

Title: OED Précis no. 129 - La generación de ingresos para los refugiados afganos en
Pakistan

Job number: 97S0326

Language: English

Translations: Spanish

Country: Pakistan

Input date: 8/6/99

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones -Boletín

Noviembre de 1996

La generación de ingresos para los refugiados afganos en Pakistán

De acuerdo con un reciente estudio de evaluación del DEO, tres proyectos destinados a crear empleo para los refugiados afganos en Pakistán dieron extraordinarios resultados y beneficiaron tanto a los refugiados como a la población local. Los proyectos de generación de ingresos para las zonas de refugiados (IGPRA) --íntegramente financiados con donaciones-- fueron administrados por el Banco Mundial en nombre del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) durante un período de 12 años a partir de 1984. Con los mencionados proyectos se proporcionó empleos, capacitación y conocimientos especializados a los refugiados a través de casi 300 subproyectos de obras públicas, forestales y de conservación. Algunos de los subproyectos todavía se encontraban en curso al hacerse la evaluación del DEO.*

Los proyectos alcanzaron con creces sus objetivos de generación de ingresos, y proporcionaron también muchas oportunidades de inversión en infraestructura rural de uso intensivo de mano de obra, silvicultura y conservación en Pakistán. Además, contribuyeron a reparar parte del daño causado al medio ambiente y la infraestructura por más de tres millones de refugiados y su ganado, aunque aún queda mucho por hacer al respecto. Los proyectos tuvieron un efecto considerable aunque temporal en el ingreso; si la población local hubiera participado más en la formulación y ejecución de los proyectos la recuperación de los activos podría haber tenido un carácter más permanente. Al aplicar estos proyectos en otros países sería necesario tener en cuenta las condiciones locales, sobre todo en lo que respecta a las afinidades culturales entre los refugiados y la población local.

Metas y ejecución

Antecedentes

En 1980, más de tres millones de refugiados afganos, con un número similar de cabezas de ganado, ingresaron a Pakistán escapando de la guerra. La mayoría de ellos se instaló en las afueras de las ciudades o en zonas rurales cercanas a la frontera, donde a veces superaban en número a la población local. Al satisfacer sus necesidades diarias en materia de forraje, leña,

agua y otras provisiones, los refugiados dañaron tierras de pastoreo y zonas boscosas que ya se encontraban sometidas a tensiones ambientales y sobrecargaron la infraestructura rural.

Tras satisfacer las necesidades humanitarias más urgentes mediante un programa de ayuda internacional de gran envergadura, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados concentró su atención en satisfacer la necesidad de los refugiados de contar con ingresos suplementarios, así como en reparar el daño causado a los recursos naturales y la infraestructura. Con un fondo fiduciario de donantes administrado por el Banco Mundial se ha respaldado la ejecución de unos 295 subproyectos desde 1984. El financiamiento fue proporcionado por Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza, los Países Bajos, el Reino Unido y la Unión Europea. Alemania --que fue el principal donante-- otorgó financiamiento directo para los proyectos. Casi las dos terceras partes de los gastos vinculados con el proyecto se registraron en la provincia de la frontera del noroeste, una tercera parte en Beluchistán, y alrededor de un 5% en Punjab. (Véase el cuadro.)

Formulación

Los principales objetivos de los proyectos fueron los siguientes:

- crear empleo y generar ingresos --principalmente para los refugiados afganos, y también para la población local pobre-- mediante proyectos rurales con gran intensidad de mano de obra;
- reparar parte del daño causado a la infraestructura y el medio ambiente por los refugiados y su ganado, y
- crear activos duraderos para el país que escoge a los refugiados.

Los subproyectos debían ser eficaces en función de los costos, de corto plazo, acertados desde el punto de vista ambiental y técnico, y de gran intensidad de mano de obra (el componente de mano de obra debía representar por lo menos el 60% de los costos de inversión). Los refugiados debían representar al menos la mitad de la mano de obra utilizada en los subproyectos de reforestación, ordenación de zonas de captación, reparación de sistemas de riego y drenaje, protección contra inundaciones, regularización de ríos y mejoramiento de caminos. Algunos de los subproyectos de silvicultura y viales, y todos los subproyectos de control de inundaciones y regularización de ríos, abordaban problemas que ya existían antes de la llegada de los refugiados.

El Banco decidió valerse de los organismos gubernamentales provinciales existentes, en lugar de crear nuevas instituciones especialmente para el proyecto. Se adoptaron los mismos procedimientos de ejecución usados por los gobiernos provinciales en programas públicos similares. Los subproyectos fueron ejecutados por los departamentos de operaciones provinciales y coordinados por una pequeña unidad de proyectos de la división de estados y

regiones de frontera del gobierno federal; además, se contó con el apoyo de expertos técnicos contratados a nivel internacional por períodos breves.

Métodos de evaluación

Como parte de la evaluación del DEO, un equipo de consultores paquistaníes realizó un estudio de los efectos sociales. Para la evaluación se utilizaron las fuentes de información existentes, que fueron convalidadas mediante extensas inspecciones oculares y entrevistas a los refugiados y al personal local de los proyectos. Fue difícil determinar la magnitud de las reparaciones necesarias puesto que no existían estudios de referencia. Además, la mayoría de las zonas ya estaban sometidas a tensiones ambientales debido a la sobreexplotación de los recursos causada por la población local y el ganado antes de la llegada de los refugiados.

Resultados

Los resultados de los proyectos fueron extraordinarios por la gran variedad de activos creados, la relativa facilidad con que los organismos locales los ejecutaron, y los efectos que tuvieron en el empleo y los ingresos de los refugiados. Se alcanzaron con creces los objetivos en materia de creación de empleo; en 12 años se generaron 24 millones de días de trabajo, de los cuales las tres cuartas partes beneficiaron a los refugiados afganos. Se estima que gracias a los proyectos se logró cubrir el 11% de las necesidades de empleo de la fuerza de trabajo disponible entre los refugiados, además de acrecentar su especialización. A través de IGPR II y III, se proporcionó capacitación formal en materia de ordenación forestal y, para las mujeres afganas, en la producción de plántones y la conservación de energía en el hogar. Dada la enorme cantidad de refugiados habría sido necesario un programa de alcance mucho mayor para proporcionar ingresos a todos los que podían trabajar.

Los proyectos contribuyeron en gran medida a contener y reparar los daños causados a la infraestructura. Abarcaron, por ejemplo, obras de riego y obras viales en los suburbios de Peshawar y en las cercanías de los campos de refugiados, trabajos de reforestación, y el mejoramiento de caminos importantes que sirven como vías de abastecimiento para los refugiados. También se crearon activos duraderos para la población local y el país que acogió a los refugiados. Finalmente, se recuperó la cubierta vegetal y forestal y se redujo la erosión del suelo, la escorrentía superficial y el riesgo de inundaciones.

Eficacia en función de los costos

En comparación con programas rurales similares aplicados en otros países, los subproyectos fueron eficaces en función de los costos. La información obtenida en el terreno confirma que --con pocas excepciones-- en los subproyectos se utilizaron adecuadamente los recursos. Las comparaciones de los costos unitarios disponibles (como en el caso de los caminos) indican que dichos costos guardaban relación con los incurridos en obras similares en países semejantes y con los resultados obtenidos en otros lugares con programas parecidos de dinero por trabajo. Las estimaciones sobre la tasa de rendimiento económico hechas al

aprobarse los proyectos no pudieron verificarse ni volverse a calcular porque no se disponía de datos respaldatorios.

Efectos

Empleo, especialización

Si bien el empleo creado gracias a los proyectos tuvo un efecto directo importante en algunas familias de refugiados, dicho efecto fue temporal. Pocos refugiados pudieron trabajar durante más de unos pocos meses debido a que los subproyectos eran estacionales y de corto plazo.

El efecto de pleno empleo fue mayor de lo que podría deducirse del número de días de trabajo directamente generados por los proyectos puesto que los refugiados usaron los conocimientos adquiridos mientras trabajaban en los subproyectos para obtener empleo en otras regiones de Pakistán. Si bien la capacitación formal proporcionada en el marco de los proyectos tuvo un efecto limitado, la formación en el empleo dotó a los trabajadores de conocimientos en materia de reforestación, sistemas de riego y drenaje, mejora de caminos y control de inundaciones. Algunos refugiados formaron asociaciones de trabajadores con vínculos permanentes con determinados contratistas. Los conocimientos adquiridos por los refugiados serán útiles también en los programas de reconstrucción de Afganistán.

La mujer

En la mayoría de los subproyectos no participaron mujeres puesto que en la tradición afgana éstas por lo general son segregadas. Aunque en su mayor parte los proyectos no tenían como objetivo generar empleo para las mujeres, algunas mujeres afganas fueron contratadas para producir plantones en sus hogares. Podría haberse hecho más por emplear mujeres en actividades compatibles con la tradición afgana.

Sin embargo, las mujeres fueron las beneficiarias indirectas de los subproyectos, que tuvieron consecuencias tanto positivas como negativas para ellas. En general, las mujeres preferían que sus maridos trabajaran en los subproyectos puesto que al final del día la mayoría de ellos volvía al hogar, lo cual daba a las mujeres un sentido de seguridad. Sin embargo, en los casos en que se clausuró el acceso a las tierras cercanas a los campamentos de refugiados al ponerse en práctica los subproyectos forestales y de conservación, la carga de las mujeres aumentó, ya que debían recorrer distancias más grandes para ir por leña o forraje, o debían comprar estos productos.

Recursos naturales, otros activos

Dado el alcance limitado de los proyectos y el enorme impacto ambiental causado por los tres millones de refugiados y su ganado, los problemas subsistentes son considerables. En algunas zonas sería poco práctico reparar el daño mientras siga habiendo allí un número importante de refugiados y cabezas de ganado.

No obstante, los proyectos tuvieron un efecto neto positivo en el medio ambiente. Las obras de protección contra inundaciones permitieron reducir la pérdida de tierras productivas y de construcciones en las aldeas. Se crearon nuevas zonas boscosas, lo cual redujo la presión sobre los bosques, y las obras de conservación protegieron las zonas de captación y contribuyeron así a reducir la erosión del suelo y los riesgos de inundación. Además, algunos de los propietarios rurales recibieron capacitación en materia de ordenación forestal.

Indudablemente, los subproyectos ejecutados en las provincias de la frontera del noroeste y Punjab han contribuido a recuperar la vegetación y a crear plantaciones en tierras muy empobrecidas. En la evaluación de los efectos ambientales en Beluchistán se destacaron los efectos beneficiosos de la rehabilitación de las tierras de pastoreo y la cubierta forestal, así como de las medidas de conservación del suelo y el agua. Uno de los beneficios imprevistos en Beluchistán fue el incremento de la fauna silvestre en algunas zonas de los subproyectos.

La construcción y mejora de caminos rurales permitió un mejor acceso a las zonas aisladas, con lo que aumentaron las oportunidades de intercambio comercial, si bien aún se desconocen sus efectos ambientales. Tampoco está claro qué efectos tendrá en el medio ambiente la transformación de tierras de pastoreo tradicionales en plantaciones protegidas. Actualmente, las plantaciones proveen pasto para la engorda en establo, pero la producción de forraje disminuirá al aumentar la densidad del follaje, por lo cual será necesario encontrar fuentes alternativas de forraje en el curso de los próximos cuatro o diez años.

La equidad en la población local

En muchos casos, con los proyectos se agravó la desigualdad en la población local. Si bien uno de los objetivos era beneficiar a las comunidades locales, algunos subproyectos de regularización de ríos sólo beneficiaron a unos pocos propietarios rurales y reportaron considerables beneficios a algunos agricultores acomodados. Se pasó por alto a los pobres de las zonas rurales, que en algunos lugares se vieron perjudicados al impedirse el acceso a tierras que antes eran de propiedad comunal. Tras la clausura, sólo se permitió el uso de la tierra a los titulares de derechos “ancestrales” de propiedad, y se excluyó a quienes sólo poseían derechos “básicos” de pastoreo y recolección de leña. La mayoría de las obras de protección contra inundaciones beneficiaron a los dueños de huertos frutales. Los salarios proporcionados gracias a los proyectos sólo cubrían las necesidades de subsistencia de los refugiados que no eran satisfechas mediante los suministros de socorro. No obstante, muchos pakistaníes consideraban que dichos salarios eran demasiado bajos como para mantener a una familia (excepto en el caso de las familias muy pobres).

Sostenibilidad

Probablemente, la mayor parte de la infraestructura proporcionada con los proyectos será sostenible a largo plazo. Se han observado problemas en 15 de los 60 proyectos de infraestructura inspeccionados, sobre todo en los casos en que no se realiza una labor de mantenimiento de los activos (como los caminos de uso intensivo). IGPR III incluyó un

componente de extensión destinado a organizar a las comunidades locales para hacerse cargo de la administración y el mantenimiento de los subproyectos terminados, en el supuesto de que no se previera un IGPPRA IV. El mantenimiento de algunos de los activos creados con los proyectos quedará en manos del Gobierno.

Es difícil evaluar la sostenibilidad de los subproyectos forestales y de conservación habida cuenta de la presencia de factores climáticos y sociales y de problemas relativos a la tenencia de la tierra. Indudablemente, muchos subproyectos forestales en tierras estatales de Beluchistán no son sostenibles y, dados los problemas técnicos existentes, no deberían haberse llevado a cabo. La experiencia adquirida con otros proyectos ejecutados en la provincia de la frontera del noroeste y Beluchistán indican que al aumentar la participación de las comunidades locales en la formulación y ejecución de los proyectos aumenta la posibilidad de lograr la sostenibilidad. Sin embargo, no siempre sucedió así en estos proyectos.

Enseñanzas

- El enfoque aplicado en estos proyectos podría utilizarse en otros países, aunque primero sería necesario hacer un análisis minucioso de las circunstancias específicas de cada país. Algunas de las condiciones que hicieron posible el éxito de los proyectos en Pakistán -- especialmente las afinidades culturales entre los refugiados y la población local-- podrían no existir en otras regiones. Incluso en estos proyectos se observaron diferencias importantes entre los campos de refugiados. Al aplicarse programas similares en otras regiones podrían seleccionarse subproyectos que promuevan la adquisición de los conocimientos necesarios para la reconstrucción después de la repatriación.
- Es importante entender bien las afinidades culturales --o la falta de éstas-- en cada situación. Las semejanzas culturales entre los refugiados y la población local contribuyeron considerablemente al éxito de estos proyectos y podrían ser útiles para la planificación y ejecución de actividades que involucren a refugiados.
- En lugar de crear instituciones especiales para la ejecución de los proyectos es preferible valerse de los organismos locales ya existentes.
- En la práctica, la selección de los proyectos giró en torno al objetivo de crear empleo para los refugiados. Los beneficios habrían sido mayores de haberse aplicado criterios bien precisos en materia de medio ambiente, desarrollo y equidad para la selección de los proyectos. La ubicación de los subproyectos cerca de los campos de refugiados no era esencial para el cumplimiento de los objetivos de empleo y es probable que haya restringido la selección. En lugar de considerar a los subproyectos como distintas intervenciones, los proyectos podrían haber contemplado prioridades de desarrollo para cada región geográfica, y los subproyectos podrían haberse agrupado en torno a esas prioridades.
- El establecimiento de un vínculo entre la producción de recursos y las necesidades de los refugiados podría ayudar a conservar los recursos naturales. Dado que el daño ambiental

causado por los refugiados constituye uno de los principales problemas, algunos de los subproyectos deberían haberse orientado a atender mejor sus necesidades de leña y forraje, las que ocasionaron gran parte del daño.

- En la selección y preparación de los proyectos debería existir una comprensión adecuada del régimen local de tenencia de la tierra y del posible efecto de los subproyectos en los diferentes segmentos de la población. Estos proyectos agravaron las desigualdades existentes porque se pasaron por alto las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra. Si en la etapa de planificación se atribuyera más importancia a las consecuencias de los proyectos en el futuro podrían evitarse sus efectos adversos en las mujeres. Además, si los proyectos se hubieran orientado a las familias más necesitadas habrían dado mejores resultados en materia de justicia social.
- Podría haber aumentado considerablemente la sostenibilidad si se hubiera permitido a las comunidades locales participar en la selección, formulación y ejecución de los proyectos --con lo que se habría logrado una mayor identificación con éstos y con los activos generados--, y si las instituciones rurales se hubieran organizado bien.

BOX

**Informe de evaluación de los efectos: "Income Generating Project for Refugee Areas, Second Income Generating Project for Refugee Areas, Third Income Generating Project for Refugee Areas", de Julian Blackwood, Informe No. 15862, junio de 1996. Estos están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales. Otras personas interesadas pueden solicitarlos al Centro de Información Pública (teléfono: 1-202-458-5454; fax: 1-202-522-1500; correo electrónico: pic@worldbank.org). El presente boletín fue redactado por Stefano Petrucci.*

Distribución de los subproyectos, costos y días de trabajo generados por los proyectos (IGPRA)

	<i>Número de subproyectos</i>	<i>Costo (millones de US\$)</i>	<i>Días de trabajo generados (millones)</i>	<i>Días de trabajo de los refugiados (millones)</i>	<i>Costo por día de trabajo (US\$)</i>
IGPRA I	47	18,1	5,87	4,76	3,08
IGPRA II	149	43,5	11,98	9,30	3,63
IGPRA III*	99	20,0	5,14	3,39	3,90
Total	295	81,2	22,60*	17,21	3,59

Nota: Los costos se basan en los gastos efectivos en dólares de EE.UU. y no se han ajustado para tener en cuenta la inflación.

Fuente: *Beneficiary Social Impact Study*, 1995.

*Al mes de marzo de 1995.

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