

Signatura: EB 2011/102/INF.2
Fecha: 1 abril 2011
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

República de la India

Ejecución del segundo ciclo del Programa de Fomento de los Medios de Subsistencia y Potenciación de las Tribus de Orissa financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Nigel Brett
Gerente del Programa en el País
Tel.: (+39) 06 5459 2516
Correo electrónico: n.brett@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Oficial encargada de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 102º período de sesiones
Roma, 10 a 12 de mayo de 2011

Para **información**

República de la India

Ejecución del segundo ciclo del Programa de Fomento de los Medios de Subsistencia y Potenciación de las Tribus de Orissa financiado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación

1. La presente nota informativa tiene por finalidad cumplir con lo dispuesto en el párrafo 13 de las directrices relativas al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), en el que se estipula que "respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto."

I. Introducción

2. El objetivo general del MFF es introducir una mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos del Fondo a fin de: armonizar los calendarios de los proyectos con la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo cuando se considere que se requerirá un período de ejecución más prolongado para alcanzar dichos objetivos; maximizar la participación de los beneficiarios determinada por la demanda, y reforzar el desarrollo de la capacidad a nivel de base. Los préstamos con arreglo al MFF se distinguen por: i) unos períodos de préstamo más largos (entre 10 y 12 años) para poder alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, ii) un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos bien definidos de tres a cuatro años de duración y iii) condiciones previas o criterios de activación claramente definidos como requisito para proceder a la ejecución de los ciclos subsiguientes.
3. En la presente nota informativa se da cuenta de la medida en que el Programa de Fomento de los Medios de Subsistencia y Potenciación de las Tribus de Orissa está cumpliendo los criterios de activación del segundo ciclo. El contenido de la nota se basa en las constataciones de una misión de examen del FIDA que visitó la India en octubre de 2010.

II. Antecedentes

4. El programa fue aprobado por la Junta Ejecutiva en abril de 2002 y entró en vigor el 15 de julio de 2003. Las fuentes de financiación son el FIDA (con un préstamo de cerca de USD 20,0 millones), el Programa Mundial de Alimentos (con la prestación de asistencia alimentaria por un monto equivalente a USD 12,3 millones), el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) (con una donación de GBP 7,54 millones), el Gobierno (USD 9,26 millones) y los beneficiarios (USD 9,57 millones).
5. El objetivo del programa reside en garantizar una mejora sustancial de los medios de vida y la seguridad alimentaria de los hogares tribales pobres promoviendo una explotación más eficiente, equitativa, autogestionada y sostenible de los recursos naturales disponibles, y mediante empresas fuera de las explotaciones y no agrícolas. Para lograrlo, están previstas las siguientes actividades:

- ampliar la capacidad de los grupos marginados trabajando tanto con las personas como con sus instituciones de base;
 - mejorar el acceso de las poblaciones tribales pobres a la tierra, el agua y los bosques, y aumentar la productividad de estos recursos de manera ambientalmente sostenible y socialmente equitativa;
 - alentar y facilitar el desarrollo de empresas no agrícolas centradas en las necesidades de los hogares tribales pobres;
 - efectuar un seguimiento de los derechos de los hogares tribales a recibir alimentos básicos y garantizar su acceso a los suministros públicos de alimentos;
 - reforzar la capacidad institucional de las organizaciones gubernamentales, las instituciones *panchayati raj* (instituciones locales de autogobierno), las ONG y la sociedad civil para trabajar eficazmente junto con las comunidades tribales con objeto de reducir la pobreza;
 - alentar el desarrollo de un entorno normativo propicio para las tribus velando por que las leyes que rigen el acceso de esos hogares a los recursos de desarrollo, y su control, se pongan en práctica eficazmente, y recomendando otras mejoras en materia de políticas, y
 - aprovechar los conocimientos y valores indígenas y tribales y combinarlos con innovaciones tecnológicas para impulsar el desarrollo.
6. El programa se diseñó con arreglo al MFF previendo tres ciclos de ejecución a lo largo de un período de 10 años. De acuerdo con los procedimientos operacionales, una misión de examen del segundo ciclo visitó el país en octubre de 2010 para comprobar en qué medida se habían cumplido los criterios de activación y formular recomendaciones respecto del tercer ciclo del MFF. La misión se reunió con funcionarios gubernamentales y personal del programa, y también con los beneficiarios del programa y sus organizaciones. El informe de la misión se debatió en una reunión de recapitulación con los asociados gubernamentales el 20 de octubre de 2010.

III. Resultados del programa durante el segundo ciclo

Logros del segundo ciclo

7. Según las constataciones de la misión de examen del segundo ciclo, los resultados generales durante la ejecución se pueden considerar moderadamente satisfactorios. Todos los componentes se han ejecutado según el diseño. El programa abarcó 20 sectores en el segundo ciclo, con lo que la cobertura total ascendió a 30 sectores en los siete distritos de la zona del programa según lo previsto en el diseño. En el segundo ciclo se añadieron un total de 223 microcuencas, y la cobertura total es ahora de 358 microcuencas en 1 080 aldeas que integran a 56 180 hogares. Las tribus registradas constituyen el 75,1% del total de hogares abarcados, mientras que las castas registradas representan el 14,4%. El total de hogares sin tierra asciende a 12 395 y se han asignado 4 694 títulos de propiedad a este grupo en función de diversos planes y leyes. Desde el primer ciclo, se han registrado como sociedades otros 223 comités de desarrollo en las aldeas, con lo que el total general asciende a 358. Durante el segundo ciclo, se crearon 594 subcomités en las aldeas con lo que ascienden en total a 984, asimismo, se establecieron 609 subcomités de auditoría social y financiera, con lo que ahora suman 999 en total.

Progresos en cuanto al desembolso del préstamo

8. A finales de enero de 2011, se había desembolsado de forma acumulativa el 28% del préstamo del FIDA. Teniendo en cuenta que la fecha de cierre actual es el 30 de septiembre de 2013 y que quedan aproximadamente dos años de ejecución, será realmente difícil desembolsar totalmente el préstamo antes del cierre. Sin embargo, según la misión de examen del segundo ciclo, debido a que las aldeas del segundo ciclo ya han superado la fase de planificación, los gastos aumentarán considerablemente después de marzo de 2011, y es posible que el desembolso acumulativo alcance el 90% al cierre del programa.

Criterios de activación del segundo ciclo

9. En diciembre de 2006 se presentó a la Junta Ejecutiva un informe sobre el primer ciclo, basado en las recomendaciones de la misión del FIDA de examen del primer ciclo. El informe de la misión indicaba que los criterios de activación del segundo ciclo debían cumplirse antes de finalizar el segundo ciclo como condición para que el FIDA siguiera prestando la financiación correspondiente para el tercer y último ciclo:
- **Criterio de activación 1.** El número de hogares sin tierra se habrá reducido en un 20% en las aldeas en las que el programa haya estado funcionando durante más de dos años.
 - **Criterio de activación 2.** Los equipos de inspección de ingresos habrán hecho un peritaje de las tierras con una pendiente de entre 10° y 30° al menos en el 60% de las aldeas donde el programa haya estado funcionando durante dos años como mínimo, y se habrán emitido los títulos de propiedad apropiados en al menos el 60% de las aldeas inspeccionadas, como mínimo.
 - **Criterio de activación 3.** Los comités de desarrollo de las aldeas (CDA) y los grupos de autoayuda establecidos en los ciclos primero y segundo estarán funcionando eficazmente, y al menos el 80% de estos habrán sido objeto de una auditoría en cada uno de los dos últimos ejercicios financieros, y se habrá demostrado que tienen registros financieros precisos y que han administrado los fondos del programa de manera adecuada.
 - **Criterio de activación 4.** Al menos el 75% de los grupos de autoayuda establecidos en los ciclos primero y segundo tendrán operaciones internas de crédito y de ahorro en pleno funcionamiento y habrán concedido préstamos al 75% de sus miembros, como mínimo, en los últimos dos años.
 - **Criterio de activación 5.** Los voluntarios de las aldeas habrán seguido prestando servicios a las comunidades de las aldeas del primer ciclo.
 - **Criterio de activación 6.** Las aldeas del primer ciclo habrán establecido vínculos eficaces con los proveedores de servicios y estarán promoviendo su desarrollo mediante el acceso a recursos de otros programas gubernamentales e instituciones financieras.
 - **Criterio de activación 7.** La infraestructura rural mejorada durante el primer ciclo se estará manteniendo eficazmente.
 - **Criterio de activación 8.** Se habrán investigado las cuestiones de políticas relacionadas con las comunidades tribales, se habrán señalado oficialmente a la atención del Gobierno de Orissa y se habrán tomado medidas para instituir las reformas necesarias.

Cumplimiento de los criterios de activación del segundo ciclo

10. La misión del FIDA encargada del examen del segundo ciclo concluyó que la gran mayoría de los criterios de activación se habían cumplido, como se indica a continuación:
- **Evaluación del criterio de activación 1.** En los ciclos primero y segundo, 718 aldeas habían completado dos años de ejecución del programa.
 - En esas aldeas hay 7 925 hogares sin tierras de los cuales 6 852 han recibido títulos de propiedad. Además, se ha asentado en terrenos a 2 328 familias sin terrenos, y a otras 997 familias que vivían en tierras invadidas. Se ha asentado en terrenos a más del 85% de estos hogares sin tierra, que ahora los están utilizando con fines productivos. Por lo tanto, se ha cumplido este criterio de activación.
 - **Evaluación del criterio de activación 2.** El Departamento de ingresos y gestión de desastres envió una carta de fecha 5 de junio de 2008 a todos los distritos de la Fase I en relación con el asentamiento en tierras públicas de familias tribales sin tierras que reunieran las condiciones. Con este fin, se emitieron 5 855 títulos de propiedad en cuatro distritos del primer ciclo y 1 624 títulos de propiedad en tres distritos del segundo ciclo. Con este avance, se ha cumplido este criterio de activación.
 - **Evaluación del criterio de activación 3.** Hay 135 CDA del primer ciclo y 223 CDA del segundo en las zonas del programa. Se han completado las auditorías del primer ciclo y están en curso las del segundo, que se completarán aproximadamente para julio de 2011.
 - **Evaluación del criterio de activación 4.** Mientras que el 84% de los grupos se reúnen y ahorran con regularidad, aunque con frecuencia variable, solo el 49% han tomado empréstitos de servicios financieros rurales. Por lo tanto, incluso suponiendo que cada miembro del grupo hubiera tomado empréstitos, el cumplimiento de este criterio solo representaría el 49%. El requisito de que los miembros tomaran empréstitos no se limitaba solo a los préstamos facilitados por los servicios financieros rurales, y es probable que algunos miembros más hayan tomado empréstitos procedentes de ahorros internos, capital inicial y préstamos bancarios, además de los servicios financieros rurales. El programa tiene que hacer mayor hincapié en esta cuestión durante el tercer ciclo en todas las aldeas del programa, así como recopilar y analizar datos con respecto a los beneficios para los distintos miembros de manera más sistemática. Por lo tanto, este criterio solo se ha cumplido parcialmente.
 - **Evaluación del criterio de activación 5.** Cada CDA nombra cinco voluntarios de la aldea para que presten apoyo a las comunidades en las esferas de los cultivos, el ganado, la gestión de tierras y agua, la contabilidad y el apoyo social. Un estudio de evaluación del impacto en las aldeas llevado a cabo durante el primer ciclo puso de manifiesto que casi el 94% de los hogares dedicados a la agricultura habían utilizado los servicios de voluntarios agrícolas y cerca del 59% de los hogares habían recurrido a voluntarios paraveterinarios. Los paraveterinarios están cobrando por sus servicios entre INR 300 y INR 1 200 al mes. La

misión de examen del segundo ciclo considera que este criterio de activación se ha cumplido.

- **Evaluación del criterio de activación 6.** El programa ha vinculado a las aldeas del primer ciclo con una serie de programas gubernamentales como son el Fondo de donaciones para zonas atrasadas, la Misión nacional de salud rural, entre otros. La misión confirma la convergencia adecuada de los programas gubernamentales en todos los distritos visitados. La misión considera que este criterio se ha cumplido.
- **Evaluación del criterio de activación 7.** La infraestructura clave creada en las aldeas del primer ciclo (por ejemplo, estructuras de riego, estructuras de almacenamiento, corrales de secado, centros comunitarios, servicios higiénicos, baños, galpones de trabajo, e instalaciones de agua potable) se está gestionando con cargo a un fondo de desarrollo de las aldeas creado por ellas mismas. Además, las ONG que han actuado de facilitadoras han ayudado a formar organismos centrales en las cuencas como parte de una estrategia de sostenibilidad. Esto ayudará a asegurar que las comunidades tengan acceso a insumos técnicos, incluso después de la retirada del programa. La misión opina que este criterio se ha cumplido.
- **Evaluación del criterio de activación 8.** En 2009, se llevó a cabo, en el marco del programa, un estudio de políticas en el que se investigaban los problemas y oportunidades experimentados en la aplicación de la Ley de Derechos sobre los Bosques de 2006. Basándose en el estudio, el programa se prepara ahora para una evaluación a largo plazo del impacto de la asignación de tierras en los hogares y el medio ambiente, a raíz de la cual se generarán recomendaciones para introducir las modificaciones necesarias en el proceso de aplicación. La misión considera que, puesto que el proceso está aún en curso, este criterio se ha cumplido parcialmente.

11. **Evaluación general.** La misión de examen del segundo ciclo confirmó que los requisitos básicos de la mayoría de los criterios de activación se habían cumplido plenamente o estaban en el proceso de cumplirse. Por ello se recomienda que el FIDA siga adelante con el tercer ciclo de financiación.

IV. Recomendación para la ejecución del tercer ciclo

12. El examen de los logros y los resultados del segundo ciclo pone de relieve las siguientes enseñanzas y recomendaciones clave, que deben incorporarse al tercer ciclo del programa.
 - La misión llegó a la conclusión de que el proceso de evaluación rural participativa en las aldeas del segundo ciclo es incompleto. Es preciso realizar una clasificación de la riqueza para poder individualizar a las personas pobres y vulnerables para llevar a cabo las actividades del programa. La misión recomendó que se revisara la preparación de los planes de desarrollo y medios de vida en las aldeas en relación con las aldeas del segundo ciclo a fin de incluir actividades dirigidas a los grupos pobres, vulnerables e indigentes.

- En los años restantes del programa, es preciso hacer más hincapié en las cuestiones relacionadas con la mejora de la productividad y esto debe plasmarse en los planes de desarrollo y medios de vida en las aldeas ya que, hasta la fecha, el alcance general de este asunto sigue siendo modesto.
- Es preciso identificar en el marco del programa actividades y temas clave relacionados con los medios de vida que sean idóneos para cada cuenca o conjunto de aldeas con el fin de llevar a cabo intervenciones focalizadas en lugar de ejecutar múltiples actividades de manera uniforme en todas las cuencas; esto debería hacerse mientras se preparan o realizan los planes de desarrollo y medios de vida en las aldeas.
- Debe fomentarse una mayor creación de capacidad y fortalecimiento de grupos de autoayuda en el marco del programa y ayudarles a formar federaciones para gestionar el conjunto de actividades que abarcan. Al mismo tiempo, debe prestarse apoyo a los grupos de autoayuda federados para que vinculen sus productos con los mercados y aumenten su capacidad de movilizar préstamos.
- El programa debe seguir respaldando la creación de capacidad de los CDA en gestión financiera.
- Es preciso poner mayor empeño en el fortalecimiento de los vínculos de los CDA con los programas gubernamentales.

V. Conclusiones

13. La misión de examen del segundo ciclo constató que los objetivos principales del programa seguían siendo pertinentes.
14. El programa ha seguido avanzando a buen ritmo durante el segundo ciclo con respecto a cada uno de los componentes, a pesar de la complejidad del diseño y las dificultades que presenta la zona del proyecto. Hay cada vez más pruebas del firme apoyo de la comunidad y el impacto positivo en los hogares.
15. La dirección del FIDA considera que hay un fundamento sólido para seguir adelante con el tercer y último ciclo.