

Title: OED Précis no. 111 - Programa Aga Khan de apoyo al sector rural: una mirada al futuro

Job number: 97S0038

Language: English

Translations: Spanish

Country:

Input date: 8/9/99

OED Précis**Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín****Mayo de 1996*****Programa Aga Khan de apoyo al sector rural: una mirada al futuro***

Desde sus comienzos hace 13 años, el Programa de apoyo rural del Aga Khan (Aga Khan Rural Support Program, AKRSP) ha transformado las zonas septentrionales y de Chitral, regiones remotas de Pakistán, en ejemplos de iniciativas de desarrollo rural satisfactorias. Su singular enfoque distintivo ha sido fuente de inspiración para otros programas, tanto en este país como en otros. Hoy en día, el AKRSP se encuentra en una encrucijada. La Fundación y sus codonantes solicitaron y financiaron una evaluación independiente del DEO con la finalidad de reorientar el programa, en coincidencia con el comienzo de una nueva etapa. El DEO formula algunas recomendaciones para que el AKRSP se fortalezca más, basándose en sus sólidos cimientos y, en particular, estreche las relaciones entre las organizaciones rurales y los organismos estatales.*

El AKRSP ha constituido una innovación en las comunidades rurales en desarrollo (véase *Précis N° 4, 1991*). El desarrollo institucional rural es un elemento clave del programa, pues brinda un marco para que los miembros de la comunidad se beneficien de la asistencia externa y a la vez utilicen sus propios recursos de manera más productiva. El AKRSP comienza el proceso asignando un agente para colaborar con los pobladores a establecer una organización en su aldea y a realizar una importante inversión en las obras de infraestructura productiva que consideren más beneficiosas para su comunidad, como instalaciones de riego o caminos vecinales. El programa concede una donación única como complemento de la contribución de la población local al proyecto de infraestructura. La donación ayuda a las organizaciones locales a movilizar ahorros y a adquirir tecnología agrícola e insumos para la producción. A medida que aumentan los beneficios, el AKRSP hace posible las vinculaciones con otras entidades que brindan servicios en las áreas de la salud y la educación.

Logros

Desde 1989, año en que el DEO realizara una evaluación inicial del programa, el AKRSP ha proseguido con sus actividades básicas, ampliando a la vez el área de cobertura. Los logros son importantes (véase el cuadro). En el transcurso de los 13 años de vigencia del programa, el promedio de ingresos reales prácticamente se ha duplicado en el área de aplicación del programa, si bien es cierto que no todo el incremento puede atribuirse al AKRSP. Como punto de referencia, cabe señalar que en el conjunto del Pakistán el aumento medio fue del 26 %.

Las *organizaciones rurales*, en las que participan alrededor de los dos tercios de las unidades familiares de la zona del programa, se han convertido en parte integrante del proceso de desarrollo regional. Una vez concluidos los proyectos de infraestructura, han sobrevivido como instituciones de autoayuda, capaces de ofrecer a sus miembros otros beneficios, en particular, los derivados de los sistemas de ahorro/crédito establecidos bajo el programa.

Ahorros y préstamos: Hacia fines de 1994, las organizaciones rurales y las organizaciones de mujeres habían ahorrado 209 millones de rupias y el AKRSP había desembolsado 27 millones de rupias en créditos (30 rupias = US\$1). Los desembolsos de préstamos se han ido incrementando a ritmo constante. Ahora se prevé la transformación del sistema de ahorro y préstamo en un nuevo banco comercial --el Banco de Desarrollo de la Región del Norte (NRDB)-- y en una compañía de apoyo a la empresa. El NRDB se haría cargo de las operaciones crediticias del AKRSP, y tanto éste como la compañía fomentarían y financiarían proyectos de infraestructura social y pequeñas empresas.

Las actividades agrícolas siguen siendo la fuente principal de ingresos en la región. Las inversiones productivas emprendidas por las organizaciones rurales con el respaldo del AKRSP han ampliado el riego e incrementado la accesibilidad; asimismo, han abierto la economía de los poblados, aumentado la producción y mejorado el bienestar social. La introducción de fertilizantes y árboles frutales y la silvicultura ha incrementado la variedad de la producción. Las actividades del programa han dado lugar a aumentos considerables en la producción de frutas, verduras, papas y aves, y a mejoras sensibles en la sanidad animal.

Las mujeres del área del programa, tradicionalmente muy activas en la economía local, habían participado poco en las actividades relacionadas con el desarrollo antes de que comenzara el AKRSP. Gracias al programa, las organizaciones de mujeres se han transformado en un foro en defensa de su participación, donde han podido desarrollar sus aptitudes de liderazgo y su productividad económica. Además, al igual que las organizaciones rurales, han emprendido actividades de ahorro y crédito.

Perspectivas futuras

En esta etapa de su evolución, el AKRSP está evaluando qué función debe desempeñar en el futuro para alcanzar su objetivo: el desarrollo sostenible y equitativo. En algunas áreas de la región existen posibilidades de continuar y ampliar las actividades tradicionales del programa, pero donde el AKRSP ha estado presente por más tiempo es preciso examinar las siguientes cuestiones: ¿Cómo revitalizar las organizaciones a nivel de poblado de manera que puedan funcionar como entidades semipermanentes en beneficio de todas las unidades familiares de la comunidad? ¿Cómo organizar y financiar una gran infraestructura productiva y social, tan necesaria en las condiciones actuales? ¿Cómo administrar los recursos naturales para que contribuyan realmente al

desarrollo sostenible? ¿Cómo asegurarse de que los mecanismos de ahorro y crédito persistirán después de la eliminación progresiva del AKRSP? ¿Cómo estimular la capacidad empresarial local a efectos de mejorar la economía de la zona?

Están surgiendo planes para la próxima etapa del programa, producto del trabajo de un comité de desarrollo estratégico. En la mayoría de los aspectos, el DEO respalda los nuevos objetivos, pero considera también que algunos temas merecen mayor atención.

Estrategia

El panorama económico en el área del programa está cambiando debido al rápido crecimiento de la población, las limitaciones impuestas a la tierra disponible y las mayores posibilidades de acceso. A pesar de que la agricultura es importante, entre un 30% y 50 % de los ingresos se obtiene fuera de las explotaciones, muchas veces de actividades no agrícolas. En consecuencia, el AKRSP es la expansión mediante el fomento de inversiones no agrícolas.

En la zona del proyecto, se reclaman cada vez más servicios sociales e inversiones en materia de salud y educación, a lo que ha respondido el AKRSP propiciando vinculaciones entre las organizaciones rurales y otros proveedores.

Es probable que en el futuro la mayor parte de las inversiones en infraestructura básica y servicios sociales provenga del gobierno. La contribución más valiosa que el AKRSP puede hacer al desarrollo sostenible es asegurar que los poblados tengan suficiente capacidad institucional y de recursos humanos como para hacer uso efectivo y equitativo de los fondos para desarrollo, sea cual fuere la fuente de la que provengan.

El AKRSP ya está delegando algunas actividades del programa a las instituciones que lo sucederán, especialmente el NRDB y la compañía de apoyo a la empresa, las cuales deben mantener estrechas vinculaciones con aquel. El programa se especializará en sus funciones de apoyo, prestando los servicios necesarios para desarrollar las capacidades locales, y de aplicación en la que tiene una considerable ventaja comparativa. En el desempeño de ambas funciones, el AKRSP continuará utilizando su capacidad para vincular a las comunidades con otros proveedores de servicios, inversiones y fondos (véase el recuadro).

El programa se propone propiciar la equidad y la utilización sostenible de los recursos, al mismo tiempo que fomenta la capacidad empresarial individual. Con el fin de responder eficazmente a estos múltiples objetivos, será necesario introducir una clasificación más definida de comunidades y tipos de unidades familiares, de manera que las actividades se puedan diferenciar según las necesidades.

Las inversiones realizadas con el apoyo del AKRSP son elegidas por la población local de acuerdo con sus necesidades. Este aspecto ha resultado fundamental para el éxito del programa, pero ahora el AKRSP estaría en condiciones de hacer mejor uso de sus conocimientos sobre las tendencias demográficas y económicas del medio local y sobre las oportunidades existentes, con la finalidad de brindar a la población rural orientación acerca de los aspectos prioritarios. Esta función consultiva no tiene por qué comprometer los principios de participación y propiedad.

Organizaciones rurales

Para que las organizaciones rurales sigan existiendo, las unidades familiares individuales deben ver claramente las ventajas de su participación en ellas. Ahora lo que importa es verificar y demostrar la conveniencia de seguir manteniéndolas. Para el futuro, la oportunidad fundamental radica en hacer que los miembros vean en esas organizaciones un medio de acceso a los servicios e inversiones disponibles a través de programas gubernamentales y no gubernamentales. En particular, el AKRSP debe contribuir en forma decisiva a vincular a las organizaciones rurales con el gobierno pakistaní.

Muchos proyectos futuros de infraestructura requerirán de la cooperación entre las aldeas. Para ello, el AKRSP deberá desarrollar modelos viables de organización, conociendo el antecedente de que en el pasado las organizaciones rurales individuales temían perder el control sobre la toma de decisiones.

Un compromiso satisfactorio entre múltiples organizaciones rurales y organismos gubernamentales para el desarrollo de la infraestructura productiva o social favorecería notablemente el establecimiento de un sistema que permita a las comunidades participar directamente en el proceso de planificación local y regional. Dada su nueva condición de socios en los programas de inversión pública y de entidades participantes en el NRDB propuesto, debería considerarse la posibilidad de adoptar alguna estructura jurídica o semijurídica para dichas organizaciones.

Ordenación de los recursos naturales

Comparativamente, el programa ha tenido escasa repercusión en la producción de cereales y la nutrición animal, a pesar de la importancia que estas actividades revisten para las unidades familiares; en parte, esto puede deberse a la falta de seguimiento y apoyo técnico adecuados y a una insuficiente atención a la comercialización de los productos. Sin embargo, como observaba el DEO en 1989, es probable que el programa tecnológico en sí mismo no sea siempre apropiado.

En la siguiente etapa, el AKRSP debería dar prioridad al programa de ordenación de los recursos naturales. Se pueden mejorar las técnicas utilizadas para definir las necesidades de los diferentes tipos de unidades familiares agrícolas y para generar las tecnologías adecuadas

para atender esas necesidades. El programa se está descentralizando con la finalidad de ajustarlo más a las necesidades locales. No obstante, éste debería conocer mejor los diversos tipos de sistemas agrícolas domésticos, a fin de orientar el desarrollo o adquisición de tecnologías y de influir en los diálogos con las comunidades para conseguir unas intervenciones adecuadas. Dentro de este cambio de orientación, se debería atribuir más responsabilidad a los productores agrícolas en la identificación y evaluación de las nuevas tecnologías. Para ello se necesitan más personal y más fondos que los que se prevén actualmente, pero quizá convendría considerar hacer de ello un proyecto separado, relacionado con el sistema nacional de investigación de Pakistán.

Perfeccionamiento de los recursos humanos

A través de sus programas de capacitación, el AKRSP ha realizado una contribución importante al perfeccionamiento de los recursos humanos. Se capacita a los pobladores en áreas específicas, de manera que puedan seguir brindando servicios en el seno de sus comunidades.

No obstante, para que las organizaciones rurales puedan participar plenamente en el desarrollo, será esencial una mayor capacitación de sus miembros en gestión empresarial; los proyectos futuros que impliquen cooperación entre esas organizaciones necesitarán de personal dirigente que asuma una función de liderazgo en un marco multicomunitario. Asimismo, el nuevo sistema bancario propuesto requerirá más contadores y administradores en las aldeas.

Ahorro y préstamo

Si se aspira a una gestión satisfactoria del banco propuesto (el NRDB) será necesaria una intermediación financiera más profesional. En particular, la orientación estratégica debe hacer menos hincapié en las necesidades crediticias para centrarse en el desarrollo de la capacidad de endeudamiento. El banco deberá elaborar sistemas de información financiera, introducir medidas adicionales para regular los riesgos, mejorar el respaldo para las operaciones de ahorro y préstamo rural, capacitar mejor para el desempeño de las mismas e incrementar los controles y otras medidas preventivas internas.

La compañía de apoyo a la empresa está destinada a financiar inversiones que puedan redundar en importantes beneficios sociales y ejercer un efecto catalizador, pero cuyo riesgo es demasiado elevado para un prestamista habitual. El desafío que implica su función demandará una gerencia muy calificada y competente. Sus proyecciones comerciales demuestran que es improbable que sea rentable, por lo que algunas de las ganancias del NRDB se transferirán al capital accionario de la compañía. Sin embargo, algunas de sus características harán posible que interactúe eficientemente con los interesados y empresarios locales.

Cuestiones que afectan a la mujer

Las organizaciones de mujeres creadas bajo los auspicios del AKRSP se han convertido en foros aceptados y viables para la participación de las mujeres de las aldeas en el proceso de desarrollo. Además de continuar atendiendo las peticiones de las nuevas comunidades, ahora el programa debería prestar especial atención a la calidad de su interacción con las organizaciones existentes de mujeres y propiciar un mayor ámbito de acción de las unidades familiares en cada comunidad.

Los diversos programas deben aplicarse de manera más flexible, mejorando el control y seguimiento del personal. Esto presupone contactos más prolongados con determinados poblados y una mayor comprensión de la dinámica de las comunidades y unidades familiares. El analfabetismo, así como los factores culturales y religiosos constituyen obstáculos para el cambio de la función tradicional que la mujer desempeña --en algunas zonas más que en otras-- , razón por la cual el programa debe ser realista acerca de la rapidez con la que pueden lograrse los cambios. Las vinculaciones satisfactorias con otros organismos que realizan inversiones de carácter social contribuirán a que las organizaciones de mujeres desarrollen confianza en sí mismas.

En muchas de las organizaciones, las mujeres necesitan capacitación más intensiva en destrezas empresariales, entre otras, planificación, administración y comercialización. En el otro extremo del espectro se encuentran las mujeres más pobres (a menudo al frente de los hogares), a quienes se tiende a excluir de las actividades de las organizaciones de mujeres; se deben elaborar subproyectos especiales para ellas. La baja tasa de alfabetización de las mujeres es un gran inconveniente, pero la situación habrá de mejorar a medida que aumente el número de mujeres alfabetizadas que entren a formar parte de estas organizaciones.

Enseñanzas obtenidas

El AKRSP ha tenido una considerable influencia sobre el desarrollo en un entorno muy difícil. Ha evitado el aislamiento y ha integrado paulatinamente sus actividades con el gobierno y otros inversores en el proceso global de desarrollo. Este enfoque, así como la insistencia en el desarrollo de la capacidad de autoayuda en las comunidades cooperantes, permiten augurar buenas perspectivas para la continuidad de sus beneficios.

Aún continúa la discusión acerca de qué posibilidades de repetición tiene el AKRSP. Es improbable que la experiencia pueda (o deba) ser transferible en todos y cada uno de los detalles, pero no hay prácticamente duda de que los principios del AKRSP son aplicables en forma generalizada. De hecho, los métodos del AKRSP se están utilizando activamente en otros programas tanto dentro como fuera de Pakistán, apoyados por la Fundación Aga Khan, el Banco Mundial, el Banco Asiático de

Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, si bien no siempre con resultados tan satisfactorios como los del AKRSP.

Duración y costos: La duración típica de los proyectos del Banco Mundial (seis a ocho años) contrasta sensiblemente con el programa de apoyo a largo plazo del AKRSP, pero la evolución del mismo demuestra claramente que el proceso de establecimiento de las instituciones rurales no puede apresurarse.

Hasta ahora, el costo total del programa ha sido de US\$52 millones (excluyendo las inversiones de los beneficiarios). Los costos por cada una de las 75.200 unidades familiares beneficiarias (US\$690) son bastante módicos. A menudo, los gastos en proyectos de desarrollo rural financiados por el Banco Mundial han duplicado estos montos y por lo general no han incluido el desarrollo de la capacidad humana, que es tan importante para un impacto sostenible.

Enseñanzas para el Banco Mundial:

- Muchos de los proyectos de desarrollo rural del Banco fracasaron porque eran demasiado complejos para los organismos estatales que los administraban. La experiencia del AKRSP demuestra que los proyectos con componentes múltiples pueden beneficiarse mutuamente, siempre que la estructura institucional sea la apropiada.
- La flexibilidad del AKRSP y la importancia que atribuye a los problemas rurales han contribuido en gran medida a que el programa tenga resultados satisfactorios. El Banco debería trabajar con ONG experimentadas y de confianza u otras entidades especializadas, que puedan canalizar el potencial de autoayuda de las comunidades hacia iniciativas productivas e instituciones sostenibles.
- La participación de las organizaciones no gubernamentales debería convertirse en parte integrante de los proyectos de desarrollo rural financiados por el Banco. Si los países clientes no están dispuestos a utilizar fondos obtenidos en préstamos para respaldar a las ONG, el Banco debería cooperar con los donantes para obtener apoyo financiero con este fin.
- El fortalecimiento institucional como resultado de la mayor identificación con esos proyectos puede utilizarse como punto de partida para el desarrollo. Si se cuenta con los beneficiarios en cada etapa de su diseño y ejecución, se pueden sentar los cimientos y entablar contactos para el futuro.

(Box, page 1)

* ***The Aga Khan Rural Support Program: A Third Evaluation***, compilado por Dennis Purcell. Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, de próxima aparición. Véase también ***“The Aga Khan Rural Support Program in Pakistan: Second Interim Evaluation”***, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, 1990. Texto de este Précis escrito por Stephanie D. Smith.

(Table, page 2)

Resultados en la zona del programa, 1982-94	
	<i>Total</i>
Superficie (km ²)	74.200
Población (rural)	905.400
Número de aldeas (aprox.)	1.150
Organización social	
Organizaciones rurales (número)	1.834
Organizaciones de mujeres (número)	768
Ahorros (millones de rupias)	210
Organizaciones rurales	177
Organizaciones de mujeres	33
Mujeres comprometidas en el desarrollo	
Desembolso en créditos (millones de rupias)	27
Préstamos colectivos (número)	579
Unidades familiares beneficiarias (número)	22.793
Inversiones en infraestructura productiva (IIP)	
Número de IIP iniciadas	1.501
Unidades familiares beneficiarias (número)	85.189
Costo de IIP iniciadas (millones de rupias)	285,0
Número de IIP terminadas	1.204
Agricultura	
Semillas mejoradas (kgs)	329.973
Arboles frutales plantados (millones)	2,5

(Box, page 3)

Recuadro: Integración de las organizaciones rurales con otros organismos

Al principio, el AKRSP se dedicó a entablar contactos con la comunidad del poblado. A medida que el programa ha ido madurando, ha ido ampliando paulatinamente su foco de atención y propiciando las vinculaciones con otros organismos comprometidos en la realización de inversiones y prestación de servicios. Ha logrado progresos considerables en la tarea de vincular organizaciones rurales y de mujeres con otras organizaciones no gubernamentales y organismos públicos y privados para el desarrollo y prestación de servicios. La mayor parte de esta actividad se ha dado en las áreas de la salud, la educación y el abastecimiento de agua.

En general, la cooperación con estas partes ha sido satisfactoria, pero la experiencia demuestra que el AKRSP deberá dedicar atención prioritaria a la elaboración de acuerdos efectivos de cooperación entre las organizaciones rurales y de mujeres y organismos estatales. El actual Secretario Principal de la región septentrional ha impulsado a los organismos ejecutivos a comprometer a las organizaciones rurales y de mujeres como socios participativos en el desarrollo. A pesar de que el gobierno ha tomado mayor conciencia de la utilidad de las organizaciones rurales en el proceso de desarrollo, la mayor parte de los organismos estatales no están acostumbrados a realizar consultas relevantes con los beneficiarios; al igual que los gobiernos en la mayoría de los países, han seguido un enfoque jerárquico y guiado por la oferta. Para mejorar la eficiencia y el efecto multiplicador de los presupuestos estatales para el desarrollo, el AKRSP podría contribuir a informar al personal del gobierno acerca de los aspectos institucionales de las organizaciones rurales y a planificar y controlar procesos eficientes de interacción.

(Box, page 4)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719, Internet: rweaving@worldbank.org