



Progreso en las aldeas de Java

En la evaluación del DEO de 1999 referente a la asistencia del Banco a Indonesia se comprobó que los proyectos no estaban suficientemente orientados a la reducción de la pobreza y que los proyectos agrícolas no se habían centrado expresamente en los más pobres. Para comprobar los resultados en términos de desarrollo en los segmentos más bajos de la población, el DEO regresó a Indonesia en el año 2000 con el objeto de evaluar el avance de tres proyectos diseñados para mejorar diversos aspectos de la vida de los habitantes de las aldeas; se hizo especial hincapié en la isla principal, Java.

Sobre la base de una encuesta efectuada con 197 personas en 33 aldeas, el DEO concluyó que las intervenciones en los sectores de salud, agricultura e infraestructura habían tenido efectos positivos. A pesar de que no era posible cuantificar el grado de reducción de la pobreza que se había logrado, a grandes rasgos los objetivos del proyecto eran compatibles con la reducción de la pobreza y esos objetivos se lograron a pesar de que no siempre respondían a las prioridades de la población rural. Es probable que en dos de los tres proyectos, los resultados positivos se mantengan. Así pues, por lo menos en el caso de Java, no parecía que los proyectos se hubieran visto afectados significativamente por la crisis financiera de 1997 y sus efectos políticos.

Enfoque

El DEO visitó varias aldeas seleccionadas al azar en Java Central y Yogyakarta. En

estas dos provincias, respectivamente, el 14% y el 8% de la población rural tenían ingresos inferiores al umbral de pobreza, mientras que el promedio nacional era del 12%. Cuando se tienen en cuenta la calidad de la vivienda, el nivel de educación y otros indicadores de pobreza, el grado de pobreza en estas provincias es mucho mayor de lo que parecen dar a entender los datos correspondientes a los ingresos. En la evaluación se examinaron los resultados del proyecto en un área que es generalmente pobre. No se pudo comparar la repercusión en los más pobres y en los que no lo eran tanto, ni (dado el amplio alcance geográfico de los proyectos) comparar las aldeas incluidas o no en cada proyecto.

El DEO usó tres cuestionarios distintos: uno para los jefes de la aldea ($N = 33$), otro para las parteras locales ($N = 15$) y otro para las madres de niños menores de cinco años ($N = 148$). La ponderación relativa



que se dio a este último grupo estaba en consonancia con la comprobación del DEO de que los proyectos del decenio de 1990 no se habían orientado suficientemente a las mujeres de las zonas rurales, que constituyen un porcentaje desproporcionado de la gente pobre. La evaluación también aplicó una lista de verificación de la calidad a 32 caminos construidos mediante dos de estos proyectos.

En las secciones siguientes se presentan, en primer lugar, la naturaleza y los resultados generales de los proyectos y, en segundo lugar, los resultados de la encuesta.

Los proyectos

Uno de los proyectos capacitó a parteras para que vivieran y trabajaran en las aldeas, en un esfuerzo por mejorar los niveles de salud de las madres y de sus hijos. Los otros dos tenían un esfuerzo en común para lograr la participación de los pobladores en la construcción y el mantenimiento de infraestructuras de pequeña escala. Uno de ellos también intentaba lograr que la agricultura fuese más sostenible para poder aumentar los ingresos de los hogares campesinos. A continuación se resumen los objetivos y resultados de cada proyecto.

Quinto proyecto de población (Parte B solamente, US\$25 millones)

La Parte B de este proyecto (el resto del proyecto no tenía un enfoque rural y, por consiguiente, no se evaluó) ayudó al Ministerio de Salud a crear un contingente de comadronas para los poblados, que, en colaboración con los trabajadores de planificación familiar, el personal del centro de salud, las parteras tradicionales y otros grupos de la aldea, trabajaron para reducir la tasa de mortalidad de las madres y sus recién nacidos. El proyecto logró o sobrepasó eficientemente los objetivos relevantes.

En primer lugar, se fortaleció el marco normativo. En 1996 se promulgó un decreto ministerial que regulaba el registro y la práctica de las parteras. Con ello aumentó la autonomía de las parteras, particularmente en lo que respecta al manejo de partos anormales.

El segundo objetivo —fortalecer las capacidades de adiestramiento— se logró parcialmente. El proyecto estableció un sistema de acreditación para las escuelas de capacitación, y el 10% de las escuelas estaban reconocidas formalmente al final del proyecto. En 1994, se sustituyó el programa de estudio de 1991 por otro más sistemático y orientado al proceso, que redujo el período de capacitación de las parteras de dos o tres años a un año solamente. Este cambio se efectuó en respuesta a la iniciativa del gobierno de acelerar la asignación de parteras a las aldeas.

El tercer objetivo se logró plenamente: el proyecto tenía como fin apoyar la capacitación de 16.000 parteras para las aldeas y ayudó a capacitar a 16.085, es decir, el 30% del número total de parteras que el gobierno tenía

previsto asignar a los poblados en 1996. La capacitación se amplió a más de 97 escuelas de enfermería en las 13 provincias del proyecto. El DEO calificó el resultado de la Parte B como altamente satisfactorio.

Proyecto de desarrollo de las tierras altas de Yogyakarta (US\$15,5 millones)

El objetivo de este proyecto era lograr un incremento sostenible de los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los residentes de las tierras altas, principalmente los productores agrícolas, mediante una mejor administración de sus recursos. El proyecto incluía componentes para mejorar las condiciones de los suelos, introducir opciones tecnológicas alternativas para la conservación, fomentar el desarrollo comunitario y mejorar la accesibilidad en el área rural construyendo caminos rurales y puentes. El proyecto abarcó 230 poblados de Yogyakarta, frente a los 140 estimados originalmente. Retrospectivamente, se puede afirmar que el proyecto habría resultado más pertinente si se hubiera prestado más atención al empleo no agrícola.

En cualquier caso, los logros físicos fueron sustanciales. Se construyeron 232 kilómetros de caminos, y se mejoraron 39 puentes, frente a los 173 kilómetros y 22 puentes estimados inicialmente. El proyecto completó las medidas de conservación en 518 microcuencas hidrográficas, mientras que la meta fijada era de 500. Estas medidas incluyeron la construcción de terrazas de curvas de nivel y bancales, mejoras en las vías fluviales y las estructuras de caída y pozos de infiltración y contrahuellas de terrazas. Se apoyó el objetivo de las actividades de investigación y extensión —promover estrategias alternativas para el uso de tierras en las cuencas hidrográficas— con la creación de 150 parcelas de demostración en las aldeas (el objetivo previsto era de 140) y 111 invernaderos en los poblados (objetivo, 80). Las iniciativas de desarrollo comunitario incluyeron la distribución de plántones y ganado, la construcción y rehabilitación de caminos y puentes, la introducción de mejoras en los sistemas de suministro de agua potable y saneamiento, y la creación de 1.586 fondos rotatorios que beneficiaron a 175.000 familias campesinas.

El DEO calificó el resultado del proyecto como satisfactorio. Su único inconveniente fue el escaso efecto de demostración del componente de transferencia de la tecnología agrícola: los campesinos no siempre estaban dispuestos a realizar el trabajo adicional que requería la nueva tecnología.

Proyecto de infraestructura para las aldeas (US\$72,5 millones)

Esta iniciativa se concibió como proyecto piloto, dirigido al 20% de las aldeas más pobres de Java. Su meta era involucrar a los pobladores en la toma de decisiones sobre el uso de los fondos en concepto de donación, que se emplearon para obras públicas en pequeña escala. El

proyecto permitió ofrecer a las personas subempleadas puestos de trabajo remunerados en efectivo en las obras de construcción de la infraestructura, y movilizó a las aldeas para que ayudaran a cubrir el costo de las obras. Las actividades llegaron a 1.230 poblados de todo Java (en comparación con los 1.200 que se habían estimado), y el proyecto ayudó a construir 3.680 kilómetros de caminos rurales, 7.790 metros de puentes, 2.427 sistemas de agua potable, 1.230 unidades comunitarias de saneamiento y dos muelles. Además, tuvo importantes efectos inmediatos en el empleo: los trabajadores no calificados recibieron un “incentivo monetario” a cambio de 13,4 millones de días-hombre de trabajo y, en un período de dos años, se emplearon 246 ingenieros de campo. El DEO calificó el resultado como altamente satisfactorio.

Resultados de la encuesta

La encuesta del DEO trató de averiguar si los proyectos tenían sentido para los habitantes de las aldeas, si habían logrado sus objetivos y si los resultados eran sostenibles.

¿Respondían los proyectos a las necesidades percibidas de la población rural?

El DEO solicitó a los jefes de las aldeas, a las parteras y a las madres que imaginaran que su poblado no tenía ninguno de los siguientes servicios: caminos de acceso, suministro de agua potable, letrinas, escuela primaria o dispensario. Se les pidió que supusieran que solamente había fondos disponibles para resolver una de esas deficiencias. ¿Cuál escogerían? Todos los grupos indicaron que el agua potable era su prioridad principal: el 53% del total puso el agua en primer lugar, con pocas variantes de un grupo a otro. Los jefes y las madres dieron el segundo lugar a los caminos (el 33% y el 15%, respectivamente). Para las parteras, el segundo lugar correspondía a los dispensarios (con el 27% de sus votos). La escuela primaria ocupó el último lugar, ya que solamente el 6% indicó que ésta era su máxima prioridad.

Un grupo clave para evaluar las necesidades de los pobres es el de las madres. Casi el 60% indicó que el agua potable era su prioridad principal, opción que no era fundamental en ninguno de los tres proyectos. A pesar de que el abastecimiento de agua potable es una de las posibles actividades en el *proyecto de desarrollo de las tierras altas de Yogyakarta*, no hay datos disponibles en el informe de terminación que indiquen cuántos sistemas se construyeron; las obras de infraestructura más importantes fueron los caminos (considerados como la primera prioridad por un tercio de los jefes de aldea). Muchas aldeas ubicadas en las zonas calizas de Gunung Kidul sufren escasez de agua potable, según indicaron varios habitantes al personal de la misión del DEO, y resulta sorprendente que ello no se hubiera reflejado en la asignación de fondos del proyecto. La misión estimó que en el subdistrito de Rongkop, un hogar tendría que gastar el equivalente del 5% de un salario mínimo para comprar

25 litros de agua de los carros cisterna, que es lo que necesita una familia para cubrir sus necesidades diarias. Ello obliga a preguntarse si el proyecto estuvo realmente impulsado por la demanda.

En el *proyecto de infraestructura para las aldeas*, las diversas opciones de infraestructura estaban completamente abiertas, pero sólo el 13% de la donación a la aldea se utilizó para financiar el proyecto de agua potable y saneamiento, en comparación con el 76% destinado a los caminos. En el informe final de ejecución se indica que las “mujeres son las principales beneficiarias de las instalaciones de agua potable”, lo que podría explicar por qué gran parte de las 149 madres que fueron entrevistadas por la misión indicaron que el agua potable era su prioridad principal. La importancia concedida a los caminos podría reflejar las preferencias de los jefes de los poblados y los ingenieros de campo contratados por el proyecto. La misión llegó a saber que en las consultas con la población local, el personal del proyecto y el gobierno no promovieron debidamente las demás opciones de infraestructura comunitaria.

En el caso del *quinto proyecto de población*, la evaluación *ex post* comparó el uso de las comadronas con el de las parteras tradicionales para ver si la población solicitaba nuevos servicios. Se llegó a tres conclusiones. En primer lugar, es más probable que las mujeres usen una combinación de servicios de fuentes tradicionales y nuevas, en lugar de usar solamente una de ellas. (Al parecer ello se debe a que las comadronas son consideradas como complemento, y no como substitutas de las parteras tradicionales. Estas últimas ofrecen apoyo y atención aproximadamente durante un mes después del parto: cuidado de los niños, faenas domésticas, masajes, etc.). En segundo lugar, es más probable que las mujeres pobres usen parteras tradicionales en lugar de comadronas capacitadas. En tercer lugar, al comparar los planes de las madres para sus futuros partos con lo que hacían en el pasado, parece estar aumentando el apoyo al uso exclusivo de comadronas capacitadas. En otras palabras, el proyecto pasa la prueba de la relevancia, pues parece haber previsto correctamente una demanda latente de comadronas capacitadas. Además, los intentos previos para mejorar los servicios ofrecidos por las parteras tradicionales —por ejemplo, mediante la capacitación en higiene— no habían tenido éxito.

De los tres proyectos, el menos relevante es el de *desarrollo de las tierras altas de Yogyakarta*, a pesar de que su calidad es satisfactoria. Podría ponerse en tela de juicio la mayor atención concedida al mejoramiento de la productividad agrícola. La base de recursos naturales no es prometedora —las vastas tierras “agrícolas” de Gunung Kidul son prácticamente rocas peladas. En las aldeas visitadas por la misión de auditoría, los jefes hablaban constantemente de la necesidad de diversificar la producción agrícola. Los datos del censo indican que este distrito es el menos diversificado de los ocho que fueron

objeto de evaluación *ex post*. Al mismo tiempo, la diversificación avanza con rapidez. El 52% de las madres encuestadas indicaron que la principal fuente de ingresos de sus hogares proviene de la producción agrícola. El apoyo del proyecto a la cría de ganado en menor escala (cabras) posiblemente haya tenido sentido dado que ésta no es una actividad que requiera el uso intensivo de la tierra (y, además, porque el objetivo es ayudar a las mujeres). Pero es más difícil encontrar argumentos para justificar la realización de grandes inversiones en la estabilización de los suelos. Una mayoría de los jefes de las aldeas de Yogyakarta (59%) indicaron que la erosión no constituía un problema significativo. En muchos casos, ello no se debía probablemente al proyecto: muchos poblados habían adoptado medidas de control impresionantes (por ejemplo, recubrir con piedras las contrahuellas de las terrazas) mucho antes de la ejecución del proyecto.

¿Lograron los proyectos sus objetivos?

En el quinto proyecto de población se planteó la duda de si los intentos gubernamentales de acelerar el envío de comadronas a los poblados había puesto en peligro tanto la calidad de la capacitación como el objetivo de ubicar a las comadronas cerca de su lugar de origen. La encuesta descubrió que las parteras estaban mejor formadas de lo que se había previsto y que estaban en condiciones de integrarse en la vida de las aldeas a las que se las habían destinado. De las 15 comadronas entrevistadas, el 70% tenía menos de 30 años; todas se habían graduado de la escuela secundaria así como de la escuela de enfermería; el 53% había asistido a dos o más cursos de capacitación con posterioridad a su asignación; el 53% había nacido en el distrito donde estaba trabajando actualmente; el 93% hablaba el idioma local, y el poblado había ofrecido vivienda al 60% de las comadronas cuando llegaron a trabajar.

Para la evaluación del proyecto de desarrollo de las tierras altas de Yogyakarta, se realizaron inspecciones de tierras y entrevistas en 17 aldeas de Yogyakarta. Aparentemente las terrazas están bien mantenidas y existen numerosos ejemplos de pastos y cultivos perennes —lo que podría mejorar la estabilidad de los suelos—, a pesar de que muchas de estas medidas eran anteriores al proyecto. Los caminos construidos son de calidad aceptable. No ha habido un aumento significativo en los rebaños de cabras como resultado del proyecto, y los fondos rotatorios —creados por el proyecto o no— han seguido creciendo.

Con respecto a las obras construidas por el proyecto de infraestructura para las aldeas, la misión inspeccionó 20 caminos y comprobó que la calidad del diseño fluctuaba entre aceptable y buena. Según la evaluación de los caminos efectuada por la misión de evaluación *ex post*, la calidad de éstos era comparable a los del proyecto de Yogyakarta. Sin embargo, los jefes de las aldeas de

Yogyakarta les dieron una calificación más alta que sus colegas de Java central.

En Gunung Kidul, Yogyakarta, la encuesta examinó ocho poblados que se habían beneficiado de los proyectos de desarrollo de las tierras altas y de infraestructura para las aldeas. El DEO preguntó a la población afectada cuál de los dos proyectos había tenido más impacto positivo en sus vidas. No había una preferencia clara entre los proyectos: de las 14 personas entrevistadas, 7 preferían el proyecto de infraestructura de las aldeas, 5 el de Yogyakarta y 2 indicaron que no había una diferencia significativa entre uno y otro. No siempre había consenso ni siquiera dentro de un mismo poblado: en tres de ellos, las preferencias estaban divididas entre ambos proyectos por igual. Las personas que favorecían el proyecto de infraestructura para las aldeas tendían a señalar el gran número de empleos temporales remunerados creados por la construcción de los caminos. Por el contrario, los que valoraban más el proyecto de Yogyakarta solían destacar los beneficios a largo plazo y los efectos directos en la productividad agrícola.

¿Es probable que perduren los resultados positivos de estos proyectos?

Ocho de las 15 comadronas entrevistadas llevaban en la respectiva aldea más de tres años, es decir, que se habían quedado después de la expiración de su primer contrato. Diez indicaron que se quedarían en el poblado al finalizar su contrato actual. Existe también una clara demanda de servicios por parte de los clientes que los pagan. En las aldeas donde se realizaron las entrevistas, nueve de las 15 comadronas indicaron que sus ingresos por concepto de servicios privados equivalían por lo menos al doble del monto del estipendio pagado por el gobierno. Parece, pues, que los resultados del proyecto perdurarán.

Las mejoras de los caminos rurales conseguidas tanto por el proyecto de desarrollo de las tierras altas de Yogyakarta como por el proyecto de infraestructura para las aldeas parecen haber perdurado. En las regiones visitadas por el DEO, el mantenimiento lo realizan periódicamente las personas reclutadas por el jefe del poblado que no reciben ninguna remuneración. Las actividades de mantenimiento muy raras veces incluyen trabajos más complejos fuera del rellenado de los baches con arena y piedras pequeñas; sin obras de compactación mecánica —no se han encontrado pruebas de ello— esas reparaciones son del todo insuficientes para unos caminos de fuerte pendiente. Sin embargo, casi tres cuartas partes de los jefes de los poblados entrevistados indicaron que los caminos se mantienen mejor ahora que cinco años atrás. En algunos lugares, la población ha utilizado sus propios fondos para asfaltar los tramos más empinados: esto se hizo en los caminos construidos en ambos proyectos. Asimismo, en ambos proyectos se detectó la misma resistencia a la erosión. En ambos casos, por consiguiente, es probable que se consiga la sostenibilidad.

Se siguen manteniendo los *fondos rotatorios* establecidos por el proyecto de desarrollo de las tierras altas de Yogyakarta. En el poblado de Kepek, un criador de cabras dijo a los miembros de la misión que el fondo rotatorio local había recibido 700.000 rupias del proyecto y que había pagado el capital de tres millones de rupias, una tasa de crecimiento del 16% en términos reales. Diez de los 24 hogares del fondo habían recibido en préstamo sumas que fluctuaban entre 40.000 y 60.000 rupias, amortizando un mínimo de 1.000 rupias por mes más un interés del 0.5%. Dos de los 10 prestatarios habían tenido problemas temporales con el pago de sus amortizaciones, pero estos se habían resuelto usando una combinación de apoyo y sanciones del grupo. Se registraron situaciones similares en otros poblados, y en ningún caso el fondo quebró. Por lo tanto, la sostenibilidad de este componente del proyecto se califica como probable.

La facilidad para acceder a los préstamos de los fondos rotatorios y, en algunos casos, de los bancos, probablemente ha contribuido a mejorar la sostenibilidad de los tres proyectos. Cada una de las 33 aldeas visitadas tenía un fondo rotatorio activo, y en cada caso los jefes de aldea indicaron que el fondo había crecido durante los últimos cinco años. No todas las personas tienen la misma necesidad de estos fondos, ni las mismas posibilidades de acceso. De las madres entrevistadas, el 38% indicó que había obtenido un préstamo en los últimos cinco años, pero solamente el 18% lo había recibido del fondo rotatorio. Las comadronas de las aldeas prefieren endeudarse con los bancos: casi la mitad de las entrevistadas había recibido un préstamo, pero ninguna lo había recibido de un fondo rotatorio. Emplearon sus préstamos para comprar equipo y suministros profesionales, renovar el dispensario y comprar las bicicletas y motocicletas que necesitan para su trabajo.

Conclusiones

Los resultados del proyecto aparentemente no se vieron afectados significativamente por la crisis financiera de Asia oriental en 1997. Evidentemente, la crisis se notó más en las ciudades que en el campo. La mayoría de los jefes de los poblados y de las mujeres señalaron al DEO que la mayor parte de la población vivía mejor que cinco años antes. Resulta impresionante que los 33 poblados visitados contaran con instituciones financieras sólidas, incluidos fondos rotatorios bien capitalizados y accesibles a personas con distintos niveles de ingreso. Ello representa

una sólida base para impulsar el desarrollo y mantener las iniciativas de lucha contra la pobreza. Otra encuesta del Banco en el área rural de Java Central llegó a la misma conclusión: hombres, mujeres y jóvenes se mostraron de acuerdo en que su bienestar había mejorado en el transcurso de los diez años previos a 1999, período durante el cual la proporción de hogares pobres había bajado entre 10% y 15% ¹.

¹ Basado en entrevistas con 72 personas en el área rural de Genengsari, Java Central; véase "Indonesia: Consultations with the Poor", informe presentado en el Taller de síntesis global celebrado el 22 y 23 de septiembre de 1999, por el Grupo de Lucha contra la Pobreza, Banco Mundial.

Précis



GRUPO DE ASOCIACIONES Y CONOCIMIENTOS DEL DEO

Editor Jefe: Elizabeth Campbell-Pagé

Redactora: Caroline McEuen

Redactora adjunta: Pat McNeese

Difusión: Juicy Qureishi-Huq

► *Précis* se distribuye en forma gratuita. Comuníquese con el Centro de Consultas del DEO por teléfono (1-202/458-4497) o envíe este formulario por fax (1-202/522-3125). También puede enviar su pedido por correo electrónico a eline@worldbank.org

► Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, en: <http://www.worldbank.org/oed>

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

ISSN 1564-6297

Précis 205

Progreso en las aldeas de Java

