

PROGRAMA DE APOYO AL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL DE EMERGENCIA
SEGUNDA ETAPA

(EC-0158)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	República del Ecuador	
ORGANISMO EJECUTOR:	Fondo de Inversión Social de Emergencia - FISE	
MONTO Y FUENTE:	BID:	US\$ 45 millones (CO/FFI)
	Banco Mundial:	US\$ 45 millones
	Aporte local:	<u>US\$ 10 millones</u>
	Total:	US\$100 millones
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	25 años
	Plazo para iniciación de obras:	2,5 años
	Período de desembolso:	3 años
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda:	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, de la Facilidad Unimonetaria.
OBJETIVOS Y PROPÓSITO:	1. <u>Objetivos</u>	
	La segunda etapa del programa mantiene el mismo objetivo de la primera, que es de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre del país por medio de su integración a la red de servicios sociales. Su diseño fue preparado por las autoridades del nuevo gobierno con base en la experiencia adquirida en la ejecución de la primera etapa y en las recomendaciones que han surgido de su evaluación.	
	Esta nueva etapa define una estrategia que concentra los esfuerzos en los sectores sociales más críticos, reduce el abanico de proyectos elegibles, profundiza la participación comunitaria con enfoque de género e incorpora nuevos componentes y procesos tendientes a mejorar el desempeño del programa.	

2. Propósito

El propósito del programa para alcanzar el objetivo es ejecutar en forma eficiente pequeños proyectos sociales identificados por las propias comunidades y contribuir al fortalecimiento de la capacidad comunitaria de identificación, preparación, ejecución y mantenimiento de estos proyectos. Estos proyectos deberán responder a las necesidades priorizadas por las comunidades, y su finalidad es facilitar su acceso a servicios sociales básicos como educación, salud, agua potable y saneamiento.

DESCRIPCIÓN:

El apoyo de los Bancos (BID y Banco Mundial) es al financiamiento del FISE como institución y no a un programa dentro de éste. De esta manera, cualquier modificación que se quiera introducir que cambie la estructura institucional, su objetivo, sus reglamentos y criterios o sus sistemas operativos, debe ser acordada previamente entre el FISE y los Bancos. Los financiamientos adicionales, cualquiera sea su origen, incluyendo los montos provenientes del gobierno, deberán servir para aumentar la actividad acordada y no para introducir nuevas líneas de proyectos o para aumentar los montos máximos por proyectos establecidos en el Reglamento Operativo y/o manuales.

El programa tendrá dos componentes: (a) un componente de **inversión**, consistente en el financiamiento de proyectos sociales básicos; y (b) un componente de **fortalecimiento institucional** de la gestión comunitaria y del FISE.

1. Componente de inversión (US\$86,9 millones)

En la primera etapa el FISE incorporó algunos sectores según las condiciones establecidas por los diferentes donantes, conformando así un abanico muy amplio de posibilidades, aunque de demanda reducida. En esta segunda etapa, el FISE ha redefinido la estrategia de su programa para concentrarse en el financiamiento de proyectos con mayor demanda por parte de la población y que han sido los más exitosos en la primera fase, reduciendo el abanico de proyectos elegibles a seis sectores.

Los proyectos de los siguientes sectores sociales serían elegibles para financiamiento en esta etapa: (a) **agua potable y saneamiento**, cuyo propósito es satisfacer las necesidades básicas de alimentación,

higiene personal y doméstica, y de saneamiento de poblaciones rurales y urbano marginales; (b) **educación**. (i) educación formal: estos proyectos tienen por objeto mejorar el acceso y asistencia regular a la educación básica (preescolar y primaria); y (ii) educación especial: estos proyectos tienen por objeto atender las necesidades de educación para discapacitados; (c) **salud**, cuyo propósito es facilitar el acceso a la atención primaria de salud; (d) **obras de amparo social**, que están destinados a la atención, cuidado y/o protección de niños, ancianos e impedidos; (e) **vialidad terciaria**, que facilitarán el acceso vial (peatonal y/o vehicular) de las poblaciones aisladas a los centros de servicios; y (f) **otros proyectos**, que incluyen las mejoras en pequeños sistemas de regadío y de protección de deslaves.

2. Componente de fortalecimiento institucional
(US\$11,6 millones)

Este componente incluye: (a) el financiamiento de la **operación del FISE** durante la ejecución del programa; (b) el **fortalecimiento institucional** del FISE; y (c) el apoyo a la **gestión comunitaria**.

a. Operación del FISE
(US\$9,6 millones)

Este subcomponente financia la operación del FISE durante el período de ejecución del programa; incluye honorarios y gastos generales de funcionamiento.

b. Fortalecimiento institucional del FISE
(US\$1,6 millón)

Como resultado de las recomendaciones de la evaluación de la etapa anterior, en esta segunda etapa el FISE ajustará su operación a una estrategia centrada en una fuerte participación comunitaria con enfoque de género y una efectiva gestión ambiental. Esta estrategia requiere un fortalecimiento del FISE en: (a) **desconcentración de sus actividades operativas**, creando tres nuevas direcciones regionales y transformando la sede central en una matriz y una dirección regional de Pichíncha. Sumadas a las cuatro direcciones regionales creadas durante la primera etapa, el FISE desarrollaría su acción operativa con ocho direcciones regionales (Pichíncha, Guayas, Azuay, Loja, Manabí, Esmeraldas, Pastaza y Chimborazo); (b) **fortalecimiento de la matriz del FISE y de las direcciones regionales existentes**, y la

capacitación de las nuevas, en especial en su capacidad de apoyo a las comunidades. Además, la matriz del FISE deberá ser fortalecida en su capacidad de programación, monitoreo y evaluación de las direcciones regionales; (c) **fortalecimiento de la gestión ambiental**, que incluye los módulos de capacitación y la contratación del auditor ambiental como profesional permanente del FISE, lo que será condición previa al primer desembolso.

c. Apoyo a la gestión comunitaria
(US\$0,4 millón)

De las 1.137 parroquias existentes en el Ecuador, una tercera parte, mayoritariamente de los niveles más pobres, no fue atendida en la primera etapa, y requiere un esfuerzo especial de acercamiento del FISE a las comunidades, así como su apoyo para mejorar la capacidad de organización de éstas. Se brindará apoyo a las comunidades para autodiagnosticar y priorizar sus necesidades, identificar soluciones y organizarse para participar activamente en la gestión de los proyectos. Este subcomponente considera la participación de promotores externos y ONG que capacitarán a las comunidades; en especial se estimulará y apoyará la participación de la mujer de las comunidades en cada etapa del proceso y en la toma de decisiones.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente (CMA) en la reunión del 13 de agosto de 1996 clasificó esta operación en la Categoría III. Por tal razón, se elaboró un Resumen Ambiental, que fue aprobado por el CMA en su sesión del 22 de octubre de 1996.

BENEFICIOS:

Uno de los principales beneficios del programa consistirá en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales más desfavorecidos de la población mediante la ejecución de 2.750 pequeños proyectos de infraestructura básica social, que representan una alta prioridad para las comunidades, ya que les permite acceder a los servicios sociales básicos.

Otro beneficio relevante del programa se refiere al incremento de la capacidad de las comunidades, en particular de la mujer, para participar en su propio desarrollo y para mejorar su integración social.

El programa, al orientar sus inversiones mediante un eficaz sistema de focalización, permitirá mejorar la

eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos destinados al área social.

Finalmente, la gestión desconcentrada del FISE por medio de sus ocho direcciones regionales contribuirá a generar a nivel regional y local la capacidad de trabajar estrechamente con las comunidades más pobres del país en la identificación, formulación, ejecución, supervisión y sostenimiento de los proyectos. Asimismo, esta relación estimulará la participación del sector privado local en cada una de las etapas del ciclo de proyecto. Por otra parte, estas direcciones regionales permitirán una mejor coordinación a nivel local y en el proceso de descentralización del país se contará con una experiencia que podrá contribuir a dicho proceso.

RIESGOS:

Se han identificado cuatro riesgos que podrían afectar la ejecución del programa: (a) que no se logre una sostenibilidad satisfactoria de los proyectos; (b) que la falta de coordinación del FISE con otras instituciones del área social resulte en una duplicación o superposición de acciones; (c) que no se ejecuten medidas mitigadoras de los impactos ambientales de los proyectos identificadas durante su evaluación; y (d) que la institución se politice y se pierda con ello su objetivo de focalización y transparencia de procedimientos.

En relación al primer riesgo, la evaluación de la primera etapa mostró que existe una fuerte correlación entre participación de la comunidad en el ciclo de proyecto y su disposición a apoyar la sostenibilidad del proyecto. En este sentido, el programa contempla un apoyo a la gestión comunitaria, capacitando a las comunidades para su organización y promoviendo su participación desde las asambleas en que se tomarán las primeras decisiones de priorización, hasta en las fases de ejecución del proyecto. Con ello, se incentivará su disposición a apoyar las sostenibilidad de los proyectos por ellos mismos seleccionados.

Para minimizar el riesgo de superposición de actividades del FISE con la de otros organismos del área social, se ha revisado y se están ajustando los convenios de coordinación interinstitucional. Adicionalmente, se ha incorporado al Comité de Aprobación del FISE un representante del ministerio correspondiente cuando se traten las aprobaciones de proyectos del área de su competencia, con lo que se facilitará la coordinación entre dicha institución y el FISE.

Para evitar o minimizar el riesgo que las medidas mitigadoras del impacto ambiental no sean debidamente ejecutadas, se ha incluido en el Manual de Contrataciones una cláusula contractual especial en relación a los desembolsos que debe hacer el FISE al contratista, estableciendo la obligación de ejecutar estas obras. Para ello, el Manual de Seguimiento incluye la forma en que se hará esta verificación.

Finalmente, en relación al riesgo de politización se establecerá en el Manual de Focalización que la asignación regional de los recursos para proyectos deberá ser consistente con los parámetros regionales establecidos en la "Geografía de la Pobreza". Asimismo, se han establecido criterios de evaluación de la selección de proyectos que aseguren la calidad de los mismos y la transparencia de su selección. Por otra parte, se ha establecido que el Banco deberá dar su no objeción a los nombramientos del personal directivo y técnico, a los cuales se exigirá tener la experiencia y formación profesional acordes con los términos de referencia de los cargos que ocuparán.

**IMPACTO EN LOS
SECTORES DE BAJOS
INGRESOS:**

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 70%) está constituida por población de bajos ingresos (ver párrafo 4.8).

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

El eje de la estrategia social del Banco para Ecuador será el apoyo a las reformas tendientes a mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales, y a mejorar la eficiencia y sostenibilidad de los mecanismos de entrega. Esto ha llevado a que el punto focal de la estrategia del Banco sea el apoyo a la formulación de una Agenda Social y al diseño de la estrategia para su implantación. Esta estrategia será el marco al cual se debería ajustar la conceptualización de los proyectos sociales que se integren al programa que acuerde el Banco con el país para los próximos años.

Dadas las necesidades prioritarias del país, las actividades del Banco se concentrarán en dar apoyo en actividades formadoras de capital humano, promover el marco adecuado para la participación del sector privado en la recuperación y expansión de la infraestructura física, y establecer un clima adecuado para la inversión, la intermediación financiera

eficiente y el ahorro doméstico. Para expandir la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales, el Banco continuará apoyando el diseño y la implantación de importantes reformas en los sectores de salud, educación, vivienda, y servicios sanitarios. Finalmente, para la utilización eficiente de los recursos naturales y la protección ambiental, el Banco continuará apoyando importantes reformas de las políticas para el manejo de los recursos naturales.

Como una respuesta más inmediata a los problemas sociales, el Banco está participando en programas específicos tales como la atención a la niñez en situación de riesgo, los programas de desarrollo rural y la segunda etapa del FISE. Con respecto a este último programa, se considera que siendo el FISE una respuesta temporal a la satisfacción de las necesidades de la población más pobre, la ejecución de una segunda etapa de este programa debe estar ligada en su ejecución a la elaboración e implantación de la Agenda Social. El Banco apoyaría al país en la elaboración de esta Agenda, mediante la participación de sus especialistas y la contratación de consultores, así como en la participación y financiamiento de talleres de trabajo, en los cuales se enfatizaría la coordinación intersectorial y la búsqueda de un consenso en torno a las reformas.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

El prestatario, por intermedio del FISE, deberá cumplir con las siguientes condiciones previas al primer desembolso: (a) haber contratado al auditor ambiental de acuerdo a los términos de referencia y perfil profesional acordados con el Banco (ver párrafos 2.11 y 4.15); (b) haber puesto en efectividad los manuales operativos ajustados en conformidad a lo acordado con el Banco (ver párrafo 3.10); (c) haber acordado con el Banco el diseño final del plan de capacitación y su cronograma (ver párrafos 2.12 y 2.13); y (d) haber suscrito los convenios de coordinación interinstitucional ajustados (ver párrafo 3.32).

El prestatario, directamente, deberá cumplir con la siguiente condición previa al primer desembolso: haber acordado con el Banco la Agenda Social y su cronograma de ejecución (ver párrafos 1.10 y 1.11).

Condición contractual especial: El FISE no podrá comprometer más del 50% de los recursos destinados a proyectos hasta no haber presentado, a satisfacción del Banco, el informe de evaluación intermedia,

incluido el progreso en la ejecución de la Agenda Social (ver párrafos 3.42 y 3.43).

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Introducción

- 1.1 El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) fue creado el 19 de marzo de 1993 como un mecanismo temporal para desarrollar acciones complementarias a las ejecutadas por otras agencias del Estado, en favor de los grupos de mayor nivel de pobreza y en zonas donde la red de servicios sociales llega escasa y débilmente, o no llega. A tal efecto, la principal responsabilidad que se le asignó fue focalizar y canalizar las transferencias de recursos para financiamiento de pequeños proyectos que beneficien a dichos estratos sociales.
- 1.2 El BID ha participado en el financiamiento del FISE desde su inicio. Para su preparación el Banco otorgó una cooperación técnica de corta duración y, posteriormente, un préstamo por US\$30 millones aprobado en julio de 1994, cuya ejecución se termina en diciembre de 1996. La operación que se analiza en el presente documento corresponde al financiamiento por parte del Banco de una segunda etapa de dicho programa.

B. Marco macroeconómico y política económica del gobierno

- 1.3 A partir del segundo semestre de 1992, la anterior administración inició el proceso de estabilización de la economía con mejores resultados entre los emprendidos desde la crisis de la deuda en 1981, con el fin de enfrentar una tasa de inflación que llegaba a 60% anual y un desequilibrio externo reflejado en el nivel de reservas internacionales, que sólo alcanzaban a US\$121 millones. Con este programa económico las autoridades consiguieron bajar la inflación hasta un nivel de 25% anual y acumular reservas por un valor de US\$1.509 millones al 31 de julio de 1996, inmediatamente antes del comienzo de la nueva administración. Los instrumentos más importantes del proceso de estabilización fueron el ajuste fiscal y la política cambiaria, que se usó como ancla parcial del nivel de precios. La política monetaria, orientada fundamentalmente a defender las reservas internacionales y la banda de flotación cambiaria, fue pasiva la mayor parte del tiempo, lo que llevó a que la tasas de interés fueran volátiles y, al final de la administración anterior, muy altas. Otro logro importante de esta administración fue la renegociación y normalización del servicio de la deuda externa con la banca comercial.
- 1.4 El proceso de ajuste fiscal tuvo tropiezos importantes en 1995 y 1996. Dado que la solidez fiscal era la pieza estratégica del proceso de estabilización, éste último también enfrentó tropiezos en estos dos años. El conflicto fronterizo de enero de 1995 generó gastos extraordinarios, pero el gobierno no logró el consenso político necesario para elevar los ingresos tributarios y para aumentar las tarifas de los servicios públicos. El ejercicio

fiscal generó un déficit del 1,9% del PIB en 1995. El debilitamiento del gobierno en el último año contribuyó al desajuste fiscal en 1996; en agosto de 1996, cuando se produjo el cambio de administración, el déficit fiscal era del orden del 4% del PIB (anualizado). La brecha fiscal se ha financiado predominantemente con crédito interno, con algo de crédito externo, y con atrasos en los pagos, entre los cuales se cuentan US\$180 millones con el Club de París.

- 1.5 La administración que ingresó 10 de agosto de 1996 está en vías de definir el nuevo programa económico, que según ha anunciado presentará a mediados de noviembre. La nueva administración encuentra un enorme desafío en el área fiscal, en parte heredado de la administración anterior, y en parte originado en la necesidad de financiar su programa prioritario de entrega de un paquete de bienes y servicios a la población más pobre. El Ministro de Finanzas ha anunciado que el programa incluirá importantes medidas de ajuste fiscal, en particular en el área de los ingresos, tales como la eliminación del subsidio al gas, el aumento de tarifas eléctricas y telefónicas, y la eliminación de las exenciones al IVA.
- 1.6 En este contexto, el gobierno ha decidido prorrogar la existencia del FISE, que expiraba en diciembre de 1997, solicitando al Banco el financiamiento para una segunda etapa de operación del mismo. El FISE representa una herramienta que permitirá al gobierno continuar entregando servicios de infraestructura social a los sectores más pobres, en un momento en que la presión fiscal hace difícil destinar más recursos a los programas generales en educación y salud.

C. Estrategia social del gobierno

- 1.7 Cerca de la mitad de los ecuatorianos viven por debajo de la línea de la pobreza. El bajo nivel de ingresos, combinado con un débil sistema de entrega de servicios sociales y con ineficientes mecanismos de focalización, han ido dejando a la mayoría de la población pobre con un bajo margen de acceso a servicios sociales básicos de calidad adecuada. Cerca de un tercio de los ecuatorianos no tienen acceso a servicios de salud; el 10% de la población adulta es analfabeta; y más de un tercio de los niños ecuatorianos sufren de desnutrición. Para ciertos grupos (indígenas, afroecuatorianos y mujeres rurales y jefas de familia) la pobreza es más apremiante y su acceso a servicios sociales es aún más difícil.
- 1.8 La caída del gasto social del 12% en los años ochenta al 5% en 1995 no ha sido la única causa del débil desempeño social que muestra el país, sino que se ha identificado una serie de obstáculos básicos que afectan a todos los sectores. Estos incluyen: (a) un marco institucional muy complejo y centralizado que no permite responder de manera efectiva a las necesidades de los usuarios; (b) la falta de coordinación efectiva entre las instituciones; (c) la ausencia

de prioridades claras y de sistemas eficientes para definir las e implantarlas; (d) inadecuados sistemas de financiamiento y de recuperación de costos; (e) recursos humanos débiles en el sector público, especialmente al nivel técnico y gerencial; y (f) subsidios inapropiados y mal focalizados.

- 1.9 Ante la situación descrita, el gobierno está elaborando una política y una estrategia social dirigida a enfrentar estos problemas de una manera coordinada y sostenible. Las orientaciones básicas de esta agenda incluyen acciones para lograr: (a) consistencia entre la política económica y la política social; (b) incrementar la eficiencia y responsabilidad en la prestación de servicios sociales, tanto de los usuarios como de los proveedores, mediante el desarrollo de nuevos mecanismos que regulen esta relación; (c) mejorar la cobertura y equidad de servicios sociales por medio de una focalización más efectiva e integral y una expansión selectiva de gastos públicos destinados a los sectores sociales; y (d) descentralización progresiva de recursos y de capacidades de gestión en instancias más cercanas al beneficiario.
- 1.10 La agenda involucrará acciones en cuatro sectores: salud, educación, vivienda, e integración social de los grupos más vulnerables (tales como mujeres y jóvenes en zonas rurales y urbano marginales, indígenas, jefas de hogar y trabajadores en el sector informal) y desarrollará un sistema que permita una efectiva focalización de los recursos públicos en los grupos de menores ingresos y más vulnerables. Asimismo, definirá las medidas, recursos y cronograma de cada etapa requeridos para el desarrollo y subsecuente implantación de la política.
- 1.11 Dadas las características de los problemas que se pretende resolver, se requerirá un tiempo considerable para que las políticas y los programas apropiados puedan ser diseñados e implantados. Con el fin de continuar asistiendo a los sectores más pobres de la población durante el tiempo de implantación de las reformas, y hasta que se obtengan sus primeros resultados, la acción del FISE será una pieza importante en la estrategia social para el corto y mediano plazo. En estas condiciones, aún cuando el FISE sigue siendo una respuesta temporal para satisfacer las necesidades básicas de la población más pobre, el plazo de esta temporalidad está en relación directa con el avance de la implantación de las reformas de los sectores sociales. Consecuentemente, la ejecución de una segunda etapa de este programa debe estar ligada en su ejecución a la elaboración e implantación de la Agenda Social. En este contexto, el gobierno ha programado terminar el diseño de la Agenda Social dentro del primer trimestre de 1997 y su contenido será acordado con el Banco como condición previa al primer desembolso. El desarrollo y progreso de la Agenda Social será revisado con ocasión de la evaluación intermedia del FISE II.

D. Experiencia del Banco con fondos de inversión social

- 1.12 Desde los inicios de la implantación de programas de ajuste estructural en los países de la región, el Banco ha apoyado las acciones emprendidas por éstos para aliviar el impacto del ajuste sobre las poblaciones más pobres. En esta línea, el Banco ha destinado más de US\$1.100 millones a la creación de fondos de inversión social en la mayoría de los países de la región, financiando en algunos casos segundas y terceras etapas de estos programas.
- 1.13 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 proyectos" 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.
- 1.14 Por otra parte, existen ciertos riesgos que 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 logrando aliviar el problema.

- b. **Integralidad de proyectos.** La labor de los fondos en proyectos de infraestructura ha sido muy exitosa, pero no han incorporado con la misma calidad otros componentes que ofrezcan mejoramiento cualitativo, tales como distribución de materiales educativos y capacitación.
 - c. **Participación de la mujer.** Si bien hay algunas experiencias exitosas de la participación activa de las mujeres, principalmente en la ejecución y mantenimiento de los proyectos, no se ha alcanzado un grado satisfactorio de participación de la mujer en las etapas de selección y formulación de proyectos, en la gestión comunitaria y toma de decisiones, ni se ha logrado que las mujeres se beneficien mayormente de los empleos temporales generados durante la construcción de los mismos, o de la capacitación comunitaria. La participación real de las mujeres en los proyectos de los fondos no ha sido bien documentada debido a la falta de una desagregación sistemática de datos.
 - d. **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, el tiempo que demorarían en superar esta situación ha sido subestimado, por lo que hasta ahora todos continúan funcionando y varios países están considerando la posibilidad de establecerlos como instituciones permanentes.
- 1.15 Como se desprende de los resultados de las evaluaciones realizadas durante la ejecución de la primera etapa del FISE, que se resumen más adelante en la sección F, estuvieron presentes con variada intensidad las fortalezas y debilidades que caracterizan a este tipo de programas. Por otra parte, es importante destacar que el estudio comparativo de los fondos sociales que está realizando el Banco califica al FISE de Ecuador como uno de los más exitosos de la región, tanto en términos de respuesta positiva de los beneficiarios como en la capacidad de focalizar en los más pobres.

E. Desarrollo y resultados de la primera etapa

- 1.16 Desde su creación en marzo de 1993, el FISE ha logrado llegar a las 20 provincias del país 1/ financiando proyectos de infraestructura de educación y salud, de agua potable, alcantarillado y vías, así como pequeños proyectos de asistencia social. Desde su inicio hasta agosto de 1996, el FISE ha recibido 17.213 solicitudes de financiamiento, de las cuales ha evaluado y contratado 4.920 proyectos (28,5%) por un monto total de US\$108,1 millones. De este total, 4.026 proyectos se encuentran terminados y 894 están en distintas fases de ejecución. El Cuadro I-1 muestra, según estado

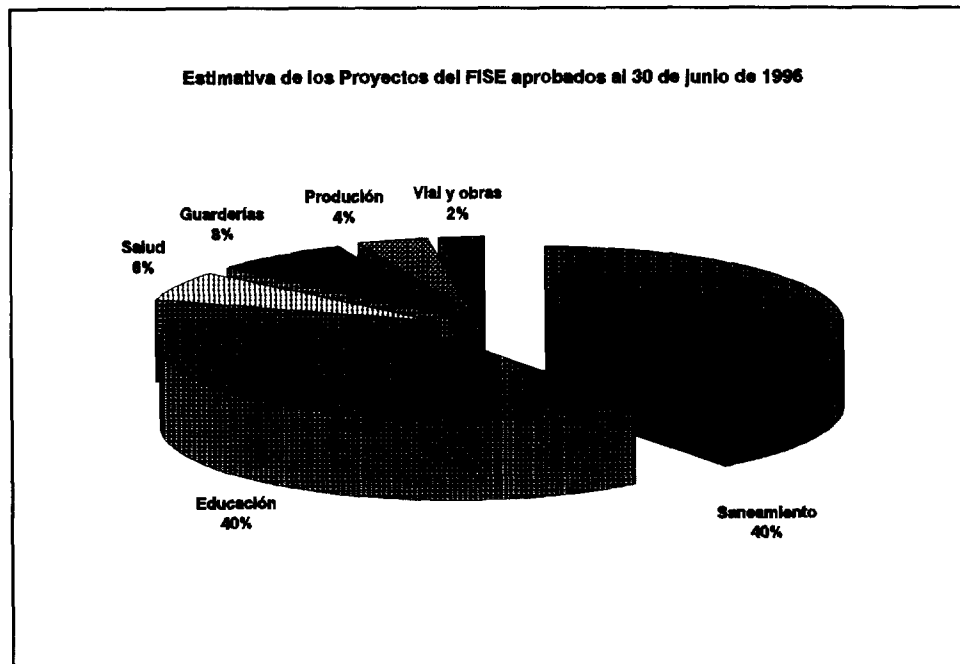
1/ El país se divide política y administrativamente en 20 provincias, 200 municipios y 1.137 parroquias.

de procesamiento, los proyectos recibidos por el FISE en el período indicado, así como aquellos que al no haber completado el ciclo, pasan a constituir parte potencial del inventario para la segunda etapa.

Cuadro I-1 ACCIÓN DEL FISE EN EL PERÍODO MARZO 1993-AGOSTO 1996 (en millones de US\$)		
ESTADO	PROYECTOS	
	Nº	US\$
Recibidos	17.213	-
Rechazados	3.380	-
Ingresados a la línea operativa	13.833	331,3
Aprobados	4.920	108,1
Inventario potencial para el FISE II	8.913	223,2
<u>Contratados:</u>	<u>4.920</u>	<u>108,1</u>
en tramitación	247	7,6
en ejecución	647	18,8
terminados	4.026	81,7

- 1.17 En relación al tipo de proyectos financiados durante la primera etapa, la Figura I-1 muestra la distribución sectorial, cuyo detalle por tipo de proyecto se incluye en Anexo I-1.

Figura I-1



F. Evaluación de los resultados de la primera etapa

- 1.18 Para conocer los resultados y efectos de la acción del FISE, en el mes de diciembre de 1995 se contrató a una firma independiente para realizar la evaluación operacional e institucional de lo actuado en el período 1994-1995. Los términos de referencia de este trabajo definieron como objetivo de esta evaluación aspectos operativos, institucionales, financieros, administrativos, de coordinación y de gestión comunitaria. La evaluación se basó en una muestra representativa compuesta por 146 proyectos y se aplicaron 2.793 encuestas a sus beneficiarios. El trabajo fue terminado en el mes de mayo de 1996. A continuación se resumen los principales resultados de la evaluación, que han sido la base para diseñar la segunda etapa del programa.

1. Aspectos institucionales

- 1.19 El FISE ha ido conformando una estructura institucional adecuada para responder a las necesidades de operar un ciclo al cual se somete un número de pequeños proyectos unitariamente simples, pero que por su gran número conforman una tarea compleja de manejar. En este contexto, la evaluación muestra que en general la institución fue bien manejada, lográndose rendimientos que superaron las previsiones. Aun así, existen aspectos institucionales que serán ajustados con las mejoras que se introducirán en el ciclo de proyecto. En especial, la estructura institucional se adaptará para dar cabida a aspectos relacionados con la desconcentración de funciones, el fortalecimiento en materia de medio ambiente y la participación de la comunidad con énfasis en aspectos de género.

2. Ciclo de proyecto

- 1.20 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 del FISE.
- 1.21 La efectividad de este ciclo fue revisada y sus resultados, en general, fueron positivos. Sin perjuicio de ello, aún existen aspectos que serán mejorados en la segunda etapa, a saber: (a) la promoción deberá ser más activa y dirigida a incentivar la participación de la comunidad, y específicamente de las mujeres, en las distintas etapas que conforman el ciclo de proyecto, especialmente en la priorización y ejecución del proyecto, así como en la sostenibilidad del mismo; en este mismo sentido, la promoción incluirá información acerca de las obligaciones que asume la comunidad cuando se priorizan proyectos que requieren el pago de tarifas; (b) la exigencia de presentar diseños totalmente elaborados para poder solicitar al financiamiento restringe la participación de las comunidades más pobres, por lo que en la segunda etapa se apoyará a estas comunidades en la preparación de proyectos; (c) si bien el ritmo de contrataciones ha estado en el

nivel programado, esto ha requerido de grandes esfuerzos del personal técnico y profesional; los sistemas de contratación, verificación y pago deberán ser mejorados y su trámite simplificado; y (d) asimismo, aun 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, lo que se enfrentará con una coordinación interinstitucional más efectiva.

3. Proyectos elegibles

- 1.22 El menú de proyectos elegibles para financiamiento del FISE fue muy abierto; si bien esto permitía a la comunidad seleccionar su prioridad de una amplia gama de opciones, la demanda se pronunció claramente por proyectos de educación y saneamiento. Por otra parte, existían líneas de proyectos que no fueron exitosos. Tal es el caso de los proyectos productivos en el campo agroindustrial agropecuario, artesanía y pesca, en los que se invirtió el 2% de los recursos, y cuyos beneficios no se materializaron. La causa fundamental de ello es que el FISE no ha sido diseñado para realizar los análisis especializados que requiere este tipo de proyecto (análisis de productividad, de mercado y financieros, etc.), ni tampoco para dar el apoyo sostenido que debe acompañar a estos proyectos.
- 1.23 Para la segunda etapa se reestudió el abanico de proyectos, y como consecuencia de ello se redujo, eliminando: (a) tipos de proyectos cuya baja demanda no justifica mantener los especialistas requeridos para su promoción, evaluación y supervisión; y (b) proyectos cuyos resultados no fueron satisfactorios, tales como centros de capacitación, de inmunizaciones y farmacias populares.

4. Focalización

- 1.24 Para evaluar la focalización se utilizó como indicador el "nivel de pobreza" de cada parroquia en una escala de 1 a 5 (parroquia es la división geográfica-administrativa más pequeña que sigue a la de municipios). De acuerdo a esta escala, el 79,3% de los montos aprobados se ha concentrado en parroquias de los quintiles 1 y 2, que son los que tienen la mayor incidencia en la pobreza del país. El Cuadro I-2 muestra la distribución de los proyectos financiados por quintiles de pobreza de la población beneficiada.
- 1.25 Para la focalización geográfica el FISE I utilizó un mapa de pobreza con datos de 1982 proyectado sobre el censo de 1990. En la segunda etapa se podrá mejorar la focalización con la utilización de la "Geografía de la Pobreza" editada en 1996. Este trabajo contiene el porcentaje de población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza en cada parroquia, así como el nivel relativo con respecto al total de la población pobre.

Cuadro 1-2 PROYECTOS APROBADOS POR QUINTIL DE POBREZA 1/				
QUINTIL	PROYECTOS		MONTOS	
	Nº	%	US\$ 000	%
1	2.075	42,2	44.464,1	41,1
2	1.777	36,1	40.787,0	37,7
3	924	18,8	20.374,3	18,8
4	101	2,0	1.919,2	1,8
5	43	0,9	597,9	0,6
TOTAL	4.920	100,0	108.142,5	100,0
1/ Los quintiles corresponden a rangos del índice de pobreza. Los indicadores utilizados son la cobertura de servicios, desnutrición, analfabetismo y mortalidad infantil.				

5. Participación de la comunidad

- 1.26 La participación de la comunidad se evaluó en tres aspectos: (a) **priorización de los proyectos**, en la cual el 50% de los beneficiarios entrevistados manifestó haber participado en las reuniones comunitarias que seleccionó los proyectos; (b) **ejecución de los proyectos**, en la cual el 56% manifestó haber participado; y (c) **operación y mantenimiento**, en la cual el 60,4% de los proyectos tienen algún tipo de organización encargada de mantener las obras y el 54% de los beneficiarios participa en alguna forma en dichas organizaciones. Entre las causas principales de la baja participación se encuentra la débil capacidad de la población para organizarse con finalidades comunitarias y una débil acción de promoción del FISE.
- 1.27 Teniendo en cuenta estos resultados, en la segunda etapa se profundizará el apoyo a la participación comunitaria con enfoque de género, fortaleciendo al FISE en su capacidad de promoción y otorgando capacitación a las comunidades para mejorar su gestión comunitaria.

6. Calidad de las obras

- 1.28 De acuerdo a las encuestas realizadas, el 72% de los beneficiarios califica la obra como bien o muy bien construida, lo que es consistente con evaluaciones técnicas realizadas por firmas independientes especializadas en construcción. Estas firmas evaluaron por muestreo aleatorio estratificado el 10% de las obras. El 91% de ellas fueron calificadas como de calidad adecuada; el 9% restante presentó deficiencias relacionadas con la calidad de maderas

utilizadas y con los rellenos de zanja (en el caso de obras de saneamiento). Esto último corresponde a trabajos generalmente hechos por la comunidad.

7. Sostenibilidad

- 1.29 El 60,4% de los beneficiarios manifestó la existencia de algún tipo de organización de la comunidad encargada de apoyar la sostenibilidad. Esta tendencia organizativa es más fuerte en el área rural (63%) que en el área urbana. Asimismo, esta situación varía según el tipo de proyecto: en agua potable las respuestas afirmativas fueron el 81,7%, mientras que en vías y alcantarillado no sobrepasaron el 40%. Con el fin de mejorar esta situación, en la segunda etapa se fortalecerá la capacidad de gestión de la comunidad para el mantenimiento y la operación de los sistemas, incorporando en cada proyecto un módulo de capacitación cuyo costo formará parte del financiamiento otorgado por el FISE.

8. Impacto ambiental

- 1.30 El resultado de la evaluación indica que únicamente un 5,8% de los proyectos planteó recomendaciones específicas a la problemática ambiental del proyecto; un 28% presentó diagnósticos ambientales relevantes al impacto previsible; un 40% planteó medidas ambientales básicas; y un 26% no planteó medida alguna. Esta situación fue producto, por una parte, de la existencia de un manual ambiental complejo y con exigencias desproporcionadas al tamaño de los proyectos, lo que dificultaba su aplicación y, por otra, de la falta de capacitación en materia ambiental de los técnicos del FISE. Para enfrentar este problema se ha diseñado una nueva metodología más simple, que propone medidas a aplicar en todas las fases del ciclo de proyecto. Asimismo, se ha incorporado al fortalecimiento del FISE un módulo de capacitación en gestión ambiental y se ha dispuesto la incorporación al FISE de un auditor ambiental, cuya contratación será condición previa al primer desembolso.

9. Participación de la mujer

- 1.31 La participación de la mujer en el programa se ha dado en forma espontánea y no como respuesta a una política del FISE en esta materia. Esta participación se ha limitado a un aporte de mano de obra voluntaria en la ejecución y en el mantenimiento de los proyectos, sin mayor acceso al ámbito de las decisiones, lo que debilitó el involucramiento de la mujer en todo el ciclo de proyecto.
- 1.32 En la segunda etapa se promoverá una participación más activa de la mujer en todas las etapas del proyecto, mediante capacitación en gestión comunitaria con enfoque de género, y se hará un seguimiento sobre la base de indicadores desagregados por género.

10. Participación de las comunidades indígenas

- 1.33 Aun cuando no existen datos directos que permitan ponderar la población indígena que ha sido beneficiada con la acción del FISE, ésta ha sido estimada mediante la superposición del mapa étnico del Ecuador con la localización de los proyectos financiados. El 59,7% de los proyectos se ha ejecutado en parroquias con población predominantemente indígena. Esta situación se verá mejorada en la segunda etapa dado que el FISE establecerá tres nuevas direcciones regionales en los lugares de mayor concentración de etnias en condiciones de pobreza, con el fin de lograr un acercamiento y conocimiento de sus particularidades.

11. Satisfacción de los beneficiarios

- 1.34 La evaluación del impacto del programa fue realizada sobre la base de encuestas a los beneficiarios de 146 proyectos. En estas encuestas se les formuló una serie de preguntas en relación a los proyectos ejecutados en su comunidad:
- a. ¿Era el proyecto necesario y prioritario?
 - b. ¿Es útil el proyecto?
 - c. ¿Fue bien construido?
 - d. ¿Cuán satisfecho está usted con el proyecto?
- 1.35 Las respuestas, que están tabuladas por región y tipos de proyectos y se presentan en el Anexo I-2, son muy positivas: el 88% de los beneficiarios respondió que el proyecto ejecutado en su comunidad era altamente prioritario; el 84% respondió que el proyecto era muy necesario; el 80% respondió que el proyecto era útil o muy útil; y el 85% respondió que estaban satisfechos o muy satisfechos con el proyecto ^{2/}. En relación a la calidad de la construcción, los beneficiarios mostraron menos satisfacción: el 18% respondió que la construcción presentaba deficiencias. Por otra parte, se observan diferencias significativas en el grado de éxito y satisfacción según el tipo de proyecto, como se muestra en las tablas del anexo. Las mejores calificaciones son para los proyectos de educación y salud, mientras que los proyectos productivos y de abastecimiento de agua potable reciben una baja calificación. Esta baja calificación con relación a los proyectos de agua potable, expresada por el 25% de los beneficiarios, está relacionada a la deficiencia del diseño, al no incluir en el financiamiento recursos para conexiones domiciliarias.

^{2/} "Satisfacción e Impacto de los Proyectos desde la Perspectiva de los Beneficiarios" (Desarrollo y Autogestión, Documento de Trabajo N°. 8, Abril 1996), pp. 62-63.

12. Resumen de la evaluación

- 1.36 En resumen, la evaluación muestra que el FISE ha logrado cumplir apropiadamente con sus objetivos, aun cuando el país ha venido atravesando diversas crisis, tanto en el campo económico como político. Su éxito está vinculado a una buena focalización, procedimientos transparentes y capacidad profesional de sus funcionarios. Entre las recomendaciones más relevantes surgidas de la evaluación se puede mencionar la necesidad de mejorar la participación comunitaria, el enfoque de género, la gestión ambiental y la coordinación interinstitucional. Todas estas materias fueron consideradas en el diseño de la segunda etapa.

G. Continuidad del FISE

- 1.37 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 mientras se diseña y se implantan las acciones de la Agenda Social, explican la decisión del gobierno de mantener la operación de FISE y de solicitar el apoyo del Banco y del Banco Mundial para una nueva etapa del programa.

H. Estrategia operativa del Banco en Ecuador

- 1.38 Desde que asumió la nueva administración, las autoridades del Banco han mantenido un intenso diálogo con las autoridades del país, con miras a presentar la perspectiva del Banco sobre el desarrollo económico y social de Ecuador, y también a discutir el posible apoyo del Banco al programa del gobierno. Igualmente, se encuentra en preparación el Documento de País, que será presentado a consideración del Comité de Programación de la administración próximamente, y se está preparando una misión de programación para diciembre próximo.
- 1.39 El eje de la estrategia social del Banco para Ecuador será el apoyo a las reformas tendientes a mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales, y a mejorar la eficiencia y sostenibilidad de los mecanismos de entrega. Esto ha llevado a que el punto focal de la estrategia del Banco sea el apoyo a la formulación de una Agenda Social y al diseño de la estrategia para su implantación. Esta estrategia será el marco al cual se debería ajustar la conceptualización de los proyectos sociales que se integren al programa que acuerde el Banco con el país para los próximos años.
- 1.40 Dadas las necesidades prioritarias del país, las actividades del Banco se concentrarán en dar apoyo en actividades formadoras de capital humano, promover el marco adecuado para la participación del sector privado en la recuperación y expansión de la infraestructura física, y establecer un clima adecuado para la

inversión, la intermediación financiera eficiente y el ahorro doméstico. Para expandir la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales, el Banco continuará apoyando el diseño y la implantación de importantes reformas en los sectores de salud, educación, vivienda, y servicios sanitarios. Finalmente, para la utilización eficiente de los recursos naturales y la protección ambiental, el Banco continuará apoyando importantes reformas de las políticas para el manejo de los recursos naturales.

- 1.41 Como una respuesta más inmediata a los problemas sociales, el Banco está participando en programas específicos tales como la atención a la niñez en situación de riesgo, los programas de desarrollo rural y la segunda etapa del FISE. Con respecto a este último programa, se considera que siendo el FISE una respuesta temporal a la satisfacción de las necesidades de la población más pobre, la ejecución de una segunda etapa de este programa debe estar ligada en su ejecución a la elaboración e implantación de la Agenda Social. El Banco apoyaría al país en la elaboración de esta Agenda, mediante la participación de sus especialistas y la contratación de consultores, así como en la participación y financiamiento de talleres de trabajo, en los cuales se enfatizaría la coordinación intersectorial y la búsqueda de un consenso en torno a las reformas.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivo

- 2.1 La segunda etapa del programa mantiene el mismo objetivo de la primera, que es de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre del país por medio de su integración a la red de servicios sociales. El diseño fue preparado por las autoridades del nuevo gobierno con base en la experiencia adquirida en la ejecución de la primera etapa y en las recomendaciones que han surgido de su evaluación.
- 2.2 Esta nueva etapa define una estrategia que concentra los esfuerzos en los sectores sociales más críticos, reduce el abanico de proyectos elegibles, profundiza la participación comunitaria con enfoque de género e incorpora nuevos componentes y procesos tendientes a mejorar el desempeño del programa.

B. Propósito

- 2.3 El propósito del programa para alcanzar el objetivo es ejecutar en forma eficiente pequeños proyectos sociales identificados por las propias comunidades y contribuir al fortalecimiento de la capacidad comunitaria de identificación, preparación, ejecución y mantenimiento de estos proyectos. Estos proyectos deberán responder a las necesidades priorizadas por las comunidades, y su finalidad es facilitar su acceso a servicios sociales básicos, como educación, salud, agua potable y saneamiento. El marco lógico correspondiente al diseño de esta operación se incluye como Anexo II-1.

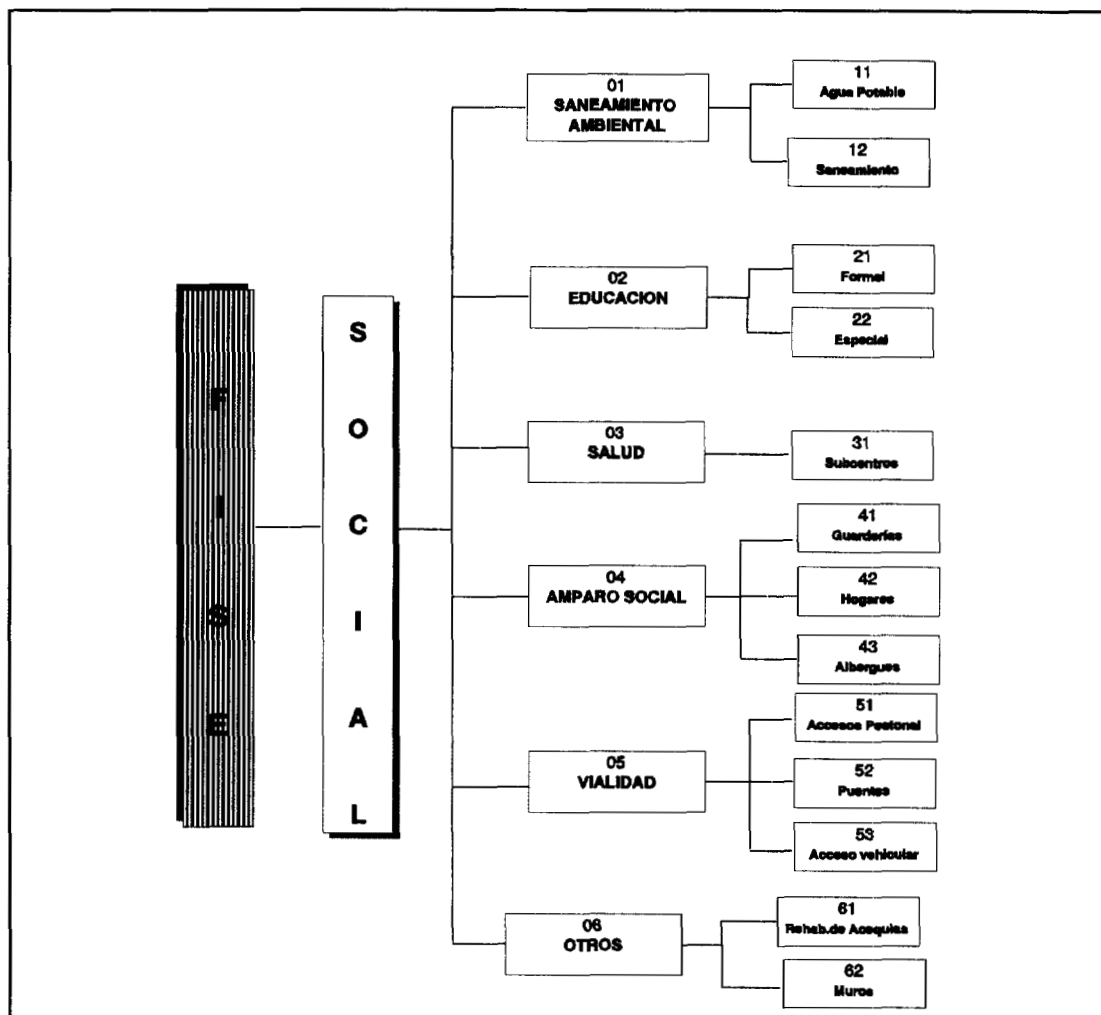
C. Descripción

- 2.4 El programa tendrá dos componentes: (a) un componente de **inversión**, consistente en el financiamiento de proyectos sociales básicos; y (b) un componente de **fortalecimiento institucional** de la gestión comunitaria y del FISE.

1. Componente de inversión

- 2.5 En la primera etapa el FISE incorporó algunos sectores según las condiciones establecidas por los diferentes donantes, conformando así un abanico muy amplio de posibilidades, aunque de demanda reducida. En esta segunda etapa, el FISE ha redefinido la estrategia de su programa para concentrarse en el financiamiento de proyectos con mayor demanda por parte de la población y que han sido los más exitosos en la primera fase, reduciendo el abanico de proyectos elegibles a seis sectores.

Figura II-1
ABANICO DE PROYECTOS DEL FISE



2.6 Los proyectos de los siguientes sectores sociales serían elegibles para financiamiento en esta etapa:

- a. **Agua potable y saneamiento.** El propósito es satisfacer las necesidades básicas de alimentación, higiene personal y doméstica, y de saneamiento de poblaciones rurales y urbano marginales, financiando pequeños sistemas de agua potable, captaciones, conducciones, reservas y distribución y soluciones individuales (letrinas) o colectivas (redes) de saneamiento.

- b. **Educación.** (a) Educación formal: estos proyectos tienen por objeto mejorar el acceso y asistencia regular a la educación básica (preescolar y primaria) y disminuir la deserción escolar de los niños de familias de bajos recursos financiando infraestructura, equipamiento y material didáctico para las escuelas; y (b) educación especial: estos proyectos tienen por objeto atender las necesidades de educación para discapacitados.
 - c. **Salud.** El propósito de estos proyectos es facilitar el acceso a la atención primaria de salud, incluyendo atención y control materno infantil, inmunizaciones y atención odontológica y de enfermedades de manejo ambulatorio, para lo cual se financiarán dispensarios médicos y centros de salud con su equipamiento.
 - d. **Amparo social.** Estos proyectos están destinados a la atención, cuidado y/o protección de niños, ancianos, impedidos y abandonados, para lo cual se financiarán guarderías, hogares y albergues, con su equipamiento.
 - e. **Vialidad terciaria.** Estos proyectos facilitarán el acceso vial (peatonal y/o vehicular) de las poblaciones aisladas a los centros de servicios.
 - f. **Otros proyectos.** Se incluyen aquí las mejoras de las acequias de aguas de riego y protección de deslaves con la construcción de muros o gaviones.
- 2.7 Los proyectos podrán ser de instalación, rehabilitación, reemplazo o ampliación. En todos ellos se deberá asegurar la adecuada administración, operación y mantenimiento de los servicios.
- 2.8 El financiamiento para los proyectos -incluida la participación del Banco Mundial- alcanza a US\$86,9 millones, de los cuales US\$7,9 millones se destinarán a apoyar con profesionales externos la preparación de los proyectos, la fiscalización de las obras y la capacitación de la comunidad para la operación y mantenimiento de proyectos.
2. Componente de fortalecimiento institucional
- 2.9 Este componente incluye: (a) el financiamiento de la **operación del FISE** durante la ejecución del programa; (b) el **fortalecimiento institucional** del FISE; y (c) el apoyo a la **gestión comunitaria**.
- a. Operación del FISE
- 2.10 Este subcomponente financia la operación durante el período de ejecución del programa; incluye honorarios y gastos generales de funcionamiento, y su costo se ha estimado en US\$9,6 millones para los tres años de ejecución.

b. Fortalecimiento institucional del FISE

2.11 En esta segunda etapa el FISE ajustará su operación a una estrategia centrada en la participación comunitaria, desde la identificación de necesidades hasta la operación y mantenimiento de los proyectos, y una efectiva gestión ambiental. Esta estrategia requiere un fortalecimiento del FISE en:

- a. **Desconcentración de sus actividades operativas**, creando tres nuevas direcciones regionales y transformando la sede central en una matriz y una dirección regional de Pichincha. Sumadas a las cuatro direcciones regionales creadas durante la primera etapa, el FISE desarrollaría su acción operativa con ocho direcciones regionales: Pichincha, Guayas, Azuay, Loja, Manabí, Esmeraldas, Pastaza y Chimborazo. El costo de la creación y equipamiento de las nuevas direcciones regionales, que incluye vehículos, mobiliario e informática, se ha estimado en US\$420.000.
- b. **Fortalecimiento de la matriz del FISE y de las direcciones regionales existentes**, y la capacitación de las nuevas, en especial en su capacidad de apoyo a las comunidades. Además, la matriz del FISE deberá ser fortalecida en su capacidad de programación, monitoreo y evaluación de las direcciones regionales. Su costo se ha estimado en US\$1,058 millón.
- c. **Fortalecimiento de la gestión ambiental**, que incluye los módulos de capacitación y la contratación del auditor ambiental como profesional permanente del FISE, lo que será condición previa al primer desembolso. Su costo se ha estimado en US\$180.000.

c. Apoyo a la gestión comunitaria

2.12 De las 1.137 parroquias existentes en el Ecuador, una tercera parte, mayoritariamente de los niveles más pobres, no fue atendida en la primera etapa, y requiere un esfuerzo especial de acercamiento del FISE a las comunidades, así como su apoyo para mejorar la capacidad de organización de éstas. Se brindará apoyo a las comunidades para autodiagnosticar y priorizar sus necesidades, identificar soluciones y organizarse para participar activamente en la gestión de los proyectos. Este subcomponente considera la participación de promotores externos y ONG que capacitarán a las comunidades; en especial se estimulará y apoyará la participación de la mujer de las comunidades en cada etapa del proceso y en la toma de decisiones (ver Anexo II-2). El costo de este subcomponente es de US\$372.000.

2.13 Los diseños finales con costos detallados y cronogramas del subcomponente de capacitación, tanto del FISE como del apoyo a la gestión comunitaria, serán acordados con el Banco como condición previa al primer desembolso.

D. Dimensionamiento

1. Demanda efectiva e inventario de proyectos

- 2.14 Durante la primera etapa cada subcomponente de un proyecto fue considerado como un proyecto individual, por ejemplo la infraestructura, equipamiento y material didáctico de una escuela fueron contabilizados como tres proyectos separados. Para la segunda etapa será utilizado el concepto de proyecto integral, y por lo tanto los casos como los del ejemplo anterior se considerarán como un solo proyecto.
- 2.15 Aplicando el criterio de proyecto integral, así como la reducción del abanico de proyectos, resulta un inventario de aproximadamente 6.000 proyectos con un costo estimado de US\$170 millones. Por otra parte, basado en la experiencia histórica, se recibirían 3.000 solicitudes anuales, que se sumarían al inventario ya existente. Por tanto, la demanda por financiamiento de proyectos no constituye una restricción al dimensionamiento.

2. Criterios para el dimensionamiento

- 2.16 Para el dimensionamiento del programa se han considerado tres criterios básicos: demanda efectiva de proyectos, capacidad institucional para ejecutarlos y capacidad del país para comprometer recursos de contrapartida. No existirían problemas en relación a la demanda, como se indica en el párrafo precedente, así como tampoco en la capacidad institucional del FISE, toda vez que la etapa anterior se ejecutó en menos de dos años. En estas circunstancias, para el dimensionamiento se ha considerado que la capacidad de contrapartida permitiría una operación a ser ejecutada en tres años, por un monto similar a la primera etapa —que fue de US\$100 millones— de los cuales US\$86,9 millones serían destinados al financiamiento de proyectos.
- 2.17 Con el fin de dimensionar los recursos necesarios para la preinversión, fiscalización y el componente de fortalecimiento institucional, se efectuó una estimación del número y monto de los proyectos para cada uno de los sectores que se financiaron en la segunda etapa y que se presentan en el Cuadro II-1.

Cuadro II-1 ESTIMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE PROYECTOS POR SECTORES		
SECTOR	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO 1/ (miles de US\$)
Saneamiento	806	32.484
Educación	1.429	32.751
Salud	141	4.690
Amparo social	187	6.294
Vialidad	163	9.062
Otros proyectos	22	1.624
TOTAL	2.748	86.905
1/ El costo de los proyectos incluye US\$7,9 millones para la preparación, fiscalización y capacitación de las comunidades para la sostenibilidad de los proyectos, acciones que se llevarán adelante con profesionales externos al FISE.		

- 2.18 Considerando que la demanda supera ampliamente las posibilidades de financiamiento se aplicará un sistema de priorización para la atención de los proyectos, el cual se describe en el Capítulo III.

E. Costo y plan de financiamiento

1. Costo del programa

- 2.19 El costo total del programa, incluido el financiamiento del Banco Mundial y la contrapartida local, se ha estimado en el equivalente de US\$100 millones. La desagregación por categorías de inversión y fuentes de financiamiento se presenta en el Cuadro II-2.

2. Plan de financiamiento del programa

a. Financiamiento del Banco

- 2.20 El financiamiento del Banco, por un monto de US\$45 millones, se otorgaría con cargo a los recursos del capital ordinario utilizando el esquema de la cuenta de Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI). Estos recursos cubrirían el 45% de los requerimientos totales del programa.

b. Financiamiento del Banco Mundial

- 2.21 En consonancia con el programa anterior, el Banco Mundial participará en el programa propuesto con un préstamo igual al del Banco, es decir, US\$45 millones. La utilización de los recursos de ambos Bancos se presenta en el cuadro de costos y tanto los montos y categorías de proyectos como los procedimientos a utilizar para la implantación del programa se han uniformado. Durante la ejecución del programa anterior se desarrolló un alto grado de coordinación

operativa que incluyó la realización de misiones conjuntas, tanto de seguimiento como de evaluación, y se espera que esta coordinación continúe.

c. Aporte local

- 2.22 La contraparte local se ha estimado en el equivalente de US\$10 millones, de los cuales US\$6,6 millones serían destinados al financiamiento de proyectos, US\$3,1 millones al financiamiento de gastos de operación del FISE y el saldo de US\$0,3 millón se utilizará para financiar imprevistos. El aporte local sería financiado por el gobierno a través del presupuesto nacional.

CUADRO II-2 COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA (en miles de US\$)					
CATEGORÍA DE INVERSIÓN	TOTAL				% TOTAL
	BID/FFI	BIRF	LOCAL	TOTAL	
1. FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS	39.925	40.375	6.605	86.905	86,9
2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	4.287	4.287	3.056	11.630	11,6
2.1 Operación del FISE	3.272	3.272	3.056	9.600	9,6
2.2 Fortalecimiento FISE	829	829	0	1.658	1,7
2.3 Apoyo a la gestión comunitaria	186	186	0	372	0,4
SUBTOTAL	44.212	44.662	9.661	98.535	98,5
3. SIN ASIGNACIÓN ESPECIFICA	338	338	339	1.015	1,0
4. COSTOS FINANCIEROS	450	0	0	450	0,5
4.1 F.I.V.	450	0	0	450	0,5
GRAN TOTAL	45.000	45.000	10.000	100.000	100,0
% por fuente, por año	45	45	10	100	

3. Términos y condiciones del préstamo

2.23 Los términos y condiciones del préstamo del Banco serían:

Cuadro II-3 TÉRMINOS Y CONDICIONES DEL PRÉSTAMO	
Fuente de recursos:	Capital ordinario
Monto:	US\$45 millones
Plazos:	
de amortización	25 años
para iniciación de obras	2,5 años
de gracia	3,5 años
de compromiso	2,5 años
de desembolso	3 años
Tasa de interés	Variable <u>1/</u>
Inspección y vigilancia	1% del monto del préstamo
Comisión de crédito	0,75% anual sobre saldos no desembolsados
Moneda	Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, Facilidad Unimonetaria
<u>1/</u> Se utilizará la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI).	

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Participación del BID y el Banco Mundial en el financiamiento

- 3.1 El apoyo de los Bancos (BID y Banco Mundial) es al financiamiento del FISE como institución y no a un programa dentro de éste. De esta manera, cualquier modificación que se quiera introducir que cambie la estructura institucional, su objetivo, sus reglamentos y criterios o sus sistemas operativos, debe ser acordada previamente entre el FISE y los Bancos. Los financiamientos adicionales, cualquiera sea su origen, incluyendo los montos provenientes del gobierno, deberán servir para aumentar la actividad acordada y no para introducir nuevas líneas de proyectos o aumentar los montos máximos por proyectos establecidos en el Reglamento Operativo y/o manuales.

B. El prestatario y la unidad ejecutora

- 3.2 El financiamiento propuesto sería otorgado a la República del Ecuador. La ejecución del programa estaría a cargo del FISE. Los recursos del préstamo y de la contrapartida serían transferidos al FISE a medida que se vaya ejecutando el programa. Para el manejo de los recursos se continuará utilizando el mecanismo de los préstamos en ejecución del FISE I.

C. Marco institucional y ejecución del programa

1. Organización del FISE

- 3.3 El FISE fue creado por Decreto Supremo N° 584 del 19 de marzo de 1993 con carácter temporal y su cierre estaba previsto para diciembre de 1997; sin embargo, dado que persisten las condiciones de pobreza y la debilidad de las otras instituciones públicas de los sectores sociales, el actual gobierno extendió su vigencia hasta el año 2001.
- 3.4 Desde el punto de vista de responsabilidad corporativa, el FISE continuará siendo administrado por un **Consejo Administrativo**, presidido por el Presidente de la República o su delegado. Otros miembros del consejo son el Ministro de Finanzas y Crédito Público, el Ministro de Bienestar Social en su carácter de líder del Frente Social, el Secretario General del CONADE o su delegado, el Director Nacional del FISE o su delegado, dos representantes de ONG y uno de la ciudadanía, nombrados todos ellos por el Presidente de la República. La composición del consejo promueve la transparencia y asegura que las normas y operaciones del FISE se enmarquen dentro de la política de reducción de pobreza del gobierno.

- 3.5 El Consejo Administrativo delega la aprobación de proyectos al **Comité de Aprobaciones**, que se reúne quincenalmente y está integrado por todos los miembros del Consejo Administrativo, excepto los ministros de Finanzas y Bienestar Social. Durante la ejecución del programa propuesto, y con el propósito de fortalecer la coordinación interinstitucional, se agregará a este comité un representante de cada uno de los ministerios de línea, que asistirán, con voz pero sin voto, a las sesiones en las que se vayan a considerar proyectos de sus respectivas áreas.
- 3.6 Con el propósito de mejorar la eficiencia del FISE en el manejo de un ciclo de proyecto basado en una verdadera demanda de las comunidades, y para facilitar una activa participación comunitaria, el FISE ha introducido modificaciones en su estructura organizativa y en el perfil y composición profesional de sus empleados. El cambio principal en la organización lo constituye la desconcentración de funciones hacia direcciones regionales que han sido aumentadas, pasando de cuatro a ocho, con lo que se tendrá una cobertura nacional completa. Esta desconcentración se ha considerado necesaria para poder desarrollar las nuevas funciones, especialmente el apoyo a la gestión comunitaria, que requiere de un contacto más estrecho, directo y permanente con las comunidades.
- 3.7 La responsabilidad del funcionamiento total del FISE está a cargo de un **Director Nacional**, asistido por un **Subdirector Nacional**. Ambos funcionarán desde Quito, donde operará una oficina matriz, simplificada operativamente, que contará con dos **departamentos**, uno **financiero administrativo** que tendrá las funciones básicas de apoyo en esas áreas, y uno de **operaciones** que tendrá funciones de programación, control y supervisión operativa. Asimismo, la oficina matriz retendrá la responsabilidad del manejo financiero y la aprobación de proyectos.
- 3.8 Las **direcciones regionales** tendrán un esquema básico que variará fundamentalmente por el número de funcionarios que cada una tendrá basado en sus proyecciones de carga de trabajo. Cada dirección funcionará con un director regional y un equipo de técnicos que sin estar estructurados en divisiones, tendrán funciones específicas siguiendo el ciclo de proyectos. Así, cada unidad regional contará con profesionales a cargo de identificación y promoción, preparación, evaluación y seguimiento. Es importante recalcar que para el programa propuesto la participación comunitaria adquiere un nivel muy importante, por lo que se le dará el apoyo y seguimiento necesario a la fase de identificación y promoción. La estructura y funciones de dichos departamentos responden a las necesidades del ciclo de proyectos. Los esquemas organizativos, tanto de la matriz como de las direcciones regionales se presentan en el Anexo III-1.
- 3.9 El proceso de desconcentración se llevará a cabo con el mismo personal que actualmente trabaja para el FISE, reubicándose y/o trasladándose los empleados que sean necesarios. Se requerirá nuevo personal únicamente para fortalecer la participación comuni-

taria, tanto a nivel regional como a nivel central, lo que aumentará la planta permanente en 10 nuevos técnicos. En total, para el programa propuesto, el FISE contará con un personal de aproximadamente 197 empleados fijos, de los cuales 82 son técnicos y 115 de apoyo. En la matriz trabajarán 77 personas y 120 lo harán en las direcciones regionales. Este número y composición del personal del FISE se consideran adecuados para la ejecución del programa propuesto.

2. Ejecución del componente de inversiones

- 3.10 Para la ejecución del componente de inversiones se utilizarían los mecanismos operativos vigentes del FISE, que han sido actualizados para incorporar los cambios resultantes de las recomendaciones de la evaluación del FISE I. En el Anexo III-2 se presenta la versión preliminar del Reglamento Operativo actualizado (ver archivos técnicos). El reglamento y los manuales correspondientes acordados con el Banco, serán aprobados como condición previa al primer desembolso.
- 3.11 El ciclo de proyecto ha sido revisado y ajustado con los propósitos de: (a) incentivar y facilitar la participación comunitaria con un enfoque de género; (b) mejorar la coordinación interinstitucional; y (c) mejorar la eficiencia del FISE en el procesamiento de proyectos. A continuación se presentan los aspectos principales del ciclo de proyectos del FISE.

a. Focalización

- 3.12 Para asegurar que el programa beneficie a la población objetivo, el FISE ha adoptado una estrategia de focalización con base en: (a) los criterios de elegibilidad de los proyectos -se financian obras y actividades que por su naturaleza y magnitud están orientadas a las necesidades de los pobres; (b) la selección de beneficiarios -se identifican grupos prioritarios tales como mujeres, niños y trabajadores del sector informal, a nivel global y dentro de cada tipo de proyecto; y (c) la utilización de un mapa de pobreza que guía la programación hacia zonas geográficas prioritarias.
- 3.13 Para esta segunda etapa, se utilizará la "Geografía de la Pobreza", documento preparado por la Secretaría Técnica del Frente Social, cuya primera edición es de julio de 1996. Este documento consiste de un mapa consolidado de pobreza, el cual clasifica a las 20 provincias, los 200 municipios y las 1.137 parroquias del país de acuerdo al nivel de necesidades básicas insatisfechas y el porcentaje de pobreza. La asignación geográfica de los recursos tendrá en consideración estos indicadores, que quedarán establecidos en el Manual de Focalización, para lograr una distribución equitativa de los recursos.

b. Promoción e identificación

- 3.14 El FISE iniciará el programa propuesto con un considerable inventario de proyectos (aproximadamente 6.000) de los cuales 1.500 están evaluados y en espera de ser presentados a la aprobación del comité de aprobación de proyectos. Los 4.500 proyectos restantes serán actualizados mediante contactos con los solicitantes y la intención es que estos proyectos sean sometidos a los nuevos mecanismos de focalización, priorización, y participación comunitaria.
- 3.15 Por otro lado, el FISE ha identificado grupos de población objetivo (parroquias) que a la fecha no han sido beneficiados con los recursos del programa anterior. Para ellos, el FISE está desarrollando un plan de promoción dirigida mediante el cual se visitará estas comunidades, con el propósito de asistirles a que realicen un autodiagnóstico de necesidades del cual se deriven proyectos que puedan ser financiados con los recursos del programa. El autodiagnóstico participativo será clave para que la comunidad beneficiaria, y en especial las mujeres, puedan: (a) expresar sus requerimientos; (b) construir colectivamente el perfil preliminar del proyecto; y (c) dar información sobre su situación socioeconómica y características locales, que orienten al mejor diseño del proyecto y aumenten el sentido de pertenencia al mismo de los hombres y mujeres de la comunidad. El autodiagnóstico debe también incluir una evaluación de las organizaciones existentes, una descripción de las dificultades que tienen las mujeres para participar en la ejecución del proyecto, y la presencia o ausencia de las mujeres en las estructuras comunitarias. Para asegurar un canal de comunicación y una relación adecuada con las comunidades beneficiarias, el FISE, mediante sus unidades regionales, asignará a un profesional como "oficial de proyecto" que será el vínculo formal entre la comunidad y el FISE.
- 3.16 No obstante que los proyectos para el programa propuesto responderán a un proceso de focalización más estricto, se espera que el número de proyectos sea considerablemente mayor a los recursos que estarán disponibles. Para responder a esto, el FISE priorizará los proyectos mediante un sistema de puntaje que asignará diferentes valores y pesos relativos a tres aspectos fundamentales de la focalización. El sistema, que se incluirá en el Manual de Focalización, asignará puntos a los diferentes criterios utilizados: (a) los quintiles de pobreza; (b) el nivel de prioridad del tipo de proyecto; y (c) el nivel de atención que ha recibido la comunidad por parte del FISE; será aplicado computarizadamente y los resultados serán registrados en el sistema de control de proyectos. Periódicamente, en cada dirección regional, se producirá un listado actualizado de los proyectos puntuados del cual se seleccionarán aquéllos de mayor puntaje, que pasarán a la siguiente fase del ciclo (la preparación). El número de proyectos seleccionados corresponderá a la capacidad de procesamiento del FISE en ese momento.
- 3.17 Todas las solicitudes de financiamiento serán registradas en el sistema de control de proyectos, lo que permitirá realizar un

seguimiento detallado no sólo por fase del ciclo sino por actividad dentro de éste. Asimismo, permitirá la asignación y control de responsabilidades específicas en cada fase del proyecto.

c. Preparación

- 3.18 Como parte del proceso de incorporación de la comunidad en la tramitación de proyectos, las direcciones regionales del FISE harán esfuerzos en zonas prioritarias para promover el interés y determinar la capacidad de organizaciones locales para formular y presentar proyectos, y se suministrarán recursos para la contratación de consultores que asistan a las comunidades solicitantes con la preparación de proyectos. De esta manera, se reconocerán los gastos de preinversión de dos maneras: en forma ex ante para aquellas comunidades más débiles y que han sido priorizadas y, en forma ex post para los demás proyectos una vez que se declaran elegibles. Estos recursos estarán contemplados como parte del costo de los proyectos. El FISE participará en esta fase del ciclo únicamente como facilitador de la preparación del proyecto.

d. Evaluación

- 3.19 Con base en los criterios de elegibilidad y los manuales operativos, el FISE ha establecido metodologías de evaluación conforme a los diferentes tipos de proyectos. Con el propósito que los proyectos sean costo-efectivos, eficientes, adecuadamente focalizados y sostenibles, los parámetros técnicos y de costos han sido actualizados y revisados en base a las condiciones económicas prevalecientes y en la experiencia de la primera etapa (ver Anexo III-3 en los archivos técnicos).
- 3.20 La **evaluación** consiste en un análisis técnico, económico, financiero, social, institucional y ambiental. En esta etapa se distinguen dos pasos: (a) la **visita de campo**, que verifica los antecedentes entregados por el solicitante y la existencia de recursos para la operación y mantenimiento del proyecto, y recopila los antecedentes que servirán de base para realizar la evaluación socioeconómica del proyecto; y (b) la **evaluación técnica, institucional, financiera, económica, social y ambiental**, efectuada con base en los antecedentes recopilados en la visita de campo y en los criterios descritos más adelante. La evaluación social e institucional es el instrumento principal de: (a) verificación de la coherencia entre el autodiagnóstico y el proyecto propuesto; (b) identificación de necesidades especiales de capacitación; (c) evaluación de la potencialidad del comité comunitario; y (d) información sobre los beneficios y niveles de participación de las mujeres y jóvenes, y sus condiciones particulares. Para calcular el costo del proyecto, el evaluador realiza los cálculos de los ítems que conforman el proyecto y calcula su costo total utilizando los precios unitarios de la base de costos del FISE, la que es actualizada periódicamente.

3.21 En relación a la metodología para la evaluación económica de los proyectos, en la primera etapa se utilizaron los siguientes indicadores, los cuales han sido revisados y ajustados para su aplicación en esta segunda etapa:

- a. **Indicadores de eficacia.** Son indicadores determinados por los organismos sectoriales que establecen, para cada sector, los requerimientos mínimos que debe cumplir cada proyecto (m^2 /alumno, alumnos/aula, beneficiarios/m de colector, etc).
- b. **Indicadores de eficiencia.** Se establecieron, para cada sector, los costos unitarios máximos por tipo de proyecto, teniendo en cuenta tres factores: ubicación geográfica (costa, sierra y oriente), localización (urbano o rural) y tecnología utilizada (hormigón, estructuras metálicas, madera, etc).
- c. **Indicadores de efectividad.** Se establecieron los costos máximos de inversión por beneficiario, por zona geográfica y localización (urbana o rural).

e. Aprobación

3.22 Siguiendo los procedimientos actuales, con base en los resultados de la evaluación se confeccionan las listas de proyectos a someter periódicamente al Comité de Aprobación del FISE. Una vez aprobado el proyecto por dicho comité, todos aquellos cuyo monto exceda los US\$100.000 son sometidos al Banco para su aprobación. En el caso de los proyectos con montos menores a los US\$100.000, el FISE informa al Banco de su aprobación. El compromiso de los fondos se asentará una vez que la debida notificación haya sido recibida por el Banco y que se haya firmado el contrato y/o convenio de financiamiento de cada proyecto.

3.23 Con el propósito de estrechar la coordinación interinstitucional, se incorporarán al Comité de Aprobación representantes de los ministerios de línea, lo que participarán en las sesiones del comité en que se vayan a considerar proyectos relacionados a sus respectivas organizaciones.

f. Contratación

3.24 Los procedimientos de contratación utilizados por el FISE I y que se continuarán utilizando en el FISE II, son similares a los establecidos por la ley nacional que define que los proyectos de costo igual o inferior a US\$25.000 pueden ser contratados en forma directa; los proyectos entre US\$25.000 y US\$100.000 deben ser contratados por concurso con un mínimo de tres oferentes; y los proyectos superiores a US\$100.000 deben ser contratados por licitación pública. Para esto último se utilizará el procedimiento ad hoc acordado con el Banco. Dado que el monto máximo de proyectos elegibles es de US\$250.000 no se efectuará ninguna contratación por un monto superior a esta cifra.

- 3.25 Se justifica la contratación directa dado que los proyectos pueden estar ubicados en pequeñas localidades donde existe una limitación de contratistas. Adicionalmente, los proyectos a ser financiados son pequeños y numerosos, de tecnología simple y mano de obra intensiva, la gran mayoría de los cuales consisten en la rehabilitación de infraestructuras existentes. Por otro lado, el sistema de costos unitarios del FISE, ajustado por regiones y actualizado semestralmente, sirve de guía para la estimación de costos en la contratación directa. Adicionalmente, el FISE mantiene en sus sistemas de información una base de datos sobre el número, monto y ubicación geográfica de proyectos por contratista o agencia ejecutora. Cabe notar que la contratación directa de las obras más pequeñas ha sido utilizada en varios fondos de inversión social de la región financiados con recursos del Banco. Sin embargo, con el fin de lograr una mayor competitividad y asegurar que este procedimiento de excepción se utilizará cuando las condiciones no permitan otra alternativa, se limitará su aplicación con dos criterios: (a) sólo se podrá adjudicar contratos en forma directa por un monto de hasta US\$20 millones de los recursos del programa; y (b) no se podrá adjudicar sin consulta previa al Banco más de tres contratos en forma directa a la misma persona o firma constructora. Debido al alto número y bajo monto de las contrataciones, el Banco revisará las contrataciones de obras y de consultores de manera ex post. En todo caso, la base de datos deberá contener, para cada proyecto, el sistema de contratación utilizado.
- 3.26 La evaluación de la primera etapa indicó que el sistema de concurso local para los proyectos entre US\$25.000 y US\$100.000 no ha funcionado adecuadamente, dado que las comunidades han utilizado a los contratistas como preparadores de proyectos, lo que implicaba un compromiso en el otorgamiento del contrato de construcción. Para evitar esta situación se han introducido dos medidas: (a) se utilizará recursos del programa para financiar la preparación de proyectos con profesionales independientes que no podrán participar en su construcción, evitando así el compromiso con los contratistas; y (b) se utilizará un sistema de concurso que consiste en requerir que sea la comunidad la que solicite, mediante invitación formal directa, cotizaciones de al menos tres de los contratistas registrados en el FISE.
- 3.27 Una vez que se ha seleccionado al contratista respectivo, el FISE prepara un convenio de financiamiento donde el FISE figura como entidad contratante y supervisora, el contratista como ente ejecutor de las obras, y la comunidad como beneficiaria. El FISE podrá otorgar un anticipo de hasta el 40% del valor total del contrato, siempre que se presenten las garantías suficientes por el valor del anticipo.

g. Supervisión de la ejecución

- 3.28 El sistema de supervisión de los proyectos incluye tres tipos de actividades: (a) el FISE contrata una **supervisión técnica externa** financiada con un porcentaje del costo total del proyecto, dependiendo del tipo del mismo; (b) personal de las direcciones regionales realiza **visitas periódicas a las obras**, verificando en forma selectiva los informes del supervisor; y (c) el FISE contrata periódicamente servicios de consultoría para que, a través de una muestra, realice trabajos de **evaluación de impacto, monitoreo y fiscalización de proyectos** en ejecución o concluidos. Un nivel adicional de supervisión es provisto por la comunidad solicitante, que tiene un incentivo directo en asegurar que las obras sean llevadas a cabo adecuadamente y a tiempo. Antes de efectuar el pago final al contratista se requiere que la comunidad confirme que el proyecto ha sido construido apropiadamente.

h. Criterios de elegibilidad de proyectos

- 3.29 Los principales criterios de elegibilidad generales para los proyectos a ser financiados con recursos del programa son los siguientes: (a) el costo máximo por proyecto no debe exceder US\$250.000; (b) los beneficiarios directos deben corresponder a grupos de bajos ingresos y no superar la línea de pobreza acordada entre el Banco y el Ecuador; y (c) los proyectos deberán: (i) tener prueba de que se dispone de la posesión legal, las servidumbres y otros derechos sobre los terrenos y aguas en que se ejecutarán las obras u otros permisos pertinentes; (ii) contar con todos los componentes (financieros e institucionales) necesarios para garantizar la operación y, si corresponde, el mantenimiento de las obras; (iii) contar con las medidas y salvaguardias necesarias para la protección del medio ambiente; (iv) verificar en el campo si el proyecto planteado fue priorizado realmente por la comunidad; (v) contener todos los elementos necesarios para su funcionamiento (proyectos integrales); y (vi) estar enmarcados en las áreas de acción del programa.
- 3.30 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. Estos criterios específicos se listan en el Anexo III-4 (ver archivos técnicos).

i. Sostenibilidad y coordinación interinstitucional

- 3.31 La demostración de que existen los medios para asegurar la sostenibilidad del proyecto es un requerimiento contemplado en la Guía de Preparación de Proyectos. Para asegurar la sostenibilidad de los proyectos se contempla la capacitación de comunidades para apoyar la operación y mantenimiento, y su costo formará parte del costo del proyecto. Por otra parte, la recuperación de costos es obligatoria para determinados tipos de proyecto. En este sentido,

el FISE está trabajando con los beneficiarios para identificar formas adecuadas en las cuales puedan asumir mayor responsabilidad en la operación y mantenimiento de los proyectos.

- 3.32 La coordinación con los ministerios de línea está siendo revisada con el objeto de lograr que éstos asuman una mayor responsabilidad en el procesamiento del proyecto y puedan identificar los costos de operación y mantenimiento, participen en el seguimiento, y puedan proyectar la fecha de su finalización y presupuestar oportunamente la dotación de personal y/o equipos y material, según corresponda, minimizando la demora en el comienzo de la puesta en marcha. En este sentido, los convenios de coordinación interinstitucional se ajustarán a estas condiciones y su puesta en vigencia será condición previa al primer desembolso.

3. Ejecución del componente de fortalecimiento institucional

a. Operación del FISE

- 3.33 La ejecución de este subcomponente requerirá la no objeción del Banco para la contratación del personal directivo y técnico. Para ello, el FISE y el Banco acordarán, en forma previa a la contratación, los términos de referencia correspondientes y presentarán al Banco las hojas de vida de al menos tres candidatos para cada puesto. La contratación sólo podrá efectuarse una vez recibida la no objeción del Banco.

b. Fortalecimiento institucional del FISE

- 3.34 Para facilitar una mayor participación comunitaria con un enfoque de género en cada una de las etapas del ciclo de proyecto, se requiere desarrollar actividades de fortalecimiento institucional, tanto en la matriz del FISE como en las direcciones regionales, que incluyen:

- a. **la incorporación de diez profesionales expertos en participación comunitaria**, cuyos términos de referencia, así como el procedimiento de selección deberán contar con la no objeción del Banco;
- b. **la capacitación interna**, en particular de las nuevas direcciones regionales, en la administración del ciclo de proyecto, incorporando los criterios de participación comunitaria y criterios ambientales; y
- c. **el fortalecimiento del área de informática** con la integración de los sistemas contables y de seguimiento de proyectos, y el apoyo a las direcciones regionales.

c. Capacitación comunitaria

- 3.35 Para que la comunidad pueda participar más activamente en la preparación y gestión de los proyectos y tomar mayor responsabilidad para el buen uso y vigilancia de las obras, la capacitación comunitaria es un componente esencial en los proyectos de FISE II. La capacitación tiene dos orientaciones: (a) capacitación para fortalecer a los comités comunitarios, liderazgo social y la participación femenina; y (b) capacitación ligada a los proyectos, incluyendo temas sobre operación, mantenimiento, buena utilización y otros temas relacionados como higiene y educación sanitaria. Para ampliar la sostenibilidad de los proyectos, es esencial el igual acceso a esa capacitación para hombres y mujeres; para ello se apoyará la participación activa de la mujer y, a la vez, se promoverá la responsabilidad igualmente compartida entre hombres y mujeres de las comunidades para toda la gestión del proyecto.

D. Aspectos financieros

1. Ejecución financiera del FISE

- 3.36 Durante los últimos cuatro años, el FISE ha venido ejecutando un programa de un total aproximado de US\$115 millones provenientes de diferentes fuentes, siendo las principales el BID, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF), quienes participaron con US\$30 millones cada uno, sumando US\$90 millones. Los restantes US\$25 millones fueron suministrados por el gobierno y otras fuentes como Care-USAID, KfW y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Al 16 de septiembre de 1996, el FISE había comprometido un total de US\$126 millones. La diferencia entre los recursos del programa y lo comprometido, es decir, US\$10 millones, ha sido solicitada a la CAF y se espera que dichos recursos estén disponibles a partir de diciembre de 1996. Al 16 de septiembre, el FISE había desembolsado US\$102,7 millones y, según su programación para concluir el programa FISE I, completará el desembolso de los US\$22,3 millones restantes durante el primer semestre de 1997.

2. Calendario de ejecución

- 3.37 Los recursos del programa serán comprometidos en un plazo estimado de dos años y medio a partir de la firma del contrato de préstamo, estimándose que los mismos serían desembolsados en un plazo no mayor de tres años, contados a partir de la misma fecha. El compromiso de recursos se define como la aprobación por el Comité de Aprobación del FISE de cada proyecto. El desfase entre los períodos de compromiso y desembolso de recursos sería adecuado para permitir la conclusión de proyectos contratados con seis meses de anterioridad a la fecha de terminación del programa.
- 3.38 El cronograma de ejecución del programa se ha proyectado, con base en el inventario de proyectos existentes, en la capacidad de

ejecución del FISE y en la disponibilidad de recursos de la contraparte. Se prevé que los recursos serán desembolsados de acuerdo al siguiente calendario:

Cuadro III-1			
CALENDARIO DE DESEMBOLSOS ESTIMADO			
	Año 1	Año 2	Año 3
% anual	24%	38%	38%
% acumulado	24%	62%	100%

3. Reconocimiento de gastos previos y adelantos

- 3.39 Debido al financiamiento que el FISE recibirá de parte de CAF para continuar operaciones hasta junio de 1997, no se anticipa el reconocimiento de gastos previos. Dado el ritmo acelerado de desembolsos previsto para esta etapa, y tomando en consideración que se otorgan adelantos a los contratistas, el FISE requeriría un adelanto de fondos para asegurar la agilidad de sus operaciones. Consecuentemente, se recomienda un adelanto de fondos equivalente al 10% del préstamo (US\$4,5 millones) que se haría disponible al declararse su elegibilidad.

E. Seguimiento, evaluación y control del programa

- 3.40 El seguimiento y la evaluación del programa servirán para identificar problemas y/o cambios necesarios durante la ejecución, ya sea en la estrategia de implantación o en los hitos de seguimiento. La supervisión del programa estará a cargo de la Representación, con el apoyo del equipo de proyecto.

1. Informes de progreso y revisiones anuales

- 3.41 Durante la ejecución del programa, el FISE presentará al Banco informes semestrales de progreso con el resumen de las obras financiadas, los beneficiarios atendidos, los solicitantes involucrados y los procedimientos aplicados en la utilización de los recursos del financiamiento. Dichos informes incluirán, entre otros: (a) cifras sobre la ejecución del programa durante el semestre, incluyendo compromisos y desembolsos; (b) indicadores de desempeño acordados con el Banco; (c) evaluación participativa de los beneficiarios ("beneficiary assessment"); (d) revisión de la efectividad del ciclo de proyectos y de los reglamentos y manuales operativos; y (e) información y/o estudios que se acuerden con el Banco y el Banco Mundial. Estos informes servirán de base para reuniones anuales de seguimiento que se llevarán a cabo cada año y las que servirán para la programación del año subsiguiente. En

estas reuniones se dará especial importancia a la evaluación de la participación comunitaria y apropiación ("ownership") de los mismos. Las reuniones anuales serán efectuadas, en lo posible, en el mes de junio de cada año de ejecución del programa.

2. Evaluación intermedia

- 3.42 Se efectuará una evaluación intermedia del programa por medio de una firma independiente, a satisfacción del Banco, contratada con recursos del financiamiento. Los resultados y recomendaciones de dicha evaluación deberán estar disponibles antes de que el FISE haya comprometido el 50% de los recursos destinados a proyectos. Por tanto, el FISE deberá tomar las medidas para contratar a dicha firma con suficiente antelación. Si transcurren 18 meses sin que se cumpla el límite de compromisos indicado, se efectuará la evaluación cumplido ese plazo. Para estos efectos, se entenderá como compromiso de recursos las aprobaciones de proyectos por el Comité de Aprobación del FISE.
- 3.43 Para realizar esta evaluación se complementará la metodología utilizada en la etapa anterior, con el objeto de: (a) verificar la sostenibilidad de los proyectos, para lo cual se deberá incluir en la muestra representativa proyectos ejecutados en la primera etapa, revisando especialmente el aporte de los ministerios y/o entidades de línea, y de la comunidad; (b) verificar el cumplimiento de las metas de focalización con indicadores de inversión per cápita según quintil de pobreza; (c) verificar, por personal especializado, la calidad de las obras; (d) incluir la evaluación de los nuevos componentes; (e) evaluar los cambios introducidos a la institución y al ciclo de proyecto; y (f) evaluar el progreso en la ejecución de la Agenda Social. Para esto último se utilizarán los indicadores de monitoreo que se acuerden entre los Bancos y el país con relación al desarrollo de la Agenda Social. No se podrán comprometer más recursos que los indicados hasta no contar con los resultados de la evaluación y del progreso de la Agenda Social a satisfacción de los Bancos (condición contractual especial).

3. Evaluación ex post

- 3.44 Aun cuando no está previsto realizar una evaluación ex post del programa, el FISE se compromete, como parte de las obligaciones de seguimiento, a recolectar la información detallada necesaria para permitir llevar a cabo dicha evaluación, en caso que se decida realizarla en el futuro.

4. Auditoría externa

- 3.45 Los estados financieros del programa y del FISE serán dictaminados por una firma de auditores independientes aceptable al Banco. Deberán ser presentados dentro de 120 días después del cierre del

ejercicio presupuestario del gobierno durante la ejecución del programa y dentro de 180 días siguientes a la terminación del programa.

5. Inspección y vigilancia

- 3.46 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que juzgue necesarios para asegurar el desarrollo satisfactorio del programa. El FISE deberá proporcionar toda la cooperación requerida para el mejor cumplimiento de este propósito. Del monto del programa se destinará la suma de US\$450.000 para que ingrese en las cuentas del Banco por concepto de inspección y vigilancia generales.

6. Controles internos

- 3.47 Las operaciones del FISE son sometidas a sistemas de control sistemático. Una unidad de auditoría interna efectúa auditorías presupuestarias periódicas con el objetivo de comprobar que se haya cumplido con las normas y procedimientos establecidos para el FISE.
- 3.48 El FISE cuenta con un sistema de información computarizado que, aunque ha funcionado adecuadamente para fines de control de proyectos, necesitará de adecuaciones que le permitirán extender este tipo de control al área financiera. Durante los primeros meses de ejecución del programa propuesto se implantarán cambios para incorporar al programa los controles integrales necesarios. El sistema ampliado facilitará el monitoreo y control gerencial y apoyará la adjudicación de responsabilidades ("accountability") en cada aspecto operativo de la ejecución.

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 pobre y vulnerable de la sociedad mediante la ejecución de pequeños proyectos de infraestructura social, priorizados directamente por las propias comunidades. El éxito de las acciones del FISE durante la primera etapa del programa se reflejó en el financiamiento de casi 5.000 proyectos de infraestructura y equipamiento que respondieron a las necesidades más apremiantes de las comunidades pobres y apartadas de Ecuador.
- 4.2 Las diversas evaluaciones externas realizadas a lo largo de la primera etapa, cuyos principales resultados fueron expuestos en el Capítulo I, así como las misiones de supervisión del Banco y el Banco Mundial, que incluyeron visitas a diversas localidades donde se ejecutaron proyectos financiados por el FISE, han permitido identificar las fortalezas y debilidades del programa, que han sido elementos fundamentales para el diseño de esta segunda etapa.
- 4.3 El éxito de los proyectos que viene financiando el FISE ha dependido en gran medida de la incorporación en el diseño de los proyectos de elementos tales como: (a) focalización geográfica a nivel de las unidades administrativas más pequeñas del país (municipios y parroquias); (b) supervisión externa regular de las obras por medio de profesionales calificados contratados expresamente para tal propósito; (c) criterios claros y estándar de costo-eficiencia para cada tipo de proyecto; (d) optimización de la infraestructura existente mediante su rehabilitación; (e) elaboración de diseños tipo acordados con los ministerios responsables del área, que se utilizarán para obras repetitivas; y (f) la implantación de procedimientos ágiles para la ejecución de proyectos.
- 4.4 La programación y seguimiento de proyectos se facilitó por el hecho de que el FISE cuenta con una base de datos computarizada que, de acuerdo con el plan de desconcentración y equipamiento de las direcciones regionales, se interconectará entre la matriz de Quito y las ocho direcciones regionales. Esta base de datos incluye un sistema de costos que permitirá determinar rápidamente los costos referenciales por tipo de obras a ser financiadas en cada región del país. Esta base de datos fue desarrollada durante la primera etapa y sus sistemas están siendo modernizados para esta nueva etapa con el apoyo de los Bancos.
- 4.5 La coordinación interinstitucional es un factor crucial para evitar la superposición de acciones, así como para asegurar la sostenibilidad de los proyectos. En la primera etapa, aun cuando existían convenios firmados con los respectivos ministerios e instituciones responsables de cada área, su aplicación tuvo dificultades para

lograr plenamente el objetivo perseguido. Por esta razón, para esta segunda etapa se están adecuando los procedimientos de coordinación, lo que quedará reflejado en los nuevos convenios para su aplicación efectiva. Estos convenios estarán enmarcados dentro de la estrategia social que prepara el gobierno.

4.6 Por otro lado, el FISE ha venido optimizando el diseño de cada tipo de proyecto, tomando en consideración la necesidad de maximizar las probabilidades de que las inversiones sigan siendo sustentables en el largo plazo. Asimismo, todas las obras de infraestructura requieren el compromiso de la comunidad, ministerio, municipio y/o empresa responsable de operarla y mantenerla adecuadamente como requisito previo a la aprobación del financiamiento por parte del FISE. En este sentido, con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones comunitarias, el FISE informará adecuadamente a las comunidades, previo al ejercicio de priorización de proyectos por parte de ella, de los aportes y/o tarifas por concepto de operación y mantenimiento que conllevan los distintos tipos de proyectos. Asimismo, con el fin de fortalecer la acción de las comunidades en operación y mantenimiento, el FISE financiará las acciones de capacitación de las comunidades en estas materias como parte del propio proyecto.

4.7 La participación de la comunidad es un punto fundamental en este tipo de programa, razón por la cual, de acuerdo a los resultados de la evaluación de la primera etapa, se han adoptado medidas para profundizarla, dándole un enfoque de género y asegurando la participación comunitaria en todas las etapas del proyecto. Todas estas medidas se han incorporado en el componente de fortalecimiento institucional como apoyo a la gestión comunitaria.

B. Impacto en los sectores de bajos ingresos

4.8 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 70%) está constituida por población de bajos ingresos.

C. Participación de la mujer

4.9 La segunda etapa del programa incluirá una visión estratégica y metodología operacional para ampliar el nivel de participación comunitaria con un enfoque de género a lo largo del ciclo de proyectos. Para poner en marcha este enfoque, el programa incluye:

- a. **fortalecimiento institucional en el FISE**, incluyendo:
(i) capacitación interna para fortalecer las habilidades orientadas a los temas sociales, comunitarios y de género; y

(ii) afinamiento organizativo y funcional para asegurar la institucionalización del enfoque de participación comunitaria y de género; y

- b. **ajustes metodológicos en el ciclo de los proyectos** para estimular y apoyar la participación activa de las mujeres en:
(i) el autodiagnóstico participativo para identificar necesidades y formular los proyectos; (ii) los comités comunitarios; (iii) la capacitación comunitaria de gestión, uso y mantenimiento de los proyectos; y (iv) oportunidades para empleo temporal. Se incorporarán también indicadores para medir los beneficios y los niveles de participación desagregados por género.

D. Participación de las comunidades indígenas

- 4.10 En la primera etapa los proyectos se ejecutaron en áreas geográficas con población mayoritariamente indígena. En la segunda etapa, el FISE establecerá las nuevas direcciones regionales en los lugares de mayor concentración de etnias en condiciones de pobreza con el fin de lograr mayor acercamiento y conocimiento de sus necesidades. Sin embargo, la diversidad y el número de comunidades indígenas implica una problemática que supera la acción del FISE. En tal sentido, el Banco y el gobierno están planteando un programa de inversiones para comunidades indígenas que consiste básicamente en la creación de una fundación que represente a los indígenas del Ecuador y que tenga como rol principal la captación y canalización de recursos para sus comunidades.

E. Aspectos ambientales

- 4.11 El programa fue clasificado por el Comité de Medio Ambiente (CMA) en la categoría ambiental III en su reunión del 13 de agosto de 1996. Por tal razón, se elaboró un Resumen Ambiental, que fue aprobado por el CMA en su sesión del 22 de octubre de 1996. Este resumen incluyó el diseño de un sistema de gestión ambiental, y los criterios para la evaluación ambiental de los proyectos que serían financiados por el FISE teniendo en cuenta la debilidad que ha tenido este aspecto durante la ejecución de la primera etapa.

- 4.12 Como resultado de la revisión del CMA, se establecieron las siguientes recomendaciones:

1. A nivel operacional

- 4.13 El Informe Ambiental de Proyecto (IAP) diseñado debe ser aplicado en todos los proyectos del FISE, y se debe capacitar a los recursos humanos en los principios de gestión ambiental y salud pública.

2. Para incluir en el reglamento y/o manuales operativos

- 4.14 Se deberá: (a) insertar en los manuales de evaluación de los proyectos del FISE, los criterios de elegibilidad ambiental; (b) instituir el Sistema de Control de Calidad Ambiental, incluyendo como instrumento de control el IAP, el cuestionario ambiental, y los términos de referencia específicos cuando corresponda; (c) asignar atribuciones y responsabilidades de control de la calidad ambiental a las diferentes unidades organizacionales del FISE; y (d) hacer constar en los contratos las acciones mitigadoras de los impactos ambientales de los proyectos.

3. Para incluir en el contrato de préstamo

- 4.15 Se deberá contratar al auditor ambiental de acuerdo a los términos de referencia y perfil profesional acordados con el Banco, lo cual será una condición previa al primer desembolso.

F. Beneficios y riesgos

1. Beneficios

- 4.16 Uno de los principales beneficios del programa consistirá en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales más desfavorecidos de la población mediante la ejecución de 2.750 pequeños proyectos de infraestructura básica social, que representan una alta prioridad para las comunidades, ya que les permiten acceder a los servicios sociales básicos.
- 4.17 Otro beneficio relevante del programa se refiere al incremento de la capacidad de las comunidades, en particular de la mujer, para participar en su propio desarrollo y para mejorar su integración social.
- 4.18 El programa, al orientar sus inversiones mediante un eficaz sistema de focalización, permitirá mejorar la eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos destinados al área social.
- 4.19 Finalmente, la gestión desconcentrada del FISE por medio de sus ocho direcciones regionales contribuirá a generar a nivel regional y local la capacidad de trabajar estrechamente con las comunidades más pobres del país en la identificación, formulación, ejecución, supervisión y sostenimiento de los proyectos. Asimismo, esta relación estimulará la participación del sector privado local en cada una de las etapas del ciclo de proyecto. Por otra parte, estas direcciones regionales permitirán una mejor coordinación a nivel local y en el proceso de descentralización del país se contará con una experiencia que podrá contribuir a dicho proceso.

2. Riesgos

- 4.20 Se han identificado cuatro riesgos que podrían afectar la ejecución del programa así como sus resultados; a saber: (a) que no se logre una sostenibilidad satisfactoria de los proyectos; (b) que la falta de coordinación del FISE con otras instituciones del área social resulte en una duplicación o superposición de acciones; (c) que no se ejecuten medidas mitigadoras de los impactos ambientales de los proyectos identificadas durante su evaluación; y (d) que la institución se politice y se pierda con ello su objetivo de focalización y transparencia de procedimientos.
- 4.21 En relación al primer riesgo, la evaluación de la primera etapa mostró que existe una fuerte correlación entre participación de la comunidad en el ciclo de proyecto y su disposición a apoyar la sostenibilidad del proyecto. En este sentido, el programa contempla un apoyo a la gestión comunitaria, capacitando a las comunidades para su organización y promoviendo su participación desde las asambleas en que se tomarán las primeras decisiones de priorización, hasta en las fases de ejecución del proyecto. Con ello, se incentivará su disposición a apoyar las sostenibilidad de los proyectos por ellos mismos seleccionados.
- 4.22 Para minimizar el riesgo de superposición de actividades del FISE con la de otros organismos del área social, se ha revisado y se están ajustando los convenios de coordinación interinstitucional tomando en consideración la experiencia de la primera etapa. Adicionalmente, se ha incorporado al Comité de Aprobación del FISE un representante del ministerio correspondiente cuando se traten las aprobaciones de proyectos del área de su competencia, con lo que se facilitará la coordinación entre dicha institución y el FISE.
- 4.23 Para evitar o minimizar el riesgo que las medidas mitigadoras del impacto ambiental no sean debidamente ejecutadas, se ha incluido en el Manual de Contrataciones una cláusula contractual especial en relación a los desembolsos que debe hacer el FISE al contratista, estableciendo la obligación de ejecutar estas obras. Para ello, el Manual de Seguimiento incluye la forma en que se hará esta verificación.
- 4.24 Finalmente, en relación al riesgo de politización se establecerá en el Manual de Focalización que la asignación regional de los recursos para proyectos deberá ser consistente con los parámetros regionales establecidos en la "Geografía de la Pobreza". Asimismo, se han establecido criterios de evaluación de la selección de proyectos que aseguren la calidad de los mismos y la transparencia de su selección. Por otra parte, se ha establecido que el Banco deberá dar su no objeción a los nombramientos del personal directivo y técnico, a los cuales se exigirá tener la experiencia y formación profesional acordes con los términos de referencia de los cargos que ocuparán.

**DETALLE POR TIPO DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL FISE
MARZO 1993 - AGOSTO 1996
(US\$)**

TIPO DE PROYECTO	PROYECTOS FINANCIADOS EN ETAPA I				
	Nº	%	COSTO	%	Promedio
I. INFRAESTRUCTURA SOCIAL					
1.1 Escuelas	1.455	29,6	31.967.912	29,6	21.971
1.2 Equipamiento de Escuelas	1259	25,6	6.946.657	6,4	5.518
1.3 Centros de Capacitación	60	1,2	1.623.965	1,5	27.066
1.4 Equip. Centros de Capacitación	30	0,6	253.235	0,2	8.441
1.5 Escuelas Educ. Especial y Discapitados	1	—	33.251	—	33.251
1.6 Equip. Escuelas de Educ. Esp. y Discap.	5	—	64.298	—	12.860
1.7 Dispensarios Médicos	59	1,2	1.510.917	1,4	25.609
1.8 Equipamiento Dispensarios Médicos	20	0,4	204.381	0,2	10.219
1.9 Centros de Salud	100	2,0	2.905.653	2,7	29.057
1.10 Equipamiento Centros de Salud	53	1,1	954.045	0,9	18.001
1.11 Guarderías	177	3,6	4.660.023	4,3	26.328
1.12 Equipamiento Guarderías	70	1,4	263.031	0,2	3.758
1.13 Hogares y Albergues	33	0,7	1.635.867	1,5	49.572
1.14 Equipamiento Hogares y Albergues	27	0,5	428.097	0,4	15.855
1.15 Accesos Peatonales	26	0,5	458.520	0,4	17.635
1.16 Letrinas	568	11,5	16.561.613	15,3	29.158
1.17 Baterías Sanitarias	82	1,7	897.354	0,8	10.943
1.18 Lavanderías Públicas	2	0,0	17.891	0,0	8.946
1.19 Cunetas y Canales	9	0,2	313.059	0,3	34.784
II. INFRAESTRUCTURA ECONOMICA					
2.1 Abastecimiento de Agua Potable	235	4,8	13.462.447	12,4	57.287
2.2 Alcantarillado	148	3,0	8.141.108	7,5	55.007
2.3 Caminos y Puentes	54	1,1	2.294.972	2,1	42.499
2.4 Microriego	15	0,3	1.165.878	1,1	77.725
2.5 Infraestructura Productiva	10	0,2	579.022	0,5	57.902
2.6 Empedrado y Adoq. de calles	118	2,4	7.510.208	6,9	63.646
2.7 Muros	13	0,3	730.869	0,7	56.221
2.8 Conserv. de Suelos y Protec. Erosión	5	0,1	317.519	0,3	63.504
III. SERVICIOS SOCIALES					
3.1 Inmunizaciones	1	0,0	16.440	0,0	16.440
3.2 Farmacias Populares	10	0,2	107.082	0,1	10.708
3.3 Capac.Comunit. Salud—Nutr.—Higiene	11	0,2	136.448	0,1	12.404
3.4 Capacitación Promotores de Salud	—	—	—	—	—
3.5 Capacitación Sectores Productivos	2	0,0	11.257	0,0	5.629
3.6 Material Didáctico	234	4,8	276.874	0,3	1.183
IV. PROYECTOS PRODUCTIVOS					
4.1 Agropecuarios — Fumigaciones	14	0,3	887.306	0,8	63.379
4.2 Pesca Artesanal y Acuicultura	1	0,0	133.538	0,1	133.538
4.3 Artesanía	5	0,1	198.496	0,2	39.699
4.4 Agroindustria	8	0,2	473.295	0,4	59.162
TOTAL	4.920	100,0	108.142.528	99,9	21.980

I. INFRAESTRUCTURA SOCIAL	4.036	81,9	71.699.769	66,2	17.765
II. INFRAESTRUCTURA ECONOMICA	598	12,2	34.202.023	31,6	57.194
III. SERVICIOS SOCIALES	258	5,3	548.101	0,5	2.124
IV. PROYECTOS PRODUCTIVOS	28	0,6	1.692.635	1,6	60.451

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

En diciembre de 1995 el FISE contrató una firma consultora local, Desarrollo y Autogestión, para llevar a cabo una evaluación del impacto de los proyectos del FISE sobre los beneficiarios, basada en una muestra de 146 proyectos. Un evaluador visitó cada uno de estos proyectos y entrevistó una a muestra de beneficiarios, así como a oficiales del gobierno local y del FISE. Este anexo resume las conclusiones de esta evaluación.

Las respuestas a un número de preguntas se agrupan por región, tipo de proyecto, grado de pobreza y género, en las Cuadros I a V. En general, las respuestas son altamente positivas. Un 88% de los beneficiarios estimó que los proyectos del FISE en sus comunidades fueron los más necesarios; un 80% consideró que los proyectos fueron útiles o muy útiles; un 85% estaban satisfechos o muy satisfechos con los proyectos en sus comunidades. Los beneficiarios estaban algo menos satisfechos con la calidad de la construcción en los proyectos del FISE, y un 18% opinó que la construcción de los proyectos era deficiente. Hay diferencias significativas en el grado de éxito y satisfacción en los distintos tipos de proyectos, tal como se aprecia en los cuadros a continuación. Los proyectos de educación, salud, saneamiento y vías tienen las calificaciones más altas, mientras que los proyectos productivos y de agua potable las más bajas. Una cuarta parte de los encuestados respondió que estaban insatisfechos con los resultados de los proyectos de agua potable, a pesar de que los habían considerado como altamente prioritarios. Esto se dio porque la construcción o el diseño de los proyectos fueron deficientes, o porque no se contó con recursos para efectuar conexiones domiciliarias al sistema.

Para los propósitos de este resumen, se efectuó una selección de las respuestas de los beneficiarios, que fueron agrupadas bajo: (a) prioridad y legitimidad de proyectos; (b) ejecución de proyectos; (c) operación y sostenibilidad de proyectos; y (d) impacto de proyectos.

Prioridad y legitimidad de proyectos. Los proyectos del FISE exhiben claramente un alto grado de aceptación y legitimidad. La elección de los proyectos fue realizada por la mayoría de los habitantes de las comunidades en un 85% de los casos, y el 88% de los beneficiarios calificó el proyecto como el más necesario en su comunidad. Se dio muy poca variación a través de los tipos de proyecto, nivel de pobreza o género.

Ejecución de los proyectos. Nuevamente se concluye de las respuestas a los cuestionarios que los habitantes de las comunidades consideran, con algunas excepciones, que los proyectos fueron planeados y construidos eficientemente. Un 84% calificó a los proyectos como bien o muy bien ubicados. La sustitución por materiales de construcción por debajo de los estándares aparentemente no fue un problema mayor, ya que alrededor del 90% de los encuestados respondieron que la calidad del material usado

fue buena o muy buena. Hubo problemas con la calidad de la construcción, con más de un 20% de los encuestados respondiendo que era mala o muy mala. Este problema se dio mayormente en los proyectos de vías, agua potable y alcantarillado, y no tanto en los proyectos de educación y salud. Esto probablemente resulte de los requisitos técnicos más complejos en este tipo de proyecto, comparados con los planes estandarizados que típicamente están disponibles para pequeños edificios tales como escuelas y centros de salud rurales. Hubo pocas quejas de los beneficiarios en relación al manejo de fondos en los proyectos (sólo un 3,7% tuvo quejas sobre el mal manejo de los fondos, mientras que un 78,5% de los encuestados respondieron que no tenían conocimiento de quejas en este aspecto).

Operación y sostenibilidad de proyectos. La sostenibilidad de los proyectos es un asunto a tomar en cuenta en todos los fondos ya que los proyectos no cubren gastos operativos. Esto significa que los proyectos deben obtener una garantía del ministerio correspondiente para la provisión del personal necesario e insumos complementarios (para educación y salud), o tomar provisiones para que las comunidades locales soporten esta carga; esto es especialmente importante para proyectos de agua potable, saneamiento y vías. Hay poca evidencia de que las escuelas estén vacías porque nadie ha suministrado maestros. Esto fue confirmado directamente por el jefe del equipo de evaluación de Desarrollo y Autogestión, y por la respuesta favorable respecto a la utilidad de los proyectos de educación. Para los proyectos de salud, agua potable y vías el panorama es bastante menos optimista. Por ejemplo, un 22% respondió que los centros de salud fueron poco o nada útiles y un 27% respondió lo mismo para los proyectos de agua potable. En el proyecto típico se han tomado pocas provisiones para efectuar pagos o capacitación para el mantenimiento de los proyectos. Este problema debe ser considerado particularmente en proyectos de agua potable, saneamiento y vías locales, donde la comunidad debe asumir la responsabilidad por el mantenimiento y supervisión técnica.

Impacto de proyectos. En general los beneficiarios parecieron satisfechos con los proyectos del FISE en sus comunidades. Un 80% respondió que los proyectos fueron útiles o muy útiles; un 85% estaban satisfechos o muy satisfechos; y un 83% respondió que el proyecto había solucionado el problema parcial o totalmente. Estas calificaciones son altas y se comparan muy favorablemente con las de fondos en otros países. Nuevamente se observan diferencias significativas entre los diferentes subsectores: los proyectos de educación, salud, saneamiento y vías reciben calificaciones relativamente altas, mientras que se da el caso contrario para los proyectos productivos y de agua potable. El alto nivel de insatisfacción en relación a los proyectos de agua potable fue porque su diseño o construcción fueron deficientes, o porque los proyectos no contaron con fondos suficientes para realizar las conexiones domiciliarias al sistema. Aparentemente los proyectos productivos fueron débilmente planeados y no prestaron atención suficiente a los requisitos técnicos y de mercado. El FISE planea discontinuar este tipo de proyecto en la segunda etapa.

CUADRO I																			
EVALUACIÓN DE IMPACTO: RESPUESTAS DE BENEFICIARIOS (%)																			
	ÁREA		REGIÓN			TIPO								QUINTIL				SEXO	
	URB.	RURAL	COSTA	SIERRA	ORIENTE	EDUC.	SALUD	GUARD.	VÍAS	SANIDAD	AGUA	ALCANTE	PROD.	1	2	3	4	M	F
CALIDAD MATERIALES																			
NSC	15.7	6.9	9.2	13.4	9.8	10.1	8.2	14.5	9.4	4.0	8.1	21.6	23.4	16.0	11.7	10.4	7.9	8.7	13.7
Muy buenos	15.6	17.2	13.3	18.5	16.9	23.8	13.5	15.0	16.9	13.5	15.2	12.4	15.3	15.8	17.7	16.0	16.9	17.8	15.1
Buenos	58.9	65.8	68.5	58.4	61.3	58.4	68.5	65.1	64.4	69.8	63.9	53.8	51.3	56.9	61.7	62.0	67.9	64.3	60.6
Malos	9.3	9.8	8.6	9.3	11.5	7.3	9.7	5.4	8.6	12.7	12.6	11.4	8.4	10.4	8.9	11.1	7.3	8.9	10.2
Muy malos	0.5	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	-	-	0.7	-	0.3	0.7	1.6	0.8	-	0.4	0.1	0.3	0.4
BENEFICIARIOS DE OBRAS																			
NSC	2.0	1.3	0.8	2.6	0.9	1.0	-	3.5	2.0	0.4	0.9	1.2	7.0	3.4	2.7	1.1	0.3	1.8	1.5
Todos	40.0	42.6	36.8	47.7	34.5	51.4	40.9	34.2	52.7	31.2	38.6	37.5	38.4	48.6	37.4	36.0	42.6	40.3	42.2
Casi todos	31.1	32.6	35.6	27.6	35.2	29.9	41.2	29.3	20.9	37.9	29.7	29.3	36.0	29.2	31.2	36.0	29.7	34.0	29.8
Algunos	15.4	15.6	18.1	13.3	16.3	13.1	12.9	21.7	13.8	20.0	15.7	20.3	5.0	11.5	15.2	18.5	15.7	14.1	17.0
Pocos	7.9	7.4	7.3	7.2	9.1	4.6	5.0	9.1	9.3	9.3	6.8	10.2	9.6	5.8	6.9	7.2	9.8	7.4	7.8
Ninguno	3.5	0.6	1.4	1.6	4.0	-	-	2.2	1.2	1.2	8.4	1.4	3.9	1.4	6.5	1.2	1.8	2.5	1.6
UTILIDAD DE LA OBRA																			
NSC	1.8	0.8	2.5	0.8	0.3	1.1	0.3	4.0	1.1	1.4	0.5	0.7	1.6	1.5	-	1.5	1.4	1.1	1.5
Mucho	58.6	64.0	63.4	59.9	61.2	75.2	48.5	58.5	62.1	66.3	59.0	64.0	37.8	60.0	59.2	64.1	60.1	60.7	61.9
Algo	18.4	18.7	15.5	19.4	21.8	17.4	29.4	22.8	18.5	16.4	13.2	17.2	14.8	18.5	22.4	17.5	18.3	20.0	17.2
Poco	13.5	10.8	11.4	13.5	10.3	3.8	16.2	7.0	13.5	10.9	16.4	9.1	31.4	13.7	11.0	11.2	12.3	11.7	12.6
Nada	7.7	5.7	7.2	6.4	6.4	2.4	5.6	7.8	4.8	5.0	10.8	9.0	14.5	6.4	7.3	5.7	7.8	6.5	6.8
UTILIZACIÓN DE LA PLATA																			
NSC	47.9	51.7	49.3	51.3	47.3	49.5	43.5	51.3	51.8	58.5	57.4	51.6	24.6	51.8	56.2	47.0	48.7	48.0	51.6
Toda la plata en proyecto	26.7	24.7	22.4	28.0	25.8	27.6	31.5	29.6	21.1	17.8	24.7	15.7	42.2	25.8	26.9	24.8	26.2	28.1	23.3
Utilizaron parte	21.1	20.5	22.0	18.0	25.0	19.4	222.9	15.2	21.3	20.2	16.3	27.5	27.7	19.6	15.0	22.4	22.4	20.2	21.4
Desvío de fondos	4.4	3.1	6.2	2.7	1.9	3.4	2.1	3.9	5.9	3.5	1.6	5.2	5.5	2.9	1.8	5.8	2.8	3.7	3.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
NSC - No sabe o no contesta																			

NSC - no sabe o no contesta

CUADRO III																				
EVALUACIÓN DE IMPACTO: RESPUESTAS DE BENEFICIARIOS (%)																				
	ÁREA		REGIÓN			TIPO								QUINTIL					SEXO	
	URB.	RURAL	COSTA	SIERRA	ORIENTE	EDUC.	SALUD	GUARD.	VÍAS	SANIDAD	AGUA	ALCANT.	PROD.	1	2	3	4	M	F	TOTAL
NECESIDAD DE LA OBRA																				
Más necesario	90.2	85.6	88.2	90.2	82.3	85.3	92.6	85.6	82.6	91.1	91.8	90.6	82.3	89.3	85.6	87.7	87.8	87.8	87.9	87.9
No importante	4.4	10.0	5.2	5.9	13.6	11.9	5.3	6.5	6.0	6.5	6.3	4.2	7.3	6.7	7.8	6.2	8.7	7.9	6.6	7.2
Emplear la plata en otra	3.5	3.7	5.7	2.6	2.2	2.4	0.9	4.4	8.8	1.7	1.0	4.4	8.8	2.6	4.1	4.7	2.8	3.2	4.0	3.6
MOTIVO DE REALIZACIÓN DEL PROYECTO																				
NSC	2.7	1.6	2.3	1.9	2.4	2.3	0.9	2.3	4.7	2.5	-	1.5	3.2	1.9	1.4	3.3	1.3	2.1	2.2	2.1
Mayoría	86.1	83.7	82.8	87.3	82.8	82.6	87.4	77.9	81.5	84.1	94.7	86.7	84.8	89.5	79.4	82.7	85.5	86.0	83.8	84.9
Una parte	5.3	7.8	6.4	4.7	11.0	8.2	7.6	11.9	4.5	7.3	1.9	3.9	6.0	4.0	10.3	7.1	6.8	5.6	7.6	6.6
Dirigente	4.5	5.6	6.0	5.0	3.8	5.9	3.8	5.5	7.3	5.4	2.2	5.0	5.2	4.0	8.1	5.1	4.8	5.3	4.8	5.1
Otra	1.2	1.0	2.2	0.8	-	0.9	0.3	2.1	2.1	0.8	0.7	1.9	0.8	0.3	0.9	1.5	1.5	0.8	1.4	1.1
Ninguno	0.1	0.3	0.3	0.2	-	-	-	0.3	-	-	0.5	1.1	-	0.4	-	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
UBICACIÓN OBRA																				
NSC	5.6	1.8	1.7	6.0	1.9	1.9	0.9	0.7	2.8	1.5	2.7	7.2	18.7	8.9	1.9	2.1	1.8	2.7	4.7	3.7
Muy bien ubicado	26.7	30.0	21.2	34.1	27.5	32.8	32.9	33.8	37.6	21.2	20.1	24.7	21.9	31.2	35.9	24.3	27.6	27.5	29.2	28.4
Bien ubicado	56.2	54.4	67.7	47.3	52.4	57.7	61.5	58.7	51.8	61.9	54.1	50.8	35.1	46.3	50.2	62.5	56.8	56.9	53.7	55.3
Mal ubicado	10.9	12.8	8.8	12.1	16.3	5.7	4.7	6.1	6.9	14.5	22.8	17.3	23.4	12.8	12.0	10.5	12.5	12.1	11.6	11.9
Muy mal ubicado	0.6	1.0	0.6	0.4	1.9	1.9	-	0.7	0.8	0.9	0.3	-	0.8	0.8	-	0.6	1.4	0.8	0.8	0.8
CALIDAD CONSTRUCCIÓN OBRA																				
NSC	10.7	3.9	5.0	9.8	5.2	5.9	2.9	8.4	4.9	3.3	7.6	12.2	19.4	11.3	8.0	6.0	4.9	5.4	9.0	7.2
Muy bien construido	18.4	20.5	13.2	24.5	18.7	24.7	11.8	22.6	27.0	16.2	13.9	17.8	20.2	20.7	26.8	18.1	17.1	19.0	20.0	19.5
Bien construido	49.7	57.0	62.3	45.7	55.7	57.0	74.1	54.0	39.6	58.6	49.1	45.0	38.7	46.3	42.2	55.5	61.5	56.3	50.5	53.4
Mal construido	19.7	17.2	18.0	18.9	18.1	10.8	11.2	15.0	26.4	21.1	26.7	23.5	17.8	20.0	20.6	19.0	15.6	17.8	19.0	18.4
Muy mal construido	1.5	1.4	1.4	1.1	2.3	1.5	-	-	2.1	0.8	2.7	1.4	3.9	1.7	2.4	1.4	0.9	1.5	1.5	1.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
NSC - no sabe o no contesta																				

CUADRO IV EVALUACIÓN DE IMPACTO: RESPUESTAS DE BENEFICIARIOS ¿CREE USTED QUE SE UTILIZÓ TODO EL DINERO EN EL PROYECTO?									
	EDUCACIÓN	SALUD	GUARDERÍAS	VÍAS	LETRINAS	AGUA	ALCANTARILLADO	PRODUCTIVOS	PRO
	49,5	43,5	51,3	51,8	58,5	57,4	51,6	24,6	4
	27,6	31,5	29,6	21,1	17,8	24,7	15,7	42,2	2
	19,4	22,9	15,2	21,3	20,2	16,3	27,5	27,7	2
	3,4	2,1	3,9	5,9	3,5	1,6	5,2	5,5	

no contesta
 a Beneficiarios, DYA-FISE, 1996

CUADRO V EVALUACIÓN DE IMPACTO: RESPUESTAS DE BENEFICIARIOS ¿HA ESCUCHADO QUEJAS SOBRE EL MANEJO DEL DINERO?									
	EDUCACIÓN	SALUD	GUARDERÍAS	VÍAS	LETRINAS	AGUA	ALCANTARILLADO	PRODUCTIVOS	PRO
	10,9	5,6	9,0	14,9	7,4	8,0	13,6	7,9	
	15,4	21,5	10,6	14,4	19,1	24,0	16,4	38,4	1
	73,7	72,9	80,3	70,7	73,5	68,0	69,0	53,7	7

no contesta
 a Beneficiarios, DYA-FISE, 1996

MARCO LÓGICO

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS															
LOGRO																		
Proceso de la población más pobre a servicios básicos	1.1 Número de beneficiarios adicionales que acceden a servicios sociales básicos que cumplen con estándares mínimos de calidad	Evaluación ex post de beneficiarios Registros de los servicios	La evolución de la actividad económica y del nivel de vida genera migraciones de población a los lugares donde se ejecutan proyectos															
IMPACTO																		
Señen proyectos comunitarios en áreas rurales y que provean servicios sociales básicos	1.1 2.748 proyectos ejecutados 1.2 95% de los proyectos están prestando servicios, son sostenibles y se ejecutaron dentro del presupuesto y plazo previsto en las evaluaciones 1.3 90% de los proyectos fueron gestionados por comités comunitarios con un 50% de participación de la mujer	Informe de terminación del proyecto Muestra de proyectos ejecutados	Los organismos responsables de las comunidades asignan los recursos humanos y materiales para el mantenimiento de los servicios															
RESULTADOS																		
FINANCIAMIENTO DE SUBPROYECTOS COMUNITARIOS																		
Financiamiento de proyectos	1.1 Proyectos ejecutados por año: Año 1 660 proyectos US\$20,9 millones Año 2 1.044 proyectos US\$33,0 millones Año 3 1.044 proyectos US\$33,0 millones	1.1 Informes anuales auditados y registros FISE	El gobierno cumple satisfactoriamente en la ejecución de políticas sociales. El gobierno asigna oportunamente los recursos de contraparte para el financiamiento del proyecto															
Participación, control de ejecución y capacitación para sostenibilidad de los proyectos	1.2 Número de proyectos que han recibido apoyo en: <table border="1"> <thead> <tr> <th></th><th>Autodiagnóstico</th><th>Preparación</th><th>Capacitación</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Año 1</td><td>99</td><td>330</td><td>594</td></tr> <tr> <td>Año 2</td><td>156</td><td>522</td><td>940</td></tr> <tr> <td>Año 3</td><td>156</td><td>522</td><td>939</td></tr> </tbody> </table>			Autodiagnóstico	Preparación	Capacitación	Año 1	99	330	594	Año 2	156	522	940	Año 3	156	522	939
	Autodiagnóstico	Preparación	Capacitación															
Año 1	99	330	594															
Año 2	156	522	940															
Año 3	156	522	939															
FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL																		
Financiamiento de operación del FISE	2.1 Asignación, focalizada y efectiva de recursos a) 80% de los recursos asignados son al 40% de la población más pobre b) 97% de los proyectos financiados responden a criterios sociales, económicos, técnicos y ambientales establecidos	2.1 Geografía de la Pobreza vs. registros FISE Evaluación ex post de muestra de proyectos	El gobierno cumple satisfactoriamente en la ejecución de políticas sociales. El gobierno asigna oportunamente los recursos de contraparte para el financiamiento del proyecto															
Fortalecimiento capacidad del FISE	2.2 FISE opera desconcentradamente y tiene capacidad para promover la participación comunitaria con enfoque de género FISE ha contratado al auditor ambiental y capacitado al personal en gestión ambiental	2.2 Primera revisión anual Contratos e informe semestral																

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Apoyo a la gestión comunitaria	2.3 Las comunidades fueron capacitadas para autodiagnóstico, priorización de necesidades y organizarse para gestión proyectos 360 comunidades son capacitadas con 50% de participación de mujeres en comités de organización comunitaria	2.3 Actas de asambleas comunitarias	
RECURSOS UTILIZADOS			
FINANCIAMIENTO DE SUBPROYECTOS COMUNITARIOS			
Selección, preparación, evaluación y ejecución de subproyectos comunitarios	1.1 US\$86,9 millones para 2.748 proyectos, desembolsados en tres años	Informe semestral de progreso	No se producen retrasos en la preparación de proyectos No se producen impugnaciones en los procesos de licitación Los contratistas cumplen con los plazos y los costos establecidos
FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL			
Concentración de las actividades administrativas del FISE Fortalecimiento de las áreas de programación, monitoreo y evaluación. Capacitación para las mismas áreas Fortalecimiento de la gestión ambiental Capacitación en gestión comunitaria	2.1 US\$420.000 desembolsados en el primer año 2.2 US\$1,058 millón desembolsado durante la ejecución del programa 2.3 US\$180.000 desembolsados en el primer año, utilizados en capacitación en temas ambientales 2.4 US\$372.000 desembolsados en 2,5 años, utilizados en apoyar a 411 comunidades en su autodiagnóstico y en ocho talleres de capacitación al personal del FISE sobre gestión comunitaria	Informe semestral de progreso	Hay un número suficiente de profesionales y capacitados

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA CON ENFOQUE DE GÉNERO EN EL CICLO DE LOS PROYECTOS DEL FISE II

I. ANTECEDENTES

- 1.1 A comienzo del año 1996 se realizó una evaluación de la acción del FISE en el período comprendido entre su creación en 1993 y diciembre de 1995. Los resultados de esta evaluación mostraron las fortalezas y debilidades de la institución, factores que sirvieron de base para diseñar una segunda etapa del programa que financió el Banco.
- 1.2 Uno de los aspectos que debía ser ajustado se refiere a la participación de las comunidad en la gestión de los proyectos que son presentados al FISE para su financiamiento, en especial en relación al enfoque de género que debía tener esta participación comunitaria. Las recomendaciones contenidas en este anexo orientan una visión estratégica básica para que el FISE pueda cumplir efectivamente sus objetivos de mejorar la calidad de vida de las comunidades más pobres.

II. ESTRATEGIAS GENERALES Y ESTRATEGIAS OPERATIVAS

A. Nueva visión estratégica

- 2.1 La ampliación de la participación comunitaria con perspectiva de género en los proyectos del FISE es un enriquecimiento de su visión institucional, que resulta de la experiencia pasada y del propósito de contribuir cada vez más efectivamente a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre.
- 2.2 Condiciones favorables para la nueva visión estratégica:
 - a. En la actual coyuntura, este enfoque cuenta con aspectos favorables, debido por un lado a la experiencia técnica del FISE y, por el otro, a las directrices dadas por el gobierno ecuatoriano, que orientan a una mayor valoración de lo social y comunitario.
 - b. En la actual administración del FISE ya coexisten el espíritu de eficiencia empresarial y la visión social.

B. Coherencia entre políticas, estrategias y operaciones

- 2.3 Para diseñar la operativización de este enfoque se debe concertar un acuerdo global, interiorizando y comprometiendo todos los participantes en el ciclo de proyectos del FISE respecto de la

nueva perspectiva y sus estrategias. Para la operativización conviene utilizar estrategias interrelacionadas, sistemáticas e integrales mas que acciones aisladas o temporales.

- 2.4 Bajo este nuevo enfoque, la operativización implica la evaluación de los pasos, guías, criterios, manuales y demás herramientas usadas por el programa para introducir los ajustes necesarios.

C. Sistema interconectado en los proyectos

- 2.5 Componentes fundamentales de este sistema interconectado, en el ámbito de los proyectos, son: la participación comunitaria con enfoque de género en la identificación de los proyectos, los comités comunitarios, y la capacitación.

- 2.6 Para lograr este sistema, se deberá desarrollar y ejecutar dos modelos de capacitación: uno dirigido a las comunidades beneficiarias y otro dirigido al propio FISE, para fortalecer su capacidad de manejo de la visión estratégica.

D. Capacitación a las comunidades beneficiarias

- 2.7 El programa de capacitación dirigido a las comunidades de beneficiarios, debe contener tres aspectos:

- a. organización, gestión comunitaria y liderazgo social (con mayor incorporación de mujeres y jóvenes);
- b. capacitación a los comités comunitarios; y
- c. capacitación relacionada a los proyectos.

- 2.8 La capacitación comunitaria se debe realizar de modo descentralizado, in situ y con el apoyo de entidades locales de promoción social. Esto requiere que el FISE haga esfuerzos para acercarse a las comunidades a las que en el pasado no llegó y son prioritarias por sus altos niveles de pobreza, mediante promotores locales o mediante ONG, según sea el caso.

- 2.9 Para hacer más efectiva la participación de los beneficiarios, el FISE podrá aprovechar las capacidades locales de convocatoria, promoción y liderazgo, tanto masculinas como femeninas. En los casos en que la comunidad no tenga organización de base, primero se deberá aplicar el módulo de capacitación en gestión comunitaria.

E. Capacitación institucional del FISE

- 2.10 La operativización de la nueva perspectiva estratégica del FISE implica el fortalecimiento de la capacidad de sus funcionarios en los campos sociales, comunitarios y de género.

F. Política comunicacional

- 2.11 La estrategia de capacitación deberá ser acompañada de una política de comunicaciones del FISE, que incluya la difusión de sus políticas institucionales y su visión estratégica para ampliar la participación comunitaria, y los beneficios y niveles de participación de las mujeres y jóvenes.

G. Enfoque de género

- 2.12 Para obtener la mayor participación de las mujeres, el FISE deberá estimar su intervención desde la fase del autodiagnóstico comunitario. Esta perspectiva se debe mantener durante la ejecución de los proyectos, de manera que las mujeres participen más activamente en los comités, y con mayor capacidad de decisión, manifiesten sus perspectivas, colaboren en la ejecución, logrando su acceso a empleos temporales y, finalmente, continúen participando en la operación y mantenimiento de las obras.
- 2.13 El enfoque de género también podrá estimularse mediante la enunciación de criterios de elegibilidad que promuevan la participación de las mujeres.

III. CONCEPTUALIZACIÓN METODOLÓGICA DE
LAS DISTINTAS ETAPAS DE LOS PROYECTOS

A. Nueva visión política: ajustes en la metodología e instrumentos

- 3.1 En esta etapa, se ejecutarán dos acciones simultáneas: (a) incorporar la nueva visión estratégica, referida a la ampliación de la participación comunitaria con enfoque de género, y (b) ajustar los instrumentos, sistemas y procedimientos.
- 3.2 Para la operativización de la nueva visión estratégica se deberá programar un taller interno del FISE con los siguientes objetivos:
- a. Análisis de las implicaciones operativas de la nueva perspectiva del FISE en relación a género y participación comunitaria.
 - b. Revisión del ciclo de los proyectos y sus etapas con el fin de:
 - (i) introducir nuevos indicadores sociales importantes; y
 - (ii) incorporar mecanismos de estimulación a la participación comunitaria con enfoque de género.
 - c. Revisión y ajustes, en relación al tema comunitario y de género, de las guías, manuales y formularios de presentación de proyectos, guías de evaluación social e institucional, ficha de campo, seguimiento.

B. Promoción, identificación y formulación

- 3.3 El autodiagnóstico, la capacitación comunitaria y los comités comunitarios son tres estrategias interrelacionadas que apoyan los cambios de actitud y de conducta de las comunidades, en beneficio de su propio desarrollo, de su apoyo a los proyectos y de su mejor organización social.

1. El autodiagnóstico participativo comunitario

- 3.4 El autodiagnóstico participativo se realizará en una jornada de trabajo, previa convocatoria a toda la comunidad. La jornada será organizada, dinamizada y conducida por promotores sociales locales o de una ONG, debidamente acreditados, con ayuda de una guía previamente elaborada. Se incluirá una fase de trabajo en forma separada con los hombres y las mujeres, con el fin de percibir sus necesidades particulares.
- 3.5 El diagnóstico participativo entregará la siguiente información: (a) necesidades prioritarias, según la comunidad; (b) indicadores para la evaluación social e institucional tales como: años de escolaridad, idioma, ocupación productiva, acceso a servicios de salud y empleo estable, desagregados por sexo); (c) solicitud del proyecto al FISE; y (d) conformación de los comités comunitarios con participación femenina y juvenil.
- 3.6 En el informe de autodiagnóstico se incluirá la evaluación de las organizaciones populares existentes y la presencia o ausencia de las mujeres en las estructuras comunitarias.

2. Capacitación y acreditación de promotores

- 3.7 Los promotores externos o las ONG que apoyen al FISE en esta labor serán previamente capacitados y acreditados.
- 3.8 Se enfatiza, en este momento, la integralidad del proceso: auto-diagnóstico, participación comunitaria, capacitación y presencia del comité, pues este último permite enlazar las distintas fases del proceso, apoya la capacitación mutua y multiplica el impacto de la intervención del FISE.

3. El papel de los comités comunitarios

- 3.9 En relación a la ejecución de los proyectos, mantenimiento, seguimiento, perspectiva de género, capacitación con referencia al proyecto, etc., el FISE deberá utilizar al comité comunitario como canal de comunicación con los beneficiarios.
- 3.10 Para que la comunidad pueda participar más activamente en la preparación y gestión del proyecto, y se responsabilice del buen uso y vigilancia de las obras, se apoyará la capacitación, reglamentación, y fortalecimiento de los comités mencionados. Los comités representan una estrategia descentralizada, autogestionada,

cooperativa, de bajo costo, que aumenta la autoestima de sus beneficiarios y les permite capitalizar sus competencias por medio de la capacitación mutua.

4. Guía de formulación de proyectos

3.11 Los ajustes recomendados a la guía de formulación de proyectos incluyen los siguientes aspectos:

- a. Incluir en los antecedentes que se recogen el porcentaje de mujeres y de hombres que tienen empleo estable y tipo de actividad productiva que realizan, la etnia que predomina en la comunidad y el idioma que hablan los pobladores en sus hogares.
- b. Describir la situación actual de hombres, mujeres y niños beneficiarios, su acceso a los servicios de salud y años de escolaridad por sexo.
- c. Participado las mujeres en la identificación del proyecto.
- d. Incluir el informe de autodiagnóstico y el acta de conformación del comité comunitario.

5. La gestión institucional

3.12 La organización, funciones y perfiles de la instancia administrativa encargada de esta perspectiva en el FISE deberá de responder efectivamente a la nueva visión estratégica de la institución, a sus estrategias y por lo tanto, a su operativización.

C. Manual de evaluación

3.13 Se deberá revisar y ajustar en función de la coordinación que debe existir entre todos los instrumentos y el nuevo enfoque de participación comunitaria y de género.

1. Nueva variables e indicadores

3.14 Con respecto de la guía de evaluación social e institucional se deberá incluir entre los objetivos de la evaluación social los siguientes aspectos: (a) verificación de la coherencia entre el autodiagnóstico y el proyecto propuesto; (b) evaluación del funcionamiento y potencialidades del comité comunitario; (c) identificación de necesidades especiales de capacitación, diferenciadas por grupos; y (d) información sobre la participación juvenil y de las mujeres, y sus condiciones particulares.

2. Papel y perfil de los evaluadores

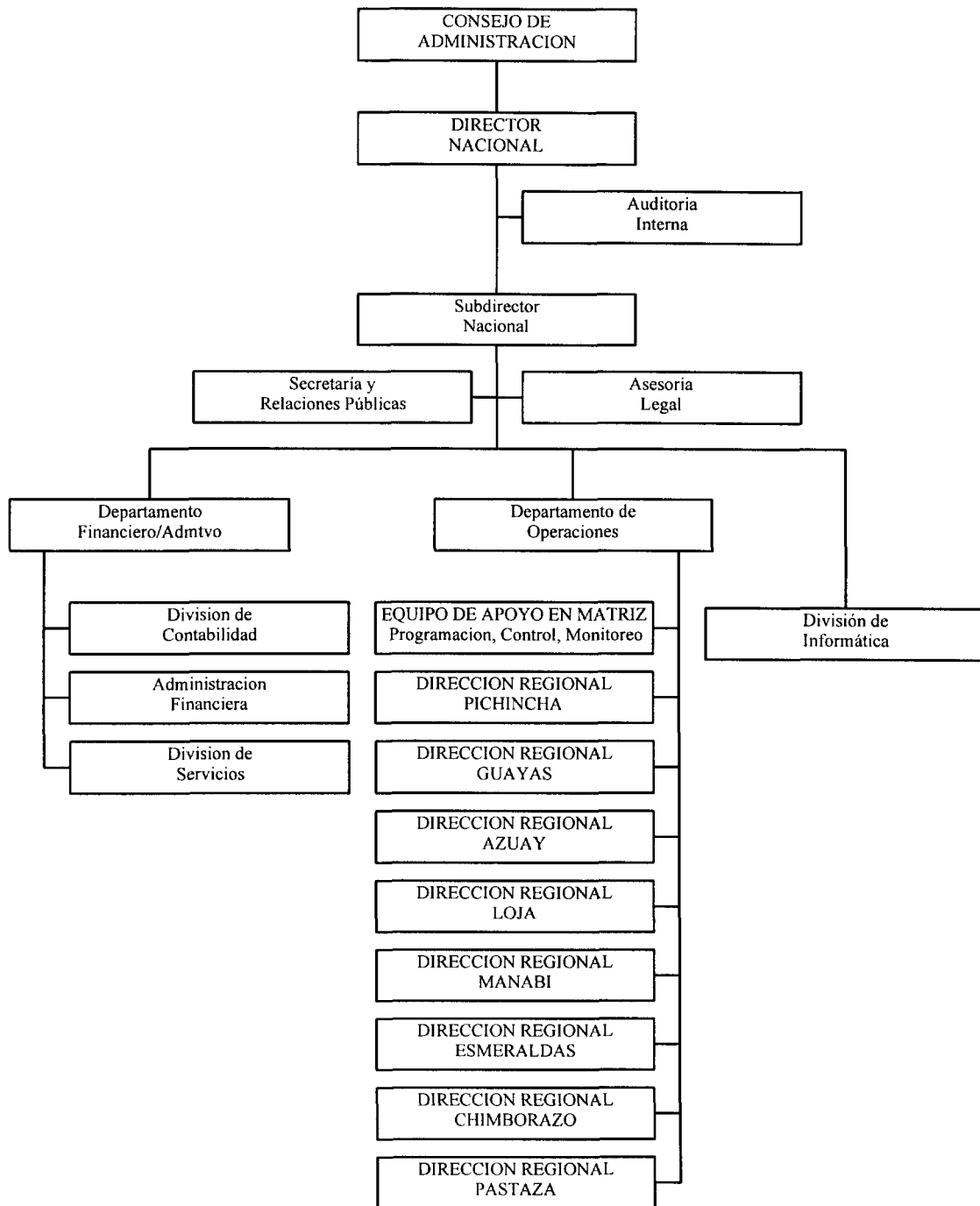
3.15 El perfil de los evaluadores deberá ser multidisciplinario, incluyendo a sociólogos, antropólogos, psicólogos, educadores o economistas de ambos sexos.

D. Seguimiento

- 3.16 El seguimiento realizado por el FISE ha sido dirigido casi exclusivamente a la verificación del cumplimiento de especificaciones técnicas de las obras civiles. Para esta segunda etapa se deberá ampliar profundamente el seguimiento y monitoreo de los proyectos, de manera de conocer la coherencia e integralidad de los mismos, y observar los avances físicos, sociales, organizativos y de gestión comunitaria.

**FONDO DE INVERSION SOCIAL
ESQUEMA ORGANIZATIVO**

**Anexo III-1
Pag. 1 de 1**



PROYECTO DE RESOLUCION

ECUADOR. PRESTAMO No. ____/OC-EC AL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR
PROGRAMA DE APOYO AL FONDO DE INVERSION SOCIAL
DE EMERGENCIA - SEGUNDA ETAPA (EC-0158)

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 el Gobierno de la República del Ecuador, como Prestatario, para un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de la segunda fase del Programa de Apoyo al Fondo de Inversión Social de Emergencia. Dicho financiamiento será por una suma de hasta Cuarenta y Cinco Millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$45.000.000) de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

ECUADOR. PAGO PARCIAL DE INTERESES DEL PRESTAMO No. /OC-EC A LA

REPUBLICA DEL ECUADOR

(Programa de Apoyo al Fondo de Inversión Social de Emergencia - Segunda Etapa)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe para que en nombre y representación del Banco, en su carácter de administrador de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio, en adelante la "cuenta", proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República del Ecuador, como Prestatario, y a adoptar las demás medidas pertinentes para utilizar recursos de la cuenta con el objeto de pagar una parte de los intereses adeudados por el Prestatario sobre los saldos deudores del préstamo autorizado por la Resolución DE- /96, para financiar parte del costo del Programa de Apoyo al Fondo de Inversión Social de Emergencia - Segunda Etapa, siguiendo las disposiciones indicadas en el Documento FN-263-2, aprobado por el Directorio Ejecutivo el 21 de diciembre de 1983, y sus modificaciones.