareas comprometidas en estas materias; y
 - e. las visitas de supervisión verificarán en cada caso el cumplimiento de las obligaciones ambientales y sus resultados, antecedentes que serán registrados en las bases de datos como antecedente para las evaluaciones ex-post.
- 4.14 Para acompañar todas estas actividades, FONCODES ha contratado un especialista ambiental para trabajar en la sede de Lima. Las responsabilidades de este especialista se detallan en el Anexo IV-1.

F. Beneficios y riesgos

1. Beneficios

- 4.15 Uno de los principales beneficios del programa consistirá en el mejoramiento de los niveles de vida, productividad e ingresos de los grupos sociales más desfavorecidos de la población, mediante la ejecución descentralizada de unos 9.000 pequeños proyectos de infraestructura básica social, económica y productiva de alta prioridad para las comunidades beneficiadas. La ejecución de dichos proyectos no sólo contribuirá a generar beneficios inmediatos en términos de empleo e ingresos para los beneficiarios durante la ejecución de las obras que se financiarán, sino que permitirá satisfacer algunas de sus más urgentes necesidades básicas, por mucho tiempo insatisfechas. De acuerdo a la información de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1994, más del 40% de las inversiones en infraestructura en las zonas rurales pobres en los últimos años ha sido financiada a través de FONCODES, proporción que hoy en día debería ser significativamente mayor en la medida que en los últimos dos años FONCODES ha visto ampliado su campo de acción y el volumen de proyectos que ha financiado.
- 4.16 Las inversiones realizadas por FONCODES, que representan aproximadamente un 15% del total de la inversión pública anual, proporcionan al estado un instrumento de eficacia probada para canalizar con un elevado grado de focalización un importante volumen de recursos en forma ágil y eficiente a los sectores de mayor pobreza, constituyéndose en uno de los principales mecanismos de la acción gubernamental en el campo social.
- 4.17 Asimismo, la acción de FONCODES ha contribuido de manera importante a crear las condiciones para lograr la pacificación, la estabilidad social y el crecimiento del país, particularmente en las zonas rurales que por muchos años se vieron afectadas por una grave

situación de violencia e inseguridad. El impacto positivo sobre las condiciones de vida de un amplio segmento de la población que nunca antes se benefició de la acción gubernamental ni participó en el proceso de asignación de recursos presupuestales ha constituido un elemento importante para el logro de este objetivo fundamental del gobierno.

- 4.18 La priorización de los proyectos por parte de las comunidades beneficiadas y la ejecución de obras a cargo de los núcleos ejecutores elegidos de entre los miembros de dichas comunidades se han constituido en elementos clave del éxito alcanzado por FONCODES durante la etapa anterior. El enfoque de demanda (demand-driven) en la selección de los proyectos y la modalidad de ejecución a través de los NE no sólo explican el alto grado de aprobación comunitaria existente en relación a las obras realizadas, sino que han contribuido a crear en las comunidades una capacidad de organizarse y trabajar solidariamente para complementar la acción del estado en respuesta a sus necesidades más apremiantes. La comprobación de la eficacia de esta acción participativa por parte de las comunidades, así como los conocimientos y capacidades adquiridos en el proceso de aprobación y ejecución de proyectos puede generar beneficios permanentes a través de la gestación de nuevas iniciativas de cooperación comunitaria en la búsqueda de soluciones a sus problemas.
- 4.19 La implementación en esta nueva etapa del componente de proyectos de desarrollo productivo a nivel piloto, permitirá extraer lecciones que guíen la estrategia y la acción futura del gobierno en el financiamiento de este tipo de proyectos.
- 4.20 Finalmente, la gestión crecientemente descentralizada de FONCODES a través de sus 24 oficinas zonales ha contribuido a generar, a nivel regional y local, la capacidad de trabajar estrechamente con el sector privado y las comunidades más pobres del país en la identificación, formulación, ejecución y supervisión de proyectos de infraestructura social, económica y productiva. En el mediano plazo, dada la capacidad que ha demostrado FONCODES para adaptar su estructura y accionar a las cambiantes necesidades del país, el desarrollo de dicha capacidad a nivel local puede contribuir a sentar las bases para un futuro proceso de descentralización.

2. Riesgos

- 4.21 Durante la ejecución de la primera etapa se observó que las comunidades en situación de extrema pobreza han podido beneficiarse de la participación y asistencia técnica de ONGs, grupos de la iglesia y gobiernos municipales, apoyo que se espera continúe durante la nueva etapa. Sin embargo, en esta segunda etapa se enfatizará la focalización hacia sectores aún más pobres y alejados. Consecuentemente, al ser un programa que responde a la demanda de las comunidades, existe el riesgo que las localidades más apartadas y débiles queden marginadas debido a su incapacidad de formular y presentar proyectos financiables por FONCODES. Para

minimizar este riesgo, FONCODES ha incorporado como parte del nuevo ciclo de proyectos, un mecanismo simplificado para la presentación de los mismos y un mayor apoyo en el financiamiento de la preinversión. Adicionalmente, se han venido fortaleciendo y perfeccionando los mecanismos de promoción para lograr que ésta sea más consistente con la asignación presupuestaria referencial anual, que refleja las prioridades en términos de focalización de las inversiones.

- 4.22 Otro de los riesgos de la presente operación está referido a la sustentabilidad a largo plazo de las inversiones, la misma que depende de una adecuada operación y mantenimiento de las obras. Para los proyectos de infraestructura en educación y salud, que constituyeron buena parte del financiamiento de FONCODES durante la primera etapa, este riesgo ha sido minimizado al haberse aprobado únicamente proyectos que contaban con el compromiso explícito de asignación de recursos suficientes para la operación y mantenimiento por parte los ministerios responsables. Sin embargo, dado que se espera que en adelante los proyectos de agua potable, alcantarillado e infraestructura económica aumenten gradualmente su participación en la cartera de proyectos financiados por FONCODES, para esta nueva etapa se están tomando medidas específicas para enfrentar este riesgo, tales como: i) fortalecer la capacidad de las comunidades en operación y mantenimiento de las obras como parte de cada proyecto y a través de las jornadas de capacitación a las mismas; ii) explicitar, durante la etapa de promoción y antes de que las comunidades seleccionen el proyecto que consideran prioritario, las contribuciones y compromisos financieros que tendrían que ser asumidos por los beneficiarios para la operación y mantenimiento de cada tipo de proyecto susceptible de ser financiado; iii) involucrar directamente a los beneficiarios en la construcción de las obras; iv) requerir que las comunidades realicen una contribución como aporte al proyecto; y v) en lo posible, involucrar a los municipios y empresas locales y regionales en los proyectos de FONCODES. Asimismo, al igual que en la primera etapa, el Banco, junto con el Banco Mundial, continuará con el monitoreo y seguimiento constantes de las inversiones, y se buscará fortalecer los mecanismos de evaluación ex-post de las mismas.
- 4.23 Un riesgo que suele presentarse es la insuficiente coordinación con los ministerios y entidades de línea del nivel central y con los municipios. Aunque durante la evaluación intermedia de la primera etapa se detectaron algunos problemas en este ámbito, FONCODES ha venido completando y actualizando los convenios de coordinación con los ministerios y otras entidades de línea, con resultados positivos en términos del cumplimiento de estándares, normas técnicas y compromisos de operación y mantenimiento de las obras. Asimismo, se ha venido implantando instancias permanentes de coordinación interinstitucional, y analizando nuevas estrategias para trabajar más cercanamente con las autoridades locales.
- 4.24 Finalmente, un riesgo común a todos los fondos de inversión social es el de la posible politización y burocratización de la entidad

ejecutora. En este sentido, durante la primera etapa se observó que las operaciones de FONCODES se basaron en criterios eminentemente técnicos, de acuerdo con sus fines y objetivos propios. Esta experiencia permite suponer que para la segunda etapa dicho riesgo no resulta significativo, más aún considerando que el fondo operó normalmente y en forma autónoma, incluso a lo largo de las campañas electorales previas a las elecciones presidenciales y congresionales de abril de 1995 y las municipales de noviembre del mismo año. Adicionalmente, pese a una rotación relativamente elevada de los funcionarios del nivel directivo, FONCODES ha mantenido en los últimos años una planta técnica de muy buen nivel profesional, con un alto grado de compromiso e identificación con los objetivos centrales de la institución. Todo ello demuestra la voluntad del gobierno de mantener a FONCODES como una entidad mayormente libre de interferencias políticas y dedicada a la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos más desfavorecidos de la población.

PROYECTO DE RESOLUCION

PERU. PRESTAMO ____/OC-PE A LA REPUBLICA DEL PERU
(Programa de Apoyo al Fondo Nacional de Compensación
y Desarrollo Social)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Perú, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$150.000.000 o su equivalente en otras monedas, excepto la de la República del Perú, que formen parte de los recursos del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

**RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA
DE LA PRIMERA ETAPA DEL PROGRAMA
DEL FONDO DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL (FONCODES I)**

1. La evaluación más importante de la primera etapa del FONCODES fue realizada en 1995 por la empresa local de investigación y consultoría Apoyo S.A. Dicho estudio, que incluyó la evaluación ex-post de 300 proyectos, se realizó como parte de la evaluación intermedia de la primera etapa y del proceso de preparación de una posible segunda etapa. Los 300 proyectos, que fueron financiados durante el año 1994, estuvieron distribuidos en las diversas regiones del país, abarcaron los diferentes tipos de proyectos, e incluyeron un amplio número de entrevistas a beneficiarios directos, miembros del núcleo ejecutor, operadores de proyectos, autoridades locales, etc.
2. Esta evaluación confirmó tanto los resultados de otras dos evaluaciones parciales realizadas en 1994, como las conclusiones de numerosas visitas de supervisión conjuntas del Banco y del Banco Mundial, todo lo cual permite concluir que FONCODES constituye un fondo social con personal, organización y procedimientos eficientes, y que ha establecido un efectivo sistema a nivel nacional para llevar a cabo pequeños proyectos de infraestructura en las comunidades pobres del Perú.
3. La gran mayoría de los proyectos financiados fueron elegidos y fuertemente apoyados por la propia población beneficiaria, y las obras han venido proporcionando los servicios para las que fueron construidas. Aunque hubo algunos problemas en relación al equipo complementario y personal requeridos tanto en puestos de salud como en escuelas, casi todos los proyectos se encontraban operativos, y los costos adicionales, cuando éste era el caso, estaban siendo cubiertos por contribuciones de los usuarios u otras fuentes de recursos locales. El sistema de participación comunitaria y de núcleos ejecutores desarrollado por FONCODES para la ejecución de los proyectos ha demostrado ser un método particularmente exitoso de asegurar que los proyectos reflejen las necesidades locales y que las comunidades sientan la obra como suya una vez que ésta se completa. Las evaluaciones realizadas no permitieron medir el impacto directo de los proyectos de FONCODES sobre ingresos y empleo. Sin embargo, al restablecer una presencia positiva del estado en áreas dominadas por la violencia y Sendero Luminoso, se puede atribuir a FONCODES un importante rol en la pacificación de vastas zonas del país, particularmente en las regiones de la Sierra y Selva.
4. Para efectos de este resumen, se ha seleccionado la información considerada como más relevante en términos de las principales lecciones que se desprenden de la evaluación intermedia de esta operación, y que han servido de base para diseñar la segunda etapa

de la misma. Estos resultados se presentan a continuación agrupados en cinco temas centrales: i) priorización de proyectos; ii) legitimidad de los proyectos; iii) funcionamiento y sostenibilidad de las inversiones; iv) gestión de los proyectos; y v) impacto de las inversiones:

- a. **Priorización de proyectos.** El 90% de los beneficiarios entrevistados consideró la obra ejecutada por FONCODES como la que más necesitaba la comunidad (cuadro I-1), y un 95% consideró que dicha obra beneficia a los grupos más necesitados dentro de la misma. Asimismo, más del 80% consideró que la priorización del proyecto fue realizada ya sea directamente por la comunidad o por los representantes elegidos directamente por ésta (cuadro I-2).
- b. **Legitimidad de los proyectos.** Los proyectos realizados por FONCODES gozan de un nivel satisfactorio de legitimidad entre los beneficiarios. Así, por ejemplo, cabe destacar que más del 88% de los beneficiarios que precisaron cómo fue nombrado el núcleo executor del proyecto respondieron que éste había sido elegido directamente por decisión de la mayoría de la población, y casi dos tercios de los beneficiarios entrevistados manifestaron haber participado en la Asamblea comunitaria para elegir el proyecto realizado. Adicionalmente, un 98% de los que asistieron a dicha Asamblea manifestó que el proyecto había sido elegido acuerdo mayoritario, y que hubo una amplia participación de mujeres en la misma (cuadros II-1 al II-4). Además, la mayor parte (83%) de beneficiarios entrevistados manifestó haber participado en la ejecución del proyecto, participación que fue particularmente elevada en la región de la Selva (95%). Dicha colaboración se dio básicamente a través de mano de obra proporcionada por trabajadores de la zona del proyecto (cuadros II-5 al II-7). Una muestra importante de la legitimidad del proyecto realizado es el hecho de que un 97% de los beneficiarios estaría dispuesto a colaborar en la ejecución de otro proyecto en su localidad (cuadro II-8).
- c. **Funcionamiento y sostenibilidad de las inversiones.** La mayor parte de los beneficiarios de proyectos terminados (84%) indicaron que el proyecto se viene utilizando ya sea para los fines previstos, o además para otros fines, porcentaje que se eleva a un 95% en el caso de los proyectos ejecutados en la región de la Selva. Los principales problemas en relación al funcionamiento de proyectos se concentran en las líneas de alcantarillado y desagüe (aunque el tamaño de la muestra no es estadísticamente significativo), y para puestos de salud. Dichos problemas se originarían por la falta de equipamiento y de financiamiento suficiente para terminar el proyecto o cubrir obras no previstas en el proyecto original, en el primer caso, y porque faltaría definir el personal responsable de la operación de la obra, en el segundo (cuadros III-1 y III-2). En cuanto a operación y mantenimiento de las obras, sólo un 3%

de los beneficiarios entrevistados manifestó que nadie había asumido dicha responsabilidad. Sin embargo, un 41% de los entrevistados no precisó quién estaba cubriendo los costos de la misma y un 44% señaló que la comunidad no habría recibido capacitación para el cuidado y mantenimiento del proyecto (cuadros III-3 y III-4). De los entrevistados que indicaron que el proyecto requiere personal regular para su funcionamiento, un 51% consideró al personal asignado como calificado para la tarea y un 28% adicional lo consideró como parcialmente calificado (cuadros III-5 y III-6). De otro lado, un 32% señaló que el personal con que se cuenta para el funcionamiento del proyecto es insuficiente y un 47% de los beneficiarios consideraron que el proyecto no cuenta con equipamiento y mobiliario suficientes para su adecuado funcionamiento.

- d. **Gestión de los proyectos.** La imagen sobre de la gestión del FONCODES en las comunidades beneficiarias parecería ser aceptable, ya que el 85% del total de beneficiarios entrevistados consideró que la entidad viene cumpliendo su rol ya sea total o parcialmente, mientras que sólo un 5% afirmó que no la cumple (cuadro IV-1). Un 27% manifestó que hubo problemas con la ejecución de la obra, entre los cuales se destaca la tardanza en la entrega de desembolsos, y un 42% manifestó que hubo que ampliar el plazo previsto para la ejecución del proyecto (cuadros IV-2 al IV-4). Cabe destacar que FONCODES realizó un seguimiento muy cercano de la ejecución de los proyectos evaluados, con presencia frecuente del inspector de la obra y una alta proporción de proyectos que contaron con supervisión (cuadros IV-5 y IV-6).

- e. **Impacto de las inversiones.** Un 72% del total de beneficiarios de proyectos terminados consideró que el proyecto financiado por FONCODES prestaba un servicio bueno o muy bueno, y que el funcionamiento de la obra era adecuado (cuadros V-1 y V-2). Además, un 77% de los beneficiarios señaló que las obras eran de buena o muy buena calidad (cuadro V-3). Casi un 70% de los entrevistados consideró que las mujeres se beneficiaban del proyecto ejecutado en su comunidad en igual o mayor proporción que los hombres (cuadro V-4). La utilidad del menú de los proyectos ofrecido por FONCODES, desde el punto de vista de los potenciales beneficiarios demandantes, se refleja en el elevado porcentaje de los entrevistados que estaría dispuesto a pagar por tener mejores servicios, especialmente en agua potable, electricidad y salud (cuadro V-5). En cuanto a las principales líneas de inversión evaluadas, un 70% de los beneficiarios de proyectos terminados en educación consideró que el proyecto contribuyó a mejorar los niveles de educación en la zona, y el grado de utilización de las aulas construidas o rehabilitadas parece ser adecuado (32.4 alumnos por aula, en promedio) (cuadros V-6 y V-7). Asimismo, un 76% de los beneficiarios entrevistados de proyectos terminados en salud señaló que el

proyecto había contribuido a mejorar los niveles de salud en la zona, proporción que se eleva significativamente en la Sierra y Selva y es menor en la Costa. La mayor parte de los beneficiarios de dichos proyectos son mujeres en edad adulta, niños y niñas. También en el caso de proyectos de salud, el grado de utilización de las postas médicas parece ser adecuado, con un 29% de operadores de proyectos indicando una asistencia mensual de entre 41 y 60 personas y un 48% de operadores que estimó una asistencia de más de 60 personas por mes (cuadros V-8 al V-10). Por último, un 62% de entrevistados consideró que el proyecto financiado por FONCODES ha contribuido a mejorar los niveles de infraestructura económica en la zona y, por ejemplo, de acuerdo a los operadores de proyectos de irrigación entrevistados, la producción agrícola se habría incrementado en un promedio de 60% gracias al proyecto de riego realizado en su localidad (cuadros V-11 y V-12).

PRIORIZACION DE PROYECTOS
CUADRO I-1

¿LA OBRA EJECUTADA, ES LA QUE SU COMUNIDAD MÁS NECESITABA?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Sí	90	91	89	
No	9	9	10	
No precisa	1	0	1	
Total: 100 % (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

PRIORIZACION DE PROYECTOS
CUADRO I-2

¿QUIÉN DECIDIÓ QUE ESTE PROYECTO ERA PRIORITARIO?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
La población	66	63	70	
El núcleo ejecutor	8	7	7	
El alcalde distrital	7	8	6	
El promotor/proyectista	6	6	5	
El inspector	1	1	2	
Otros	4	5	3	
No precisa	8	10	7	
Total: 100 % (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

LEGITIMIDAD DE LOS PROYECTOS
CUADRO II-1

¿COMO FUE NOMBRADO EL NÚCLEO EJECUTOR?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Por decisión de la mayoría de la población	68	64	71	
Ellos se nombraron	3	4	3	
Los eligió el alcalde	3	2	3	
Fueron nombrados por el promotor/proyectista	1	1	2	
Otros	2	3	1	
No precisa	23	26	20	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

LEGITIMIDAD DE LOS PROYECTOS
CUADRO II-2

¿PARTICIPO USTED EN LA ASAMBLEA PARA ELEGIR ESTE PROYECTO?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Sí	64	57	69	
No	32	40	27	
No precisa	4	3	4	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

LEGITIMIDAD DE LOS PROYECTOS
CUADRO II-3

¿EN LA ELECCIÓN DEL PROYECTO HUBO ACUERDO MAYORITARIO?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Sí	98	97	98	100
No	1	1	1	0
No precisa	1	2	1	0
Total: 100% (# respuestas)	933	352	540	40

Base: Total de beneficiarios entrevistados

LEGITIMIDAD DE LOS PROYECTOS
CUADRO II-4

¿PARTICIPARON LAS MUJERES EN LA SELECCIÓN DEL PROYECTO PRESENTADO A FONCODES?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Sí, en mayoría	40	35	42	40
Sí, en minoría	51	51	52	40
No	5	8	3	1
No sabe/no precisa	4	6	3	0
Total: 100% (# respuestas)	933	352	540	40

Base: Total de beneficiarios entrevistados

**LEGITIMIDAD DE LOS PROYECTOS
CUADRO II-5**

¿LA POBLACIÓN PARTICIPA/PARTICIPO CON LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Sí	83	84	81	
No	11	10	13	
No precisa	6	6	6	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

**LEGITIMIDAD DE LOS PROYECTOS
CUADRO II-6**

¿PARA LA EJECUCIÓN DE LA OBRA, LOS TRABAJADORES FUERON MAYORITARIAMENTE DE LA ZONA?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Sí	81	79	84	
No	11	10	11	
No precisa	8	11	5	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

LEGITIMIDAD DE LOS PROYECTOS
CUADRO II-7

¿QUE TIPO DE COLABORACIÓN?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Mano de obra	89	87	89	
Dinero	11	11	12	
Materiales	8	6	9	
Terreno	2	2	2	
Maquinaria/vehículo	2	1	2	
Otros	5	5	5	
No precisa	1	1	1	
Total: 100% (# respuestas)	978	373	558	

Base: Total de beneficiarios entrevistados que han prestado colaboración en la ejecución de la obra

LEGITIMIDAD DE LOS PROYECTOS
CUADRO II-8

¿ESTARÍA DISPUESTO A COLABORAR EN LA EJECUCIÓN DE OTRO PROYECTO EN SU LOCALIDAD?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Sí	97	97	97	
No	1	2	1	
No precisa	2	1	2	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

FUNCIONAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES
CUADRO III-1

¿EL PROYECTO SE USÓ/SE USA PARA LOS FINES PREVISTOS?

LÍNEAS DE INVERSIÓN	RESPUESTAS					Total (# respuestas)
	Sólo es usado para los fines previstos (%)	Se usa además para otros fines (%)	No se usa (%)	No se usa para los fines previstos pero sí para otros fines (%)	No precisa (%)	
Total	79	5	4	0	12	1099
Aulas	87	2	1	0	10	261
Puesto de Salud	77	1	13	0	9	85
Canal de Irrigación	82	7	0	0	11	81
Reforestación	83	4	3	0	10	71
Planificación Familiar	90	0	0	0	10	10*
Capacitación Mecánica	84	5	0	0	11	19*
Lagunas de Oxidación	0	0	0	0	0	0*
Alcantarillado	0	0	100	0	0	10*
Medicinas y Equipos	98	0	0	0	2	44
Centros Comunes	100	0	0	0	0	5*
Agua Potable	77	11	5	0	7	197
Red Secundaria	100	0	0	0	0	12*
Electrificación	71	0	14	0	15	48
Carretera	70	0	0	0	30	20*
Desagüe	58	4	17	0	21	24*
Wawa-Wasi	0	0	0	0	0	0*
Alfabetización	64	8	1	0	27	126
PRONOEI	0	0	0	0	0	0*
Puente	96	0	4	0	0	25*
Otros	80	1	2	2	15	61

Base: Total de beneficiarios entrevistados de proyectos terminados

(*) Reducido tamaño muestral no permite efectuar tests de confiabilidad estadística

FUNCIONAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES
CUADRO III-2

¿PARA QUÉ SE NECESITA FINANCIAMIENTO ADICIONAL?

LÍNEAS DE INVERSIÓN	RESPUESTAS							Total (# respuestas)
	Para equipa- miento (%)	Para mantenimiento (%)	Para cubrir obras no previstas en el proyecto (%)	Para terminar la obra (%)	Para contratar personal (%)	Otros (%)	No precisa (%)	
Total	31	30	24	21	13	20	2	987
Aulas	49	32	26	25	10	16	1	270
Puesto de Salud	70	26	12	5	45	8	0	74
Canal de Irrigación	8	13	37	44	9	17	4	100
Reforestación	15	63	13	3	13	18	3	62
Planificación Familiar	38	63	25	0	75	25	0	8*
Capacitación Mecánica	23	23	8	0	0	54	8	13*
Lagunas de Oxidación	0	0	0	0	0	0	0	0*
Alcantarillado	0	0	90	10	10	0	0	10*
Medicinas y Equipos	72	32	6	11	38	19	0	47
Centros Comunales	40	80	0	0	0	0	0	5*
Agua Potable	23	50	19	11	12	20	2	146
Red Secundaria	60	20	10	60	0	0	0	10*
Electrificación	15	23	31	23	5	21	5	39
Carretera	0	28	6	67	0	28	0	18*
Desagüe	4	4	26	52	0	30	0	23*
Wawa-Wasi	0	0	0	0	0	0	0	0*
Alfabetización	13	6	18	8	9	58	2	85
PRONOEI	0	0	0	0	0	0	0	0*
Puente	0	42	26	32	0	5	0	19*
Otros	10	24	52	24	5	5	5	58

Base: Total de beneficiarios entrevistados que dicen que el proyecto necesita financiamiento adicional para su operación adecuada

(*) Reducido tamaño muestral no permite efectuar tests de confiabilidad estadística

FUNCIONAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES
CUADRO III-3

¿LOS COSTOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA OBRA SON CUBIERTOS POR:?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Por cada usuario	28	25	30	38
La autoridad comunal	7	6	7	26
El Municipio	6	6	5	29
Entidades públicas	6	5	6	14
Entidades privadas/ONGs	1	2	1	0
Otros	14	11	16	9
Ninguno	3	5	2	0
No precisa	41	46	39	15
Total: Múltiple (# respuestas)	1463	620	778	65

Base: Total de beneficiarios entrevistados

FUNCIONAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES
CUADRO III-4

¿RECIBIÓ CAPACITACIÓN LA COMUNIDAD PARA EL CUIDADO Y MANTENIMIENTO DE LA OBRA?

LÍNEAS DE INVERSIÓN	RESPUESTAS			
	Sí (%)	No (%)	No precisa (%)	Total (# respuestas)
Total	34	44	22	1463
Aulas	36	52	12	357
Puesto de Salud	25	51	24	105
Canal de Irrigación	40	37	23	141
Reforestación	57	37	6	81
Planificación Familiar	30	15	55	20*
Capacitación Mecánica	31	37	32	19*
Lagunas de Oxidación	0	100	0	5*
Alcantarillado	27	19	54	26*
Medicinas y Equipos	25	55	20	64
Centros Comunes	60	20	20	5*
Agua Potable	43	42	15	217
Red Secundaria	27	64	9	22*
Electrificación	34	48	18	68
Carretera	13	35	52	40
Desagüe	0	77	23	44
Wawa-Wasi	0	0	0	0*
Alfabetización	15	25	60	136
PRONOEI	0	0	0	0*
Puente	0	65	35	34
Otros	63	33	4	79

Base: Total de beneficiarios entrevistados

(*) Reducido tamaño muestral no permite efectuar tests de confiabilidad estadística

FUNCIONAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES
CUADRO III-5

¿EL PERSONAL CON EL QUE CUENTA LA OBRA PARA SU FUNCIONAMIENTO REGULAR ES?:

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Calificado	51	44	51	
Parcialmente calificado	28	29	32	
No calificado	3	4	3	
No precisa	18	23	14	
Total: 100% (# respuestas)	467	205	207	

Base: Total de beneficiarios entrevistados que dicen que el proyecto requiere personal para su funcionamiento

FUNCIONAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES
CUADRO III-6

¿LA CANTIDAD DE PERSONAL CON QUE CUENTA EL PROYECTO DE... PARA SU FUNCIONAMIENTO NORMAL ES...?:

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Suficiente	45	41	48	
Excesivo	6	8	2	
Insuficiente	32	26	40	
No precisa	17	25	10	
Total: 100% (# respuestas)	467	205	207	

Base: Total de beneficiarios entrevistados que dicen que el proyecto requiere personal para su funcionamiento

GESTIÓN DE LOS PROYECTOS
CUADRO IV-1

¿CREE USTED QUE FONCODES VIENE CUMPLIENDO SU ROL DE FINANCIAR PROYECTOS EN SU LOCALIDAD TOTALMENTE, PARCIALMENTE O LO CUMPLE?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Sí, totalmente	41	36	44	
Sí, parcialmente	44	45	42	
No	5	9	3	
No precisa	10	10	11	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

GESTIÓN DE LOS PROYECTOS
CUADRO IV-2

¿HUBO PROBLEMAS CON LA EJECUCIÓN DE LA OBRA?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Sí	27	27	27	
No	63	62	64	
No precisa	10	11	9	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

GESTIÓN DE LOS PROYECTOS
CUADRO IV-3

¿QUE TIPO DE PROBLEMAS SE PRESENTARON EN LA EJECUCIÓN DE LA OBRA?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Tardanza en la entrega de desembolsos	34	40	29	
Falta de materiales de construcción	19	18	18	
Problemas en el núcleo ejecutor	16	14	17	
Falta de mano de obra	9	8	10	
Otros	39	42	37	
No precisa	9	5	12	
Total: Múltiple (# respuestas)	390	167	211	

Base: Total de beneficiarios entrevistados que dicen que si hubieron problemas en la ejecución de la obra

GESTIÓN DE LOS PROYECTOS
CUADRO IV-4

¿SE MODIFICÓ EL TIEMPO PREVISTO PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Se amplió	42	38	45	
Se disminuyó	4	4	4	
No varió	37	39	35	
No precisa	17	19	16	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

GESTIÓN DE LOS PROYECTOS
CUADRO IV-5

¿CON QUE FRECUENCIA ACUDÍA EL INSPECTOR A LA LOCALIDAD?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Cada semana	35	41	30	
Una vez cada 15 días	28	23	31	
Una vez al mes	19	15	22	
Otros	10	11	10	
No precisa	8	10	7	
Total: 100% (# respuestas)	884	340	509	

Base: Total de beneficiarios entrevistados que conocen al inspector de obra

GESTIÓN DE LOS PROYECTOS
CUADRO IV-6

¿HUBO SUPERVISIÓN DE LA OBRA?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Sí	75	74	75	
No	6	6	5	
No precisa	19	20	20	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

**IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-1**

¿EN GENERAL, ¿CREE USTED QUE EL PROYECTO PRESTA UN SERVICIO...?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Muy bueno (5)	22	22	23	
Bueno (4)	50	46	52	
Regular (3)	16	16	15	
Malo (2)	1	2	1	
Muy malo (1)	1	1	0	
No precisa	10	13	9	
PROMEDIO:	4.0	4.0	4.1	
Total: 100% (# respuestas)	1099	443	616	

Base: Total de beneficiarios entrevistados de proyectos terminados

**IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-2**

¿CUAL ES SU OPINIÓN ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE LA OBRA?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Adecuado	72	63	77	
Inadecuado	10	9	12	
No funciona	6	9	4	
No precisa	12	19	7	
Total: 100% (# respuestas)	1099	443	616	

Base: Total de beneficiarios entrevistados de proyectos terminados

IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-3

¿EN GENERAL ¿COMO CALIFICARÍA USTED LA CALIDAD DE LAS OBRAS DE FONCODES?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Muy buena (5)	21	20	21	
Buena (4)	56	55	57	
Regular (3)	18	21	17	
Mala (2)	1	1	1	
Muy mala (1)	0	0	0	
No precisa	4	3	4	
PROMEDIO:	4.0	4.0	4.0	
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-4

¿COMO SE DISTRIBUYE POR SEXO LA POBLACIÓN QUE UTILIZA EL PROYECTO?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
La mitad son hombres y la otra mitad son mujeres	42	47	38	
Hay más mujeres que hombres	27	20	33	
Hay más hombres que mujeres	16	15	15	
No precisa	15	18	14	
Total: 100% (# respuestas)	1099	443	616	

Base: Total de beneficiarios entrevistados de proyectos terminados

IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-5

¿ESTARÍA DISPUESTO A PAGAR ALGO POR TENER MEJORES SERVICIOS DE...?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Agua potable				
Sí	75	81	69	91
No	18	13	23	6
No precisa	7	6	8	3
Electricidad				
Sí	72	80	66	86
No	18	13	23	8
No precisa	9	7	11	6
Educación				
Sí	56	67	47	69
No	30	20	39	15
No precisa	14	13	14	15
Caminos				
Sí	49	60	39	68
No	35	25	45	14
No precisa	15	15	16	18
Postas médicas				
Sí	66	75	57	86
No	21	13	29	3
No precisa	13	12	13	11
Canales de riego				
Sí	46	54	39	45
No	37	29	43	40
No precisa	17	17	17	15
Centros de acopio				
Sí	31	34	27	52
No	42	37	48	32
No precisa	27	30	25	15
Total: 100% (# respuestas)	1463	620	778	65

Base: Total de beneficiarios entrevistados

IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-6

¿CREE USTED QUE EL PROYECTO HA CONTRIBUIDO EN LA ZONA MEJORANDO LOS NIVELES DE EDUCACIÓN?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA
Si	70	68	76	
No	9	11	8	
No precisa	21	21	16	
Total: 100% (# respuestas)	261	130	101	

Base: Total de beneficiarios entrevistados de proyectos terminados de educación

IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-7

¿CUÁNTOS ALUMNOS HAY POR AULA AHORA?

RESPUESTAS	TOTAL %
Ninguno	2
De 11 a 20	1
De 21 a 30	10
De 31 a 40	38
De 41 a 50	36
De 51 a 60	8
De 61 a 70	3
De 71 a 80	1
No precisa	1
PROMEDIO:	32.4
TOTAL: 100% (# respuestas)	72

Base: Total de operadores de proyectos entrevistados de construcción y rehabilitación de aulas

**IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-8**

¿CREE USTED QUE EL PROYECTO HA CONTRIBUIDO EN LA ZONA MEJORANDO LOS NIVELES DE SALUD?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Sí	76	40	86	
No	6	17	3	
No precisa	18	43	11	
Total: 100% (# respuestas)	129	30	94	

Base: Total de beneficiarios entrevistados de proyectos terminados de salud

**IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-9**

¿A QUIENES ATIENDE PRINCIPALMENTE EL PROYECTO?

RESPUESTAS	TOTAL %
Mujeres en edad adulta	57
Niños y niñas	52
Ancianos y ancianas	14
Hombres en edad adulta	5
No precisa	14
TOTAL: Múltiple (# respuestas)	21

Base: Total de operadores de proyectos entrevistados de puestos de salud, medicinas y/o equipo médico

IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-10

¿QUE ASISTENCIA A LA POSTA HAY POR MES?

RESPUESTAS	TOTAL %
Entre 21 y 40 personas	9
Entre 41 y 60 personas	29
Más de 60 personas	48
No precisa	14
TOTAL: 100% (# respuestas)	21

Base: Total de operadores de proyectos entrevistados de puestos de salud, medicinas y/o equipo médico

IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-11

¿CREE USTED QUE EL PROYECTO HA CONTRIBUIDO EN LA ZONA MEJORANDO LOS NIVELES DE ESTRUCTURA ECONÓMICA?

RESPUESTAS	TOTAL %	REGIÓN GEOGRÁFICA		
		COSTA %	SIERRA %	SELVA %
Sí	62	69	58	
No	7	11	4	
No precisa	31	20	38	
Total: 100% (# respuestas)	507	201	301	

Base: Total de beneficiarios entrevistados

**IMPACTO DE LAS INVERSIONES
CUADRO V-12**

¿QUE INCREMENTO HA HABIDO EN EL VOLUMEN DE PRODUCCIÓN?

RESPUESTAS	TOTAL %
Ninguno	7
De 1% a 25%	4
De 26% a 50%	24
De 76% a 100%	24
No precisa	41
PROMEDIO:	60.6
TOTAL: 100% (# respuestas)	29

Base: Total de operadores de proyectos entrevistados de canales de irrigación

FONCODES II
(PE-0101)

ACTIVIDAD TOTAL DE FONCODES EN EL PERIODO AGOSTO 1991 - SEPTIEMBRE 1995
(millones US\$)

TIPO DE PROYECTO	COFINANCIA		PROYECTOS				INVENTARIO DE PROYECTOS PARA ETAPA II					
			FINANCIADOS EN ETAPA I				EVALUADOS		EN EVALUAC.		TOTAL (*)	
	ETAPA I	ETAPA II	Nº	%	COSTO	%	Nº	COSTO	Nº	COSTO	Nº	COSTO
I. ASISTENCIA SOCIAL												
1.1 Nutrición	-	-	142	0.85	3.70	0.59	-	-	-	-	-	-
1.2 Salud	BIRF	-	523	3.12	12.97	2.07	-	-	-	-	-	-
1.3 Educación	BIRF	-	484	2.89	11.77	1.88	-	-	-	-	-	-
II. INFRAESTRUCTURA SOCIAL												
2.1 Nutrición	-	-	131	0.78	18.78	2.98	-	-	-	-	-	-
2.2 Salud	BID-BIRF	BID-BIRF	907	5.41	19.57	3.13	322	11.51	511	17.53	705	24.66
2.3 Educación	BID-BIRF	BID-BIRF	8.807	52.57	212.57	33.99	1.610	74.21	4.757	197.21	5.178	222.12
2.4 Saneamiento												
2.4.1 Agua y Alcantarillado	BID-BIRF	BID-BIRF	2.738	16.34	82.04	13.12	613	36.66	1.329	63.88	1.610	84.57
2.4.2 Saneamiento Básico Ambiental	BID-BIRF	BID-BIRF	54	0.32	3.64	0.58	33	2.40	42	2.85	65	4.54
III. INFRAESTRUCTURA ECONOMICA												
3.1 Agropecuarios												
3.1.2 Pequeños Sistemas de Riego	BID-BIRF	BID-BIRF	1.242	7.41	64.35	10.29	381	34.09	656	42.49	873	65.96
3.1.1 Rehabilitación de Tierras	BIRF	BID-BIRF	220	1.31	8.38	1.34	81	5.17	178	17.07	215	17.97
3.1.3 Construc. o Mej. de Pozos Artesanales	BIRF	BID-BIRF	11	0.07	0.28	0.04	8	0.21	44	0.66	41	0.71
3.2 Infraestr. Básica de Comercialización	BIRF	BID-BIRF	37	0.22	4.42	0.71	13	1.59	41	2.23	44	3.26
3.3 Infraestructura Vial Básica	BIRF	BID-BIRF	421	2.51	29.27	4.68	251	40.40	490	50.46	619	78.25
3.5 Pequeños Proy. de Electrificación Rural	BIRF	BID-BIRF	606	3.62	24.69	3.95	111	11.10	292	30.24	330	33.78
3.6 Forestación y Reforestación	BIRF	BID-BIRF	200	1.19	7.43	1.19	190	12.67	450	23.24	528	30.10
IV. DESARROLLO PRODUCTIVO												
4.1 Agropecuarios												
4.1.1 Desarrollo Productivo Agropecuario	BIRF	BID-BIRF	1	0.01	0.20	0.03	83	4.16	178	6.57	217	9.09
4.1.2 Desarrollo de Camélidos Sudamericanos	BIRF	BID-BIRF	39	0.23	3.09	0.49	-	-	-	-	-	-
4.1.3 Crianza de Animales Menores	BIRF	BID-BIRF	21	0.13	0.42	0.07	-	-	-	-	-	-
4.1.4 Piscigranjas	BIRF	BID-BIRF	3	0.02	0.13	0.02	-	-	-	-	-	-
4.1.5 Peq. Proyectos de Desarr. de Ganadería	BIRF	BID-BIRF	3	0.02	0.42	0.07	-	-	-	-	-	-
4.2 Pesca Artesanal	-	-	4	0.02	0.51	0.08	-	-	-	-	-	-
4.3 Producción Agrícola	-	-	43	0.26	1.94	0.31	-	-	-	-	-	-
4.4 Pequeñas Empresas de Transformación	BIRF	BID-BIRF	70	0.42	0.92	0.15	20	2.40	58	1.47	64	3.50
4.5 Crédito a Microempresa	BIRF	-	29	0.17	8.17	1.31	-	-	-	-	-	-
V. PROGRAMAS ESPECIALES												
5.1. Proyectos Ejecutados por Administración	-	-	16	0.10	105.70	16.90	-	-	-	-	-	-
TOTAL	-	-	16.752	100.0	625.36	100.0	3.716	236.57	9.026	455.90	10.486	578.50
I. ASISTENCIA SOCIAL	BIRF	BID-BIRF	1.149	6.86	28.44	4.55	-	-	-	-	-	-
II. INFRAESTRUCTURA SOCIAL	BIRF	BID-BIRF	12.637	75.44	336.60	53.82	2.578	124.78	6.639	281.47	7.557	335.88
III. INFRAESTRUCTURA ECONOMICA	BIRF	BID-BIRF	2.737	16.34	138.82	22.20	1.035	105.23	2.151	166.39	2.648	230.02
IV. DESARROLLO PRODUCTIVO	BIRF	BID-BIRF	213	1.27	15.80	2.53	103	6.56	236	8.04	280	12.59
V. PROGRAMAS ESPECIALES	BIRF	BID-BIRF	16	0.10	105.70	16.90	-	-	-	-	-	-

(*) Se han considerado los proyectos ya evaluados y un 75 % de los que están en proceso de evaluación

REGLAMENTO OPERATIVO

**PROGRAMA DE APOYO AL
FONDO NACIONAL DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL
FONCODES II
(PE-0101)**

CLÁUSULA PRIMERA: Propósito

El propósito del presente reglamento es establecer los términos y condiciones bajo los cuales se llevará a cabo el Programa de Apoyo al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - segunda etapa, en adelante denominado el "programa", financiado parcialmente con recursos de los Contratos de Préstamo Nos. ___/OC-PE del Banco Interamericano de Desarrollo y ___ del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a la República del Perú.

CLÁUSULA SEGUNDA: Definiciones básicas

Para los efectos del presente Reglamento, se adoptan las siguientes definiciones:

- REPÚBLICA:** Significa la República del Perú.
- BID:** Significa el Banco Interamericano de Desarrollo.
- BIRF:** Significa el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- BANCOS:** Significa el BID y BIRF.
- FONCODES:** Significa el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social.
- PROGRAMA:** Significa el Programa de Apoyo al FONCODES, Segunda Etapa.
- PROYECTO:** Significa la obra que será financiada con recursos del programa.
- OZ:** Significa oficinas zonales de FONCODES.
- COMUNIDAD**
- BENEFICIARIA:** Significa la población que recibe los beneficios directos del proyecto financiado con recursos del programa y al menos un 50% de sus miembros no debe superar la línea de pobreza acordada con los Bancos.

NÚCLEO

EJECUTOR: Significa los representantes elegidos por la comunidad beneficiaria para la ejecución del proyecto financiado con recursos del programa.

ASESOR

TECNICO: Significa la persona natural o jurídica elegida por la comunidad beneficiaria para apoyar al Núcleo Ejecutor en la ejecución del proyecto financiado con recursos del programa.

SUPERVISOR: Significa la persona natural o jurídica contratada por FONCODES para que, en su nombre y representación, fiscalice la ejecución del proyecto financiado por el programa.

PAD: Significa Proyecto Articulado de Desarrollo.

**CONVENIO DE
COORDINACION
INTERINSTI-
TUCIONAL:**

Significa el acuerdo suscrito entre FONCODES y una institución o ministerio de línea, que establece los derechos y obligaciones de las partes en la coordinación, supervisión, mantenimiento y operación de los proyectos financiados por el programa.

**CONVENIO DE
FINANCIA
MIENTO:**

Significa el acuerdo suscrito entre FONCODES y el Núcleo Ejecutor, que establece los derechos y obligaciones de las partes en la ejecución del proyecto financiado por el programa.

**CONTRATO DE
PRÉSTAMO:**

Significa el contrato de endeudamiento externo suscrito por la República con el BID o BIRF, para el financiamiento parcial del programa.

CLÁUSULA TERCERA: Núcleos Ejecutores

Para que un Núcleo Ejecutor sea elegible para participar como tal en el programa, deberá demostrar a FONCODES que:

1. **Representatividad:** ha sido elegido por asamblea de la comunidad beneficiaria que solicita el financiamiento del proyecto; y
2. **Prioridad:** la comunidad beneficiaria en asamblea ha otorgado al proyecto la primera prioridad para su financiamiento por el programa.

CLÁUSULA CUARTA: Sectores y tipo de proyectos elegibles

Los siguientes son los sectores y tipos de proyectos que serán elegibles para el financiamiento por parte del programa:

1. Proyectos de Apoyo

A. Capacitación en Paternidad Responsable: Consiste en el dictado de cursos sobre planificación familiar a solicitud de la comunidad beneficiaria, que serán organizados y dirigidos por el Ministerio de Salud.

B. Botiquines populares: Consiste en el suministro de medicamentos básicos, de acuerdo a las directrices del Ministerio de Salud.

2. Proyectos de Infraestructura Social

A. Educación: Consiste en el equipamiento, la dotación de materiales didácticos y rehabilitación o reemplazo de escuelas, con énfasis en la red de educación preprimaria y primaria, incluyendo la capacitación para su uso y mantenimiento.

B. Salud: Consiste en el equipamiento y la rehabilitación o reemplazo de establecimientos de primer nivel de atención, con énfasis en la red de puestos y centros de salud.

C. Apoyo Comunitario: Consiste en la construcción o rehabilitación o reemplazo de locales comunitarios y guarderías, incluyendo la capacitación para su uso y mantenimiento.

D. Saneamiento:

i. Agua Potable y Alcantarillado: Consiste en la instalación o rehabilitación de sistemas de abastecimiento no domiciliario de agua potable y de alcantarillado sanitario y dotación e instalación de letrinas en zonas rurales y urbano-marginales, incluyendo la capacitación para su operación y mantenimiento.

ii. Saneamiento Básico Ambiental: Consiste en el financiamiento de pequeños proyectos cuya finalidad es mejorar la situación ambiental del entorno, como por ejemplo pequeños sistemas de drenaje, incluyendo la capacitación para su mantenimiento.

3. Proyectos de Infraestructura Económica

A. Agropecuarios

- i. Pequeños sistemas de riego:** Consiste en la construcción o rehabilitación de pequeñas obras de infraestructura de riego y capacitación para la operación y mantenimiento de los sistemas.
- ii. Rehabilitación de tierras:** Consiste en actividades de rehabilitación de tierras de propiedad comunal que buscan recuperar el nivel productivo de las mismas, así como de capacitación de la comunidad para lograr el mejor aprovechamiento de este recurso.
- iii. Construcción o mejoramiento de pozos artesianos:** Consiste en la construcción o rehabilitación de pozos artesianos, con el objeto de mejorar la disponibilidad de agua, incluyendo la capacitación para su operación y mantenimiento.

B. Infraestructura básica de comercialización: Consiste en la construcción, rehabilitación o ampliación de centros de acopio y de comercialización, incluyendo la capacitación para su operación y mantenimiento.

C. Infraestructura vial básica: Consiste en la construcción o mejoramiento de pequeñas trochas carrozables, caminos vecinales del tercer orden, pequeños puentes y obras de arte, incluyendo la capacitación para su operación y mantenimiento.

D. Pequeños proyectos de electrificación rural: Consiste en la instalación o ampliación de redes secundarias de distribución eléctrica, en las cuales la operación y mantenimiento corresponde a la empresa proveedora de energía, que para estos efectos aplicará las tarifas correspondientes a que haya lugar.

E. Forestación y reforestación: Consiste en actividades con fines de protección de microcuencas y del efecto erosivo del agua de lluvia en las laderas, incluyendo la capacitación para su mantenimiento.

4. Proyectos de desarrollo productivo

Sólo se podrán destinar hasta US\$12,4 millones para el financiamiento de esta línea, equivalentes al 3% de los recursos del programa destinados a financiar proyectos.

Los proyectos productivos podrán ser de dos tipos: i) aquellos dirigidos fundamentalmente al autoconsumo de las familias de la comunidad y que estarán focalizados sólo en localidades

extremadamente pobres; y ii) aquellos dirigidos a producir bienes a ser comercializados en mercados fuera de la comunidad. Este último tipo de proyecto requerirá un cuidadoso análisis de las condiciones del mercado en los que operarán.

Proyectos articulados de desarrollo (PAD). Consiste en una línea especial, dirigida a financiar en una localidad una serie de proyectos que, complementándose entre sí, puedan optimizar el uso de los recursos naturales de la localidad

En esta nueva etapa, FONCODES no incluirá entre las opciones elegibles el financiamiento de proyectos de créditos a microempresas, actividad que está siendo atendida por otras entidades del gobierno.

CLÁUSULA QUINTA: Criterios de elegibilidad

1. Criterios generales

Las siguientes son las condiciones generales que deberá reunir cualquier tipo de proyecto para que sea considerado elegible, para su financiamiento con recursos del programa:

- A. El costo máximo por proyecto no deberá exceder del equivalente de doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$250.000);
- B. Los beneficiarios deberán corresponder a grupos en los cuales a lo menos el 50% de ellos no supere la línea de pobreza acordada por los Bancos con la República;
- C. Los proyectos deberán, cuando corresponda, tener prueba de que se dispone de la posesión legal, las servidumbres y otros derechos sobre los terrenos en donde se ejecutarán las obras, así como los derechos de aguas cuando sea pertinente;
- D. Los proyectos deberán contar con todos los componentes técnicos, financieros e institucionales necesarios para garantizar la operación y el mantenimiento de las obras y su costo deberá satisfacer los criterios de costo-eficiencia (líneas de corte) establecidos en los manuales según el tipo de proyecto y región, los cuales serán actualizados periódicamente por FONCODES;
- E. Los proyectos no deberán generar impactos negativos al medio ambiente o, si existieran, éstos deberán poder ser mitigados a costos razonables;
- F. Los proyectos no deberán contener ningún elemento que discrimine la participación de la mujer en todas las etapas de los mismos; y

G. Los proyectos deberán estar enmarcados en los sectores de acción del programa descritas en el presente Reglamento.

2. Criterios específicos de elegibilidad

Las siguientes son las condiciones específicas que deberá reunir un proyecto dependiendo de su tipo, para que sea elegible para su financiamiento con recursos del programa:

A. Proyectos del sector agropecuario (pequeño riego, rehabilitación de tierras, pozos artesianos, forestación y reforestación, infraestructura básica de comercialización): demostrar una rentabilidad superior al 12% a precios de mercado, cuando su costo supere los US\$60.000.

B. Proyectos Productivos:

- i) los parámetros para clasificarlos como proyecto destinado al autoconsumo o al mercado, serán el tipo de bien a producir y la cuantía que tendrá la producción esperada;
- ii) cada proyecto productivo incluirá los mecanismos específicos y el costo del monitoreo, el cual deberá permitir a FONCODES tener un conocimiento detallado de los problemas y beneficios asociados con ellos; y
- iii) se requerirá una evaluación de costo-beneficio para todos los proyectos productivos orientados al mercado, independientemente de su costo.

CLÁUSULA SEXTA: Convenios de coordinación interinstitucional

FONCODES deberá, caso por caso, suscribir, modificar o ratificar los convenios de coordinación interinstitucional con las instituciones o ministerios de línea responsables de los proyectos financiados con recursos del programa, con el objeto de asegurar que, al menos: i) los proyectos están de acuerdo con las políticas, normas y directivas sectoriales del gobierno de la República; ii) no se presenta una duplicación de acciones y actividades entre las instituciones de la República; y iii) se cuenta con las garantías suficientes para la operación y mantenimiento de los proyectos financiados por el programa. Por lo tanto, FONCODES suscribirá, modificará o ratificará los siguientes convenios, sin perjuicio de la necesidad de suscribir otros convenios durante la ejecución del programa:

1. Convenios FONCODES-Ministerios.

A continuación se describen los convenios que FONCODES deberá suscribir con cada ministerios responsable de los sectores donde se financien proyectos con recursos del programa, los que deberán establecer el ámbito de acción de FONCODES en el sector

respectivo, la forma de materializar esta coordinación y de participación de otras entidades en el sector, especialmente en el área del programa:

- A. Convenio FONCODES-Ministerio de Educación.**
- B. Convenio FONCODES-Ministerio de Salud.**
- C. Convenio FONCODES-Ministerio de Energía y Minas.**
- D. Convenio FONCODES-Ministerio de Transporte.**
- E. Convenio FONCODES-Ministerio de Agricultura**

2. Convenio FONCODES-Ministerio del Interior.

En este Convenio se deberá establecer el ámbito de acción de FONCODES en relación a los gobiernos locales, así como la forma de materializar esta coordinación. Este convenio deberá incluir a otras instituciones que participan en el sector, especialmente en el área del programa.

3. Convenio FONCODES-PRONAMACHCS.

En este Convenio se deberá establecer el ámbito de acción del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) en los proyectos de FONCODES, especialmente en lo relacionado con las obligaciones de los beneficiarios, lo que deberá ser coherente con el sistema general de FONCODES. Asimismo, se deberá establecer la forma de materializar esta coordinación.

4. Convenio FONCODES-Fondo Nacional de la Vivienda

En este Convenio se deberá establecer el ámbito de acción de FONCODES en el sector de agua potable, alcantarillado y electrificación, así como la forma de materializar esta coordinación. Este convenio deberá incluir a otras instituciones que participan en el sector, especialmente en las áreas del programa.

5. Convenio FONCODES-INFES

En este Convenio se deberá establecer el ámbito de acción del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) en los proyectos de FONCODES. Asimismo, se deberá establecer la forma de materializar esta coordinación.

CLÁUSULA SÉPTIMA: Ejecución del programa

1. Mecanismo general de ejecución

El programa será ejecutado por la República, por intermedio de FONCODES, mediante el financiamiento de proyectos elegibles que sean presentados por la comunidad beneficiaria y cuente con la participación de Núcleos Ejecutores. Para este objetivo, las comunidades beneficiarias podrán contar con el apoyo de personas naturales o jurídicas, entidades comunales, organizaciones no gubernamentales u otras organizaciones de naturaleza pública o privada.

2. Mecanismo de ejecución financiera

Los recursos del programa destinados al financiamiento de proyectos elegibles serán transferidos por FONCODES, con carácter no reembolsable, a los Núcleos Ejecutores, mediante la apertura de una cuenta bancaria en una entidad financiera local, previa la firma de un convenio de financiamiento, que contenga en forma detallada los derechos y obligaciones de las partes para la ejecución del proyecto respectivo. Los giros de esta cuenta se podrán efectuar solo con la firma autorizada del ingeniero residente de la obra.

CLÁUSULA OCTAVA: Disposiciones varias

1. Licitaciones

Las licitaciones y contrataciones de bienes y servicios deberán realizarse de conformidad con las disposiciones de los Bancos para la Contratación y Adquisición de Bienes y Servicios, anexos al presente Reglamento. Cuando se utilicen recursos provenientes de otras fuentes distintas a la de los Bancos, esta disposición no será aplicable. Cuando el valor de las obras sea menor al equivalente de US\$60.000, se efectuarán por contratación directa del NE. Para el caso de obras entre US\$60.000 y US\$250.000, se utilizará el sistema de concurso de precios. Ambos casos están contemplados en la legislación peruana, y los procedimientos detallados se incluyen en los respectivos manuales de FONCODES.

2. Modificaciones al Reglamento

El presente Reglamento podrá ser modificado sólo con el acuerdo previo de FONCODES y los Bancos.

3. Inspección y vigilancia

Los Bancos se reservan el derecho de inspeccionar cualquiera o la totalidad de los proyectos financiados por el programa, en la forma y oportunidad que estimen pertinente. Para estos efectos, FONCODES deberá proporcionar toda la cooperación e

información que requieran para el mejor cumplimiento de esta labor.

CLÁUSULA NOVENA: Operación y mantenimiento de los proyectos

El propósito del mantenimiento, en el caso de ejecución de obras, es conservarlas sustancialmente en las mismas condiciones de uso en que se encuentren al momento de su terminación. Por lo tanto, será una obligación de la comunidad beneficiaria cuidar y, si es del caso, participar en la operación y mantenimiento de los proyectos, para lo cual FONCODES deberá estipular en los convenios de financiamiento una cláusula que determine esta obligación. Asimismo, FONCODES incluirá, en cada caso, un programa de capacitación a la comunidad sobre la operación y mantenimiento del proyecto financiado.

CLÁUSULA DÉCIMA: Preponderancia de los Contratos de Préstamo

Las condiciones y términos establecidos en los Contratos de Préstamo ____/OC-PE del BID y ____ del BIRF prevalecerán sobre lo previsto en el presente Reglamento.

ADMINISTRACION FINANCIERA

- 1.1 El uso de todos los recursos del programa estará sujeto a las normas y políticas de ambos Bancos, así como a los procedimientos y pautas estipuladas en los manuales operativos de FONCODES y el Reglamento Operativo del programa (Anexo III-2) y en los respectivos manuales. La puesta en vigencia de estos documentos será condición previa al primer desembolso.
- 1.2 Las características de este programa requieren una estrategia de administración de cartera y desembolsos diferente a la de operaciones convencionales de obras múltiples, por el alto número de pequeños ejecutores (núcleos ejecutores), el gran volumen de proyectos, y el valor relativamente bajo de cada uno de ellos. Consecuentemente, se ha diseñado un procedimiento que contempla que la categoría "proyectos", se financiará con un 35% de los recursos de cada Banco y el restante 30% con cargo al aporte local.
- 1.3 Los rubros que se podrían reconocer como aporte de los beneficiarios deberán contabilizarse en la ficha del costo de cada proyecto y previo a su reconocimiento deberán contar con la opinión favorable de los evaluadores, supervisores externos y del jefe de la oficina zonal respectiva.

MARCO LÓGICO

RESUMEN NARRATIVO (RN)	INDICADORES VERIFICABLES (IVO)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MFV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
<p><u>Meta:</u></p> <p>1. Contribuir al acceso de los servicios sociales y de infraestructura económica básica de los sectores más pobres de la población.</p>	<p>1.1 En un plazo de 10 años después de finalizado el proyecto, se reducen los indicadores de carencias críticas de la población de extrema pobreza.</p>	<p>1.1 Instituto Nacional de Estadística e Informática: Censo de población y vivienda.</p>	<p>(Meta a Super-Meta):</p>
<p><u>Propósito:</u></p> <p>1. Los proyectos financiados tienen impacto directo sobre la población más pobre del país; son ejecutados eficientemente y son aprobados en forma descentralizada por FONCODES.</p>	<p>1.1 Los proyectos se ejecutan dentro del plazo previsto, con el presupuesto establecido, en los cuatro años a partir del primer desembolso de esta operación.</p> <p>1.2 El 80% o más de los recursos son asignados a la población más pobre.</p> <p>1.3 El 90% de los proyectos son aprobados por las oficinas zonales al finalizar el programa.</p> <p>1.4 El 85% de los proyectos están funcionando y son sostenibles.</p>	<p>1.1 Certificación de finalización de obras. Certificación de desembolsos.</p> <p>1.2 Localización de los proyectos vs. mapa de pobreza.</p> <p>1.3 Número de proyectos aprobados por cada una de las oficinas zonales comparados con la totalidad de los proyectos aprobados.</p> <p>1.4 Informes y evaluaciones.</p>	<p>(Propósito a Meta):</p> <p>1. Los beneficiarios de los proyectos cuentan con los medios y la voluntad para mantener las obras/equipos/sistemas, en operación.</p>
<p><u>Resultados:</u></p> <p>1. Proyectos de apoyo social e infraestructura social y económica y de desarrollo productivo financiados y ejecutados.</p> <p>2. Acciones de fortalecimiento institucional y gestión comunitaria realizadas.</p>	<p>1.1 9.000 proyectos, aproximadamente financiados en cuatro años.</p> <p>2.1 Las oficinas zonales están dotadas con el equipamiento (30 computadoras, 23 fotocopadoras, 27 camionetas, 4 motocicletas, 6 motores deslizadores).</p>	<p>1.1 Informe de terminación de proyecto.</p> <p>2.1 Certificación de entrega de equipos.</p>	<p>(Resultado a propósito):</p> <p>1. El mantenimiento de la infraestructura y el sostenimiento de las obras está asegurado.</p>

RESUMEN NARRATIVO (RN)	INDICADORES VERIFICABLES (IVO)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MFV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
<p>3. Participación de la mujer</p>	<p>2.2. 150 directivos y funcionarios de FONCODES capacitados en gestión institucional.</p> <p>150 técnicos y personal de apoyo de FONCODES capacitados en técnicas administrativas y operación de informática.</p> <p>150 técnicos y personal de apoyo capacitados en técnicas administrativas y operación en informática.</p> <p>41.000 beneficiarios, ONGs y municipalidades capacitados en gestión de proyectos, participación de la mujer y cuidado del ambiente.</p> <p>2.3 número de cursos ofrecidos con módulo para sensibilización de la importancia de la participación de la mujer, número de personas, desagregadas por sexo, del personal técnico de FONCODES que participaron en los cursos, número de personas, desagregadas por sexo, de la comunidad que participaron en cursos con enfoque de género.</p> <p>3.1 Agentes: número de mujeres que participan en la selección del proyecto, núcleo ejecutor y formulación de proyectos.</p> <p>Beneficiarios: directos/indirectos, ejecución del proyecto (hora/mujer), empleos generados durante la ejecución, capacitación para programas de mantenimiento y proyectos productivos.</p>	<p>2.2 Informe sobre el número de personal directivo, profesional, técnico y de apoyo debidamente capacitados y aprobados.</p> <p>Informe sobre el número de beneficiarios, ONGs y municipalidades asistentes a las jornadas.</p> <p>3.1 Informes de avance semestrales y evaluaciones de seguimiento.</p>	<p>La eficiencia del aumenta con los conocimientos adquiridos.</p> <p>Los beneficiarios ponen en prácticas las técnicas adquiridas.</p>

RESUMEN NARRATIVO (RN)	INDICADORES VERIFICABLES (IVO)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MFV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
Actividades: 1.1 Diseño. 1.2 Evaluación. 1.3 Supervisión. 1.4 Plan de obras anuales. 2.1 Diseño. 2.2 Evaluación. 2.3 Supervisión. 2.4 Plan de obras anuales 3.1 Elaboración de planes de capacitación. 3.2 Contratación de entes capacitadores. 3.3 Cursos de capacitación. 3.4 Preparación de pliegos de licitación. 3.5 Adjudicación. 3.6 Distribución.	La verificación se realiza en base a los informes de avance semestrales de la oficina de control y seguimiento de FONCODES.	1.1 Informe de avance semestrales. 1.2 Idem 1.3 Idem 1.4 Idem 2.1 Idem 2.2 Idem 2.3 Idem 2.4 Idem 3.1 Idem 3.2 Idem 3.3 Idem 3.4 Idem 3.5 Idem 3.6 Idem 4.3 Idem 4.4 Idem 4.5 Idem 5.1 Idem 5.2 Idem 5.3 Idem	(Actividad a resultado): 1. No se producen retrasos en la preparación de los proyectos. 2. No se producen impugnaciones en los procesos de licitación. 3. Hay un número suficiente de capacitadores. 4. Los contratistas cumplen con los plazos y costos establecidos. 5. Los recursos de contrapartida están disponibles según el cronograma de ejecución.

TERMINOS DE REFERENCIA

Especialista Ambiental

Para acompañar todas estas actividades, FONCODES ha contratado un especialista ambiental para trabajar en la sede de Lima. Las responsabilidades de este especialista incluirán por lo menos los siguientes aspectos:

1. Revisar, ajustar y actualizar los manuales utilizados por FONCODES y elaborar nuevas guías para complementar las que existen actualmente, incluyendo manuales de promoción para uso de los beneficiarios.
2. Desarrollar una metodología para la clasificación de los proyectos de acuerdo a su probable impacto ambiental.
3. Establecer indicadores de gestión para monitorear la conformidad de los procedimientos en las oficinas zonales con las normativas ambientales así como de impacto para evaluar el impacto ambiental de los proyectos.
4. Realizar visitas de supervisión en forma regular a las oficinas zonales.
5. Supervisar los estudios ex-ante para proyectos que puedan tener un impacto negativo importante sobre el medio ambiente.
6. Realizar evaluaciones periódicas ex-post sobre el impacto ambiental de los proyectos.
7. Proponer ajustes al sistema de manejo de información para incluir los antecedentes ambientales de cada proyecto, tales como la clasificación ambiental de los proyectos, los estudios ex-ante de impacto ambiental y los indicadores ex-post del impacto ambiental.
8. Participar en el diseño de los módulos de materia ambiental que se incluirán en el plan de capacitación, especialmente en materias de sostenibilidad de proyectos.
9. Verificar que los procedimientos ambientales de FONCODES cumplan con la legislación vigente del país y las normativas de los Bancos.
10. Coordinar con otras instituciones gubernamentales, especialmente Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM) e Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).
11. Incorporar normativas ambientales en los documentos de licitación, contratos y convenios de FONCODES.