

Signatura: EB 2017/LOT/P.16
Fecha: 29 de agosto de 2017
Distribución: Pública
Original Inglés



Invertir en la población rural

Memorando del Presidente

Propuesta de financiación adicional a la República Islámica del Pakistán para el Proyecto de Alivio de la Pobreza en el Punjab Meridional

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Hubert Boirard
Gerente del Programa en el País
División de Asia y el Pacífico
Tel.: (+39) 06 5459 2298
Correo electrónico: h.boirard@ifad.org

Envío de documentación:

William Skinner
Jefe
Unidad de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2974
Correo electrónico: gb@ifad.org

Para aprobación

Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe la recomendación relativa a la propuesta de financiación adicional en forma de préstamo a la República Islámica del Pakistán para el Proyecto de Alivio de la Pobreza en el Punjab Meridional, que figura en el párrafo 26.

Propuesta de financiación adicional a la República Islámica del Pakistán para el Proyecto de Alivio de la Pobreza en el Punjab Meridional

I. Antecedentes

1. En el presente memorando se solicita a la Junta Ejecutiva que apruebe una financiación adicional en forma de préstamo en condiciones muy favorables por un monto de USD 25 millones para el Proyecto de Alivio de la Pobreza en el Punjab Meridional. El proyecto fue aprobado por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2010 junto con un préstamo de 26,35 millones de derechos especiales de giro (DEG). Debido a la lentitud de la ejecución del proyecto, se realizó una cancelación parcial de DEG 7,05 millones del préstamo original. Cuando posteriormente se retomó la ejecución del proyecto, la Junta Ejecutiva aprobó una financiación adicional en diciembre de 2015 y se concedió un préstamo de DEG 7,29 millones en las mismas condiciones. La financiación total del proyecto relativa al préstamo original y al adicional es de DEG 26,59 millones. Se prevé que el proyecto finalice el 30 de septiembre de 2017 y que se cierre el 31 de marzo de 2018. Con la prestación de la financiación adicional, las fechas de finalización y cierre se aplazarán tres años hasta el 30 de septiembre de 2020 y el 31 de marzo de 2021, respectivamente.
2. La financiación adicional del proyecto está en consonancia con la "Revisión del planteamiento del FIDA respecto de la cancelación de los préstamos o donaciones aprobados" (documento EB 2014/111/R.12/Rev.1) y responde a la solicitud del Gobierno del Pakistán. Los fondos no comprometidos que en la actualidad están disponibles debido a la cancelación del Proyecto de Fomento del Acceso a los Mercados y a la Producción Ganadera en Punjab (en virtud del artículo 12.02 de las Condiciones Generales del FIDA) se reinvertirán en el Proyecto de Alivio de la Pobreza en el Punjab Meridional y se complementarán con fondos de contrapartida del Gobierno, que ascenderán aproximadamente a USD 4,5 millones, y con contribuciones de beneficiarios, por un monto de USD 0,36 millones.
3. La propuesta de financiación adicional tiene los mismos objetivos de desarrollo, componentes, actividades de campo, organismo de ejecución, personal clave del proyecto y disposiciones de ejecución que el proyecto de 2010. Asimismo, respaldará la consolidación de los logros alcanzados por el proyecto hasta la fecha i) aumentando el alcance del mismo de 80 000 a 131 000 hogares pobres (casi 1 millón de personas) situados en el intervalo comprendido entre 0 y 23 del sistema de puntuación de la pobreza; ii) ampliando la cobertura geográfica para pasar de 4 a 10 distritos, y iii) sentando las bases (con inclusión de las estructuras organizativas y operacionales) para ampliar el proyecto a escala provincial durante una segunda fase.

II. Justificación y fundamento

4. El proyecto cumple todos los requisitos de idoneidad para recibir financiación adicional. Dicha financiación adicional también está justificada por los aspectos siguientes: i) su capacidad de respuesta y conformidad con las prioridades y el programa de desarrollo rural del Gobierno, por ejemplo, la mitigación de la pobreza rural, como parte de los esfuerzos globales en favor del crecimiento inclusivo; ii) su capacidad de aprovechar los esfuerzos pasados para aumentar la capacidad institucional de las organizaciones de comunidades y aldeas, con vistas a ampliar con éxito la escala de los modelos de salida de la pobreza y de generación de ingresos rurales, y iii) su capacidad de aprovechar los conocimientos y la experiencia adquiridos a partir de los modelos de salida de la pobreza, y de utilizarlos para seguir adaptando dichos modelos y ampliándolos a escala federal y provincial, en el ámbito de la protección social y el desarrollo económico.
5. Además, el proyecto goza de una gran consideración por su forma innovadora y eficiente de obtener resultados concretos y apreciables en los hogares y en lo relativo a la mejora de los medios de vida sostenibles. Hasta la fecha, el proyecto ha ayudado a más de 4 000 organizaciones comunitarias y ha superado el objetivo de llegar a 80 000 hogares.
6. No obstante, el verdadero valor de lo conseguido por el proyecto reside en su modelo pertinente y eficaz de empoderamiento social, político y económico de la población muy pobre gracias a la siguiente combinación de intervenciones: vivienda, bienes pecuarios y competencias y creación de empresas vinculada a la microfinanciación y los mercados. Se trata de un modelo de mitigación de la pobreza que hace hincapié en la movilización social promovida por el proyecto. Asimismo, ha contribuido a crear instituciones locales maduras y cada vez más sostenibles (organizaciones de comunidades y aldeas) que son capaces de intervenir en la planificación del desarrollo y la ejecución de actividades respaldadas por el proyecto.
7. Las evaluaciones provisionales indican que el nivel de las inversiones del proyecto es satisfactorio: i) las transferencias y la creación de activos han ayudado a que los hogares que se encuentran en el intervalo inferior del sistema de puntuación de la pobreza suban al siguiente nivel; ii) la creación de capacidad y la formación profesional y empresarial han mejorado el empleo remunerado de los hombres y mujeres jóvenes de las zonas rurales; iii) la infraestructura productiva, en particular los canales de riego, han ayudado a aumentar la productividad agrícola, con lo que se ha mejorado la seguridad alimentaria; iv) las actividades innovadoras han aumentado la sensibilización ambiental de las comunidades, lo cual ha ayudado a que cada vez se adopten más enfoques que tienen en cuenta el clima y ha fomentado la conservación de los recursos naturales escasos, y iv) el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones comunitarias con objetivos a largo plazo están allanando el camino para que el Gobierno institucionalice el enfoque de desarrollo participativo impulsado por las comunidades.

III. Descripción de la propuesta de financiación adicional

8. La financiación adicional no cambia la estructura del objetivo de desarrollo del proyecto, pero sí modifica su alcance: el nuevo objetivo de desarrollo consiste en aumentar los ingresos de 131 000 hogares pobres fomentando su capacidad de encontrar empleo e incrementando la productividad y la producción agrícolas.
9. Como ocurre con todas las demás operaciones respaldadas por el FIDA en el país, la financiación adicional procurará que la selección de los beneficiarios sea racional y eficaz gracias a la utilización del sistema nacional de puntuación de la pobreza, y garantizará que el grupo objetivo del proyecto esté formado por

- hogares situados en el intervalo comprendido entre 0 y 23 (en situación de pobreza extrema, crónica y transitoria). No obstante, se deberá prestar especial atención a los hogares extremadamente pobres situados en el intervalo comprendido entre 0 y 11.
10. La financiación adicional propuesta se destinará a financiar dos componentes técnicos y uno de gestión. Las intervenciones están en consonancia con las lecciones extraídas de la experiencia de ejecución y se centran en las actividades que han obtenido resultados demostrados.
 11. **Componente 1. Mejora de los medios de vida.** Este componente tiene tres subcomponentes, a saber: i) la creación de activos para los ultrapobres; ii) la formación profesional y empresarial (para la generación de ingresos), y iii) la infraestructura física de la comunidad. El grupo beneficiario en virtud de este componente estará integrado casi en su totalidad por mujeres pobres y sus hogares, si bien la infraestructura comunitaria también beneficiará a la mayor parte de la población de la comunidad o aldea. El componente abarca una serie de inversiones encaminadas a crear una base de activos del grupo beneficiario más pobre y las mujeres. Ello comprende proporcionar pequeñas viviendas para las mujeres sin tierra ni hogar (y sus hogares) que se encuentran en el intervalo comprendido entre 0 y 11 y ganado o rumiantes para las que estén en el intervalo comprendido entre 0 y 18. La financiación adicional también se destinará a financiar la formación profesional y técnica basada en la demanda del mercado y las oportunidades de empleo, determinadas de antemano, para los beneficiarios de dicha formación.
 12. En función de las prioridades establecidas por las comunidades beneficiarias en sus planes de desarrollo comunitario, se podrán financiar infraestructuras sociales y económicas de máxima prioridad como sistemas de riego, sistemas de saneamiento, sistemas de abastecimiento de agua potable, vías de acceso y enlace y estructuras menores, así como otros sistemas que respalden la gestión ganadera. Está previsto financiar los planes de desarrollo comunitario a largo plazo mediante otras fuentes de financiación determinadas por los comités de coordinación en los distritos.
 13. **Componente 2. Fomento de la agricultura y la ganadería.** Este componente es complementario al componente 1 y está más orientado hacia la institucionalización del enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad mediante vínculos directos con el desarrollo del sector público y con instalaciones de prestación de servicios, que mediante intervenciones directas financiadas por el proyecto. El enfoque mejorará las perspectivas de sostenibilidad de las intervenciones del proyecto y reforzará la seguridad alimentaria y nutricional de las personas más pobres y de los consejos sindicales más vulnerables y pobres (por medio de bancos de alimentos gestionados por mujeres, actividades de sensibilización sobre nutrición, etc.). Con la financiación adicional se pretende ayudar a reforzar otras 3 000 organizaciones comunitarias, que sirven de vehículo y de punto de entrada para todo el proyecto. Todos los miembros de organizaciones comunitarias (51 000 hogares) se beneficiarán recibiendo sesiones de sensibilización y formación en materia de capital social. Un resultado tangible del enfoque de desarrollo impulsado por las comunidades será la formulación de planes de desarrollo comunitarios. A largo plazo y como parte de la estrategia de salida, las organizaciones comunitarias tendrán una conexión y un acceso duraderos a los servicios públicos y la planificación del desarrollo, además de vínculos con el sector de la microfinanciación oficial.
 14. **Gestión del proyecto y marco organizativo.** La financiación adicional se basará en los mecanismos institucionales y de ejecución cuya vigencia esté confirmada por el examen de mitad de período. La unidad de gestión del programa (UGP), establecida bajo la supervisión del Departamento de Planificación y Desarrollo del Gobierno de Punjab y con sede en el distrito de Bahawalpur, se encargará de la ejecución cotidiana. La UGP contará con el

respaldo de las unidades de coordinación en los distritos. La gestión del proyecto también comprenderá la realización de encuestas y de actividades de seguimiento y evaluación, de promoción y de divulgación, y tendrá efectos en todas ellas.

IV. Costos, financiación y beneficios del proyecto

15. **Costos indicativos y financiación del proyecto.** En lo que respecta a la financiación adicional, se estima que la inversión total y los costos recurrentes del período prorrogado de tres años, con inclusión de los imprevistos de tipo material y de aumento de los precios, ascenderán a USD 29,86 millones (3 270 millones de rupias paquistaníes). Los fondos procederán de estos tres cofinanciadores: i) el FIDA, que concederá un préstamo de USD 25 millones; ii) el Gobierno, que aportará USD 4,5 millones, principalmente para financiar estructuras organizativas y operacionales (gestión y coordinación) para la futura ampliación de escala y el pago de impuestos no percibidos y derechos de aduana, y iii) los beneficiarios, que aportarán una suma estimada en USD 0,36 millones, lo cual representa la contribución habitual del 10 % para desarrollar la infraestructura física de la comunidad.

Cuadro 1

Costos del proyecto desglosados por componente y entidad financiadora

(en miles de USD)

Componente	Préstamo del FIDA		Beneficiarios		Prestatario/Contraparte		Total Monto
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1 Mejora de los medios de vida	20 303	91	360	2	1 516	7	22 179
2 Fomento de la agricultura y la ganadería	2 199	100	–		–		2 199
3. Gestión del proyecto y marco organizativo	2 498	46	–		2 987	54	5 485
Total	25 000	84	360	1	4 504	15	29 863

Cuadro 2

Costos del proyecto desglosados por categoría de gastos y entidad financiadora

(en miles de USD)

Categoría de gasto	Préstamo del FIDA		Beneficiarios		Prestatario/Contraparte		Total Monto
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1 Obras públicas	3 263	90	360	10	–		3 596
2. Vehículos	377	87	–		57	13	434
3. Equipo y materiales	143	87	–		21	13	164
4 Asistencia técnica, capacitación y estudios	6 665	82	–		1 516	18	8 182
5 Donaciones (a los beneficiarios)	13 146	100	–		–		13 146
6. Sueldos y prestaciones	1 096	33	–		2 224	67	3 320
7. Costos de funcionamiento	337	33	–		685	67	1 023
Total	25 000	84	360	1	4 504	15	29 863

16. **Resumen de los beneficios.** La ayuda del proyecto tendrá una serie de beneficios, a saber: i) las pequeñas viviendas ayudarán a los hogares a ahorrar en gastos de alquiler y a enriquecer su base de activos porque el valor de la vivienda aumentará con el tiempo; ii) el ganado aumentará los ingresos anuales; iii) la formación profesional y empresarial producirá empleo y autoempleo; iv) el acceso a agua potable limpia y la mejora del saneamiento conducirán a una reducción del gasto en asistencia sanitaria y también mejorarán los resultados en materia de nutrición; v) la mejora de las vías de acceso reducirá el costo de los desplazamientos y el transporte; vi) el riego y la protección de las tierras reducirán los costos de riego, y vii) el desarrollo de infraestructuras responderá a otras necesidades. Además, en el componente relativo al fomento de la

agricultura y la ganadería, los bancos de alimentos —que han sido concebidos para reducir el gasto de los hogares en alimentos— aumentarán la seguridad alimentaria de las familias.

V. Gestión financiera

17. En las últimas dos misiones de supervisión, la calidad de la gestión financiera se calificó de moderadamente satisfactoria. En la última misión de supervisión, que tuvo lugar en febrero de 2017, se constató que los sistemas de control interno siguen siendo eficaces. El equipo encargado de la gestión financiera se reforzó con otro auxiliar de contabilidad. En la misión se observó que la tasa de desembolso era satisfactoria y se recomendaron algunos ámbitos de mejora, que se tuvieron en cuenta en la evaluación de los riesgos realizada durante la misión de diseño.
18. El riesgo general en la fase de diseño se calificó de medio y el riesgo residual, de bajo. Los riesgos detectados se mitigarán con las medidas siguientes: la incorporación de unidades de coordinación en los distritos, que complementarán a la UGP existente y se encargarán de la ejecución técnica de las actividades del proyecto en las nuevas zonas objetivo; el refuerzo de la estructura existente de gestión financiera de la UGP, que en la actualidad tiene cuatro miembros, con la contratación de otro miembro del personal cualificado para poder gestionar mejor el aumento de volumen de trabajo que se prevé debido a la expansión geográfica; la creación de un puesto de trabajo para la presentación de informes de auditoría interna; la actualización del manual vigente de ejecución del proyecto; la instalación de un sistema informático de contabilidad que sustituya al actual (que no cumple todos los requisitos del FIDA para la elaboración de informes), y la realización de un control presupuestario eficaz, facilitado en parte por el nuevo sistema de contabilidad, que generará de forma automática informes financieros mensuales y periódicos exactos y fiables.
19. La cuenta designada actualmente empleada para la financiación del FIDA se conservará y se utilizará para recibir estos fondos adicionales.
20. El Auditor General del Pakistán seguirá llevando a cabo la auditoría externa anual del proyecto, de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Los informes de auditoría de los dos últimos años se entregaron con un ligero retraso (de menos de un mes). La UGP preparará cada año el mandato del auditor según lo establecido en las Directrices del FIDA para la Auditoría de Proyectos y lo presentará al FIDA para que dé su visto bueno. Asimismo, el auditor interno evaluará y examinará la eficacia de los controles internos; la gestión y la gobernanza de los riesgos; el uso económico y eficiente de los recursos del proyecto; la fiabilidad e integridad de la información financiera; la consecución de los objetivos operacionales y materiales, y el cumplimiento del convenio de financiación y las normas y reglamentos aplicables. El auditor interno presentará los informes de auditoría al presidente del comité de coordinación del proyecto.
21. Los impuestos y derechos se sufragarán con cargo a los fondos de contrapartida del Gobierno de Punjab.
22. La adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios que habrá de financiar con los recursos de la financiación aportada por el FIDA se realizarán con arreglo a las normas del Gobierno en la materia, siempre que sean coherentes con las directrices del Fondo para las adquisiciones y contrataciones.

VI. Facultades e instrumentos jurídicos

23. Con sujeción a la aprobación de la Junta Ejecutiva, el convenio de financiación se modificará para integrar el préstamo adicional en las categorías de gastos actuales. La financiación adicional no conlleva modificación alguna de los objetivos ni del grupo objetivo del proyecto. Aparte de prestar apoyo para la ampliación de escala, no se crearán nuevas actividades ni categorías de gasto. La modificación del convenio de financiación también comprenderá el aplazamiento de la fecha de finalización del proyecto hasta el 30 de septiembre de 2030 y de la del cierre del préstamo, hasta el 31 de marzo de 2021.
24. La República Islámica del Pakistán está facultada por su legislación para recibir financiación del FIDA.
25. Me consta que la financiación propuesta se ajusta a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA y sus Políticas y Criterios en materia de Financiación.

VII. Recomendación

26. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe la financiación adicional propuesta de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo conceda un préstamo adicional en condiciones muy favorables a la República Islámica del Pakistán para el Proyecto de Alivio de la Pobreza en el Punjab Meridional, por un monto de veinticinco millones de dólares de los Estados Unidos (USD 25 000 000), conforme a unos términos y condiciones que se ajusten sustancialmente a los presentados en este informe.

Gilbert F. Houngbo
Presidente

Logical framework

Results Hierarchy	Indicators	Targets				Means of Verification			Assumptions
		Baseline	Progress as at Apr 17	Mid-Term	End Target	Source	Frequency	Resp.	
Goal: To contribute to the reduction of poverty in 10 districts of Punjab	<ul style="list-style-type: none"> Percentage of beneficiary households having graduated to a higher poverty category (based on PSC score) 	0	80% ¹	At least 75%	90%	Impact surveys ²	Mid-term and completion	PMU	
Development Objective: To increase the incomes of poor rural households by enhancing their employment potential and increasing agriculture productivity and production.	<ul style="list-style-type: none"> No. of households receiving project services ^(RIMS 1.a) 	0	82,000	105,000	131,000 <i>Of which at least 60% women and 30% youth³</i>	Implementing Partners' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	<ul style="list-style-type: none"> No major natural disasters in project districts No major changes in agricultural and livestock prices Stable political, economic and security situation
	<ul style="list-style-type: none"> Percentage of beneficiary households reporting improved livelihoods' means and incomes 	0	78% ⁴	At least 75%	At least 90%	<ul style="list-style-type: none"> Annual Outcome Surveys Impact surveys 	<ul style="list-style-type: none"> Annually, after mid-term Mid-term and completion 	PMU	
Outcome 1: Improved living conditions and income-generative capacities for poorest and homeless households and the youth	<ul style="list-style-type: none"> Percentage of persons newly employed/self-employed after receiving vocational or business development training 	0	62% ⁵	At least 50%	At least 75%	<ul style="list-style-type: none"> Annual Outcome Surveys Impact surveys 	<ul style="list-style-type: none"> Annually, after mid-term Mid-term and completion 	PMU	<ul style="list-style-type: none"> Continuing market demand for trained workers No major outbreak of livestock disease in project districts
Outputs: 1.1. Ultra-poor and landless households provided with small housing units and small ruminants packages.	<ul style="list-style-type: none"> No. of poor and ultra-poor women provided small ruminant packages ^(RIMS 1.1.3) 	0	35,000	45,000	55,000	Implementing Partners' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	<ul style="list-style-type: none"> Availability of transferable land for housing plots Current landlords of underprivileged community members do not oppose project implementation
	<ul style="list-style-type: none"> No. of ultra-poor households provided with a small housing unit 	0	1,400	2,000	2,500				
1.2 Poor entrepreneurs and the youth provided with vocational and enterprise development training	<ul style="list-style-type: none"> No. of persons receiving vocational and business development training ^(RIMS 2.1.2) 	0	18,500	28,500	38,500 <i>(60% are women and 30% are rural youth)</i>	Implementing Partners records and progress reports	Quarterly	PMU IPs	Young women and men's motivation to acquire professional skills remains high

¹ Based on a small sample of 68 households

² Using the BISP Poverty Score Card methodology

³ National definition of youth is people aged between 15 to 29

⁴ Based on sample of 68 households

⁵ Idem

Results Hierarchy	Indicators	Targets				Means of Verification			Assumptions
		Baseline	Progress as at Apr 17	Mid-Term	End Target	Source	Frequency	Resp.	
Outcome 2: Strengthened, more inclusive Community Organizations (COs) providing improved services to their members; and improved access to essential community infrastructure in poor communities	<ul style="list-style-type: none"> Number of community organizations (COs) providing new services to their members 	0	N/A	4,000	5,250	- Annual Outcome Surveys - Impact surveys	- Annually, after mid-term - Mid-term and completion	PMU	Active community participation in infrastructure operation and maintenance
Outputs: 2.1 Existing and newly-created COs provided with capacity-building support	<ul style="list-style-type: none"> No. of community organizations (COs) supported or newly created 	0	4,000	5,500	7,000	IPs' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	Poorest community members are willing to join a CO
Outputs: 2.2 Community infrastructure identified using participatory processes, and constructed or rehabilitated	<ul style="list-style-type: none"> No. of community infrastructure schemes constructed 	0	915	1,000	1,200	IPs' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	Community members are able to provide in kind contribution
Outcome 3: Improved food security in targeted communities	<ul style="list-style-type: none"> Percentage of households reporting improved quality of their diet ^(RIMS 1.2.8) 	0	N/A	75%	90%	- Annual Outcome Surveys - Impact surveys	- Annually, after mid-term - Mid-term and completion	PMU	No major natural disasters in project districts
Outputs: 3.1 Food Banks established	<ul style="list-style-type: none"> No. of Food Banks created 	0	4	15	34	IPs' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	Proper storage infrastructure is available for rent in all targeted UCs
Outcome 4: Strengthened advocacy and dissemination between BISP and the Punjab Government	<ul style="list-style-type: none"> No. of social protection-related regulations, policies or strategies amended or developed ^(Policy 3) 	0	N/A	0	2	Review of policy documents	Completion	PMU	Government's interest to learn from project experience remains high
Outputs: 4.1 Advocacy forums and knowledge sharing platforms established and facilitated	<ul style="list-style-type: none"> No. of policy-relevant knowledge products prepared and disseminated ^(Policy 1) 	0	N/A	2	4	PCU progress reports	Annually	PMU	BISP and Provincial Government's interest to engage in advocacy remains high