

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL VERANO DE 2002 NÚMERO 226

La próxima escalada: Una evaluación del Programa Aga Khan de apoyo al sector rural

Desde muchos puntos de vista el Programa Aga Khan de apoyo al sector rural (AKRSP por su sigla en inglés) es un programa de desarrollo rural administrado por una ONG con enorme éxito. Beneficia a unas 900.000 personas de alrededor de 1.100 aldeas de las zonas septentrionales y el distrito de Chitral de Pakistán, cerca de la frontera con Afganistán. El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), por encargo de la Fundación Aga Khan, ha realizado una serie única de evaluaciones del AKRSP, en 1986, 1989, 1995, y la más reciente en 2001, justo antes de los acontecimientos del 11 de septiembre. Como consecuencia de éstos, la atención mundial se volcó hacia la región, por lo que las conclusiones no sólo tienen importancia para el norte de Pakistán, sino también para el vecino Afganistán, que tiene muchas similitudes geográficas y sociales.

La Fundación Aga Khan estableció esta empresa privada de carácter no excluyente (es decir, que presta apoyo a todas las sectas religiosas) y sin fines de lucro en 1982, y financió el programa con fondos provenientes de donantes bilaterales y multilaterales. En el curso de los últimos cinco años, ha contado con un presupuesto anual aproximado de US\$6 millones. Sus operaciones tienen por objeto mejorar la calidad de vida de la población de esta región árida y montañosa. Los componentes principales del programa son la organización social, el adelanto de la mujer, la gestión de los recursos naturales, el desarrollo de la infraestructura

física, la promoción de la actividad empresarial y el suministro de servicios de ahorro y préstamo.

A estas alturas de su desarrollo, el AKRSP, como muchos otros viajeros que llegaron a las altas montañas del norte de Pakistán, ha conquistado una difícil cima, sólo para encontrarse con una cumbre aún más alta. Durante 18 años el AKRSP ha prestado ayuda a las agrupaciones comunitarias de todas las zonas septentrionales y del distrito de Chitral como parte de una labor de desarrollo que se ha convertido en modelo de programa rural en el país y en todo el mundo. No obstante, la pérdida de



interés de los donantes plantea la perspectiva de un futuro menos próspero para el programa, el desarrollo de las comunidades y regiones se está haciendo más complejo, el mantenimiento de incentivos para la participación tropieza con dificultades, y se necesitará aun más creatividad para lograr beneficiar a las zonas y poblaciones más pobres que actualmente constituyen su foco de atención.

Resultados del programa

Los inhóspitos y a menudo remotos valles elevados de las montañas del Himalaya occidental, el Karakoram y el Hindu Kush, se cuentan entre los lugares que más dificultades presentan para el desarrollo social y económico. Alrededor de 900.000 personas dispersas sobre el accidentado territorio de las zonas septentrionales y el distrito de Chitral están dirigidas por organizaciones de base comunitaria a las que el AKRSP ha inspirado y prestado asistencia durante 18 años. Se han terminado 2.000 nuevas obras de riego, caminos y otro tipo de construcción. Se ha impartido capacitación a miles de personas en técnicas de producción, los pobladores se han unido para resolver sus propios asuntos, se han otorgado y reembolsado miles de pequeños préstamos, y se ha dado amplia difusión a la nueva tecnología agrícola. Los ingresos han aumentado, el bienestar ha mejorado, la vida se ha hecho un poco más fácil, y se ha comenzado a ayudar a las mujeres a hacer realidad su potencial. Como resultado de lo anterior, se ha corrido la voz y las técnicas aplicadas con tanto éxito por el AKRSP se están utilizando y adaptando en situaciones sociales similares en todo Pakistán y en otros países.

El AKRSP ha logrado resultados notables tanto durante sus 18 años de vida como en el período de cinco años más reciente. Si bien se han detectado deficiencias en algunos componentes del programa, éstas se compensan con ventajas que rara vez se encuentran en intervenciones de desarrollo rural. Además, habida cuenta de la rapidez y creatividad con que el AKRSP ha hecho frente a los problemas incipientes, cabe prever que modificará su estrategia y sus tácticas a medida que se presenten nuevas prioridades y oportunidades.

Al adoptar un planteamiento flexible y aprender de la experiencia, el programa ha conservado una pertinencia sustancial con respecto a las prioridades de desarrollo de Pakistán y de la zona que abarca el programa. No obstante, recientemente esos aciertos se han visto amenazados por las persistentes deficiencias en el desempeño del sector público en materia de desarrollo; la menor frecuencia de las inversiones en infraestructura en las aldeas; el pluralismo creciente de las organizaciones comunitarias; el escaso progreso hacia una integración plena de la mujer en el proceso de desarrollo; la reducción de las corrientes de ahorro y crédito, y el aumento de las deudas pendientes en las actividades de microfinanciamiento. Ahora se intenta buscar una solución a estas cuestiones.

La eficacia del AKRSP es considerable: los ingresos han aumentado en forma sustancial, por cierto mucho más allá

del objetivo inicial de duplicación en términos reales. Tanto el análisis económico como el estudio de los datos socioeconómicos de 1991 y 1997 indican que una parte del logro de estos beneficios —más de lo suficiente para justificar el costo— debe atribuirse al AKRSP. También se ha cumplido plenamente el objetivo de reproducción, pues por lo menos ocho importantes programas o proyectos ejecutados en Pakistán se han basado ampliamente en la experiencia del AKRSP.

Si bien el AKRSP se encuentra en el extremo superior de una escala de comparadores de los costos de operación por unidad familiar, la tasa de rentabilidad económica, estimada en 16% como mínimo —y probablemente más cercana a entre el 25% y el 30% si se pudieran cuantificar y atribuir los beneficios— indica que las decisiones de inversión han sido acertadas y que el programa ha sido muy eficiente. No obstante, debería ser posible aumentar aún más la eficiencia mediante la adaptación del apoyo comunitario a la capacidad de autoayuda de la comunidad, a través de una mayor colaboración con la Red de Desarrollo Aga Khan y a través de un mayor nivel de recuperación de los costos de inversión, sobre todo en lo que se refiere a los bienes privados y la capacitación.

Los efectos del AKRSP en el desarrollo institucional es uno de sus logros más notables. La labor del programa con las organizaciones comunitarias ha sido admirable, y a diferencia de muchas otras intervenciones financiadas por donantes, se ha mantenido durante 18 años. En la actualidad, se presta apoyo a dos tipos principales de organizaciones: organizaciones rurales para hombres y organizaciones para mujeres. Están adquiriendo cada vez más importancia las organizaciones locales de carácter general como mecanismo de coordinación de las actividades de múltiples organizaciones. Dentro de las aldeas se reconoce ampliamente lo que estas estructuras organizativas han hecho por sus miembros, y los datos recogidos en las encuestas demuestran que el pertenecer a una aldea con organizaciones comunitarias reporta una serie de beneficios.

El AKRSP mismo está bien administrado, conclusión derivada en parte de una encuesta institucional realizada por

Una red de alcance mundial

La Red de Desarrollo Aga Khan es un concepto de alcance mundial que comprende tres tipos principales de actividades: de desarrollo económico, de desarrollo social, y culturales. En Pakistán, integran la red el AKRSP, el Servicio educacional Aga Khan, el Servicio de salud Aga Khan, el Servicio Aga Khan de mejoramiento de la vivienda y la construcción (cuyo componente principal es el Programa de abastecimiento de agua y saneamiento), el Servicio cultural Aga Khan, y la Universidad Aga Khan en Karachi. La Fundación Aga Khan es la principal responsable del AKRSP, lo que incluye la recaudación de fondos.

la misión de evaluación del DEO. No obstante, persisten algunas de las deficiencias de las políticas de recursos humanos del AKRSP, en particular el problema ya tradicional del desequilibrio en la representación de hombres y mujeres en el personal, pero el AKRSP se propone introducir cambios en su estructura orgánica para ocuparse de este problema.

La principal deficiencia del AKRSP, que es imputable en parte a su propio éxito, es que si el programa desapareciera mañana, quedaría un gran vacío institucional en las zonas septentrionales y el distrito de Chitral. Si bien resulta fácil comprobar los efectos del programa a nivel de las aldeas, es más difícil advertirlos en los departamentos sectoriales del gobierno, el sector privado y los organismos nacionales y provinciales encargados de la formulación de políticas. No obstante, es precisamente su éxito en esas esferas lo que determinará en buena medida el curso del progreso futuro de la región.

Los programas financiados mediante donaciones —como el AKRSP— son, casi por definición, insostenibles desde el punto de vista financiero porque dependen de las variaciones de las prioridades de los donantes. La estrategia general del AKRSP es, sin embargo, sostenible. Muchas de las organizaciones rurales creadas por el programa han madurado y probablemente sobrevivirían sin la rigurosa supervisión de éste: "sería difícil, pero nos arreglaríamos", en las palabras de un dirigente comunitario. La infraestructura creada en el marco del programa también es sostenible porque fue elegida a nivel de aldea, está bien mantenida y su rentabilidad financiera es suficiente.

El mantenimiento de incentivos para la acción colectiva es, sin embargo, un reto constante debido a la menor frecuencia con que se repiten las inversiones en infraestructura, a la necesidad de aumentar la recuperación de costos, y a la ampliación de oportunidades que acompaña al desarrollo. Los distintos grupos de intereses tienen necesidades cada vez más divergentes. A medida que las comunidades han ido resolviendo gradualmente los problemas relativamente más sencillos de la infraestructura, han tropezado con nuevos obstáculos, más difíciles de sortear, como la comercialización especializada de productos, que requieren soluciones más complejas. Para adelantarse a esta evolución inevitable, el AKRSP deberá revisar constantemente los incentivos que mueven a la acción a los distintos tipos de familias, entre ellas las más pobres. Para mantener los incentivos, el AKRSP y los programas que integran la Red de Desarrollo Aga Khan deberán lograr un difícil equilibrio, prestando oído atento a las cambiantes necesidades de la comunidad para maximizar los beneficios previstos, y al mismo tiempo distribuyendo eficientemente los limitados recursos obtenidos a título de donaciones, concentrándolos predominantemente en los elementos relativos a los bienes públicos.

Lo que enseña la experiencia

La evaluación destacó varias conclusiones de particular interés para las instituciones de desarrollo de todo el mundo,

y aunque ninguna es totalmente nueva, todas merecen repetirse.

El AKRSP ha logrado progresos amplios y sostenidos del bienestar económico y social en gran parte mediante aumentos estables de la producción agrícola. Esto se ha conseguido facilitando tecnologías adecuadas que permiten un rendimiento relativamente rápido.

El programa ha optado por una estrategia de altos insumos y producción elevada en las zonas septentrionales y el distrito de Chitral. En esa forma se ha explotado la complementariedad entre los componentes del programa y se ha utilizado eficientemente la escasa capacidad de facilitación comunitaria y de gestión de programas de la región.

Un proceso de seguimiento y evaluación atento e ininterrumpido del AKRSP ha ayudado a garantizar la eficiencia del apoyo directo e intensivo que el programa suministra a los pobres. Sin embargo, la eficiencia del proceso se ha reducido debido a que no está normalizado entre los donantes. El personal altamente especializado del AKRSP debe dedicar demasiado tiempo a tratar de cumplir diferentes requisitos, como por ejemplo la elaboración de matrices de marco lógico para cada donante en particular. Esos recursos se podrían aprovechar mejor si se destinaran a dilucidar importantes cuestiones de evaluación, tales como determinar la estrategia óptima para que el programa de alivio de la pobreza sea eficaz en función de los costos, o seguir de cerca la evolución de los consejos de aldea creados como parte de la labor de descentralización emprendida por el gobierno.

La ampliación (reproducción en mayor escala) de un programa de desarrollo del sector rural es un proceso lento aun cuando se dispone de personal experimentado, ya que las economías de escala son escasas. El número de hogares que recibe ayuda de este programa de componentes múltiples y bien administrado sólo aumentó alrededor de un 10% al año; actualmente, al cabo de 18 años, beneficia en total a casi 100.000 hogares. No obstante, la ampliación basada en la introducción de nuevos programas en lugares con necesidades similares ofrece amplias oportunidades para la reproducción en mayor escala.

En los sectores rurales de las zonas septentrionales, la presencia del AKRSP es muy fuerte, y en lo que respecta al desarrollo del sector rural, ha sustituido de hecho al gobierno. No obstante, nunca podrá convertirse en una alternativa viable de éste, pues las responsabilidades gubernamentales son muchísimo más amplias. Las asociaciones —entre el gobierno, la sociedad civil, las ONG y el sector privado, acompañadas de compromisos aplicables y cuantificables— deberían concertarse oficialmente al comenzar el programa, para garantizar una definición clara de las funciones y crear incentivos que mejoren el desempeño. Aunque esto se hace difícil debido a las limitaciones en materia de capacidad, el AKRSP podría hacer más por interesar a sus asociados en una labor general de desarrollo de las zonas septentrionales y el distrito de Chitral.

El futuro del AKRSP

¿Qué tipo de organización debería tratar de ser el AKRSP dentro de 10 ó 15 años? La experiencia indica que debería ser de tamaño más reducido y estar más vinculado a la Red de Desarrollo Aga Khan, cada vez más integrada. Debería hacerse menos indispensable para las zonas septentrionales y el distrito de Chitral —o indispensable de una forma totalmente nueva— mediante una firme reorientación hacia una mayor asociación con el gobierno, el sector empresarial y la sociedad civil, con el objetivo de lograr una eficacia mucho mayor en términos de desarrollo entre todas las instituciones clave de las zonas septentrionales y Chitral. Debería tratar de desempeñar una función de liderazgo intelectual en esferas clave del desarrollo que favorece a los pobres; por ejemplo, mediante la experimentación creativa —teniendo en cuenta muy especialmente los factores culturales— para integrar más a la mujer en el proceso de desarrollo. Debería considerar la evaluación, el aprendizaje y la transferencia de enseñanzas tanto dentro como fuera de Pakistán como parte explícita de su estrategia de fomento de las capacidades. Debería recuperar una parte mayor de sus costos, vender más servicios, y tal vez contar con una dotación básica.

En la evaluación se formulan varias recomendaciones específicas para el futuro del AKRSP. *En primer lugar*, se recomienda refinar el método empleado para mejorar los medios de vida en el sector rural, para lo cual es preciso:

- Asegurarse de que los pobres y las mujeres reciban atención suficiente a medida que cambia el concepto que se tiene de las organizaciones comunitarias.
- Mantener plena dedicación al microfinanciamiento, no obstante la creación de un nuevo banco de microfinanciamiento, en la que el AKRSP está colaborando.
- Mejorar la eficiencia mediante la diferenciación del apoyo de acuerdo con las necesidades de cada comunidad: más apoyo para las comunidades pobres y vulnerables y menos para las comunidades mejor consolidadas.
- Aumentar la tasa de recuperación de costos, revisar la estrategia relativa a las donaciones y subsidios, y preparar criterios y directivas para garantizar la maximización del efecto de las donaciones y subsidios.
- Tener más en cuenta las diferencias entre los sexos tanto en la recopilación de datos de las futuras encuestas socioeconómicas como en el seguimiento del microfinanciamiento, con el fin de comprender mejor la problemática del género.
- Seguir atentamente el programa piloto sobre la pobreza con el fin de poner a prueba los distintos niveles de dotación de personal y de recursos para poder evaluar la eficiencia del alivio de la pobreza, en comparación con el programa básico.

En segundo lugar: se recomienda aumentar la capacidad institucional de sustentar desarrollo a más largo plazo

mediante relaciones de asociación. En particular, el AKRSP debería:

- Tomar la iniciativa dentro de la Red de Desarrollo Aga Khan para establecer una coalición con el gobierno que tenga por objeto aumentar significativamente la capacidad de éste en materia de desarrollo en un período determinado, y asignar una función más destacada al sector empresarial y a otras ONG.
- Aprobar y aplicar una estrategia para el desarrollo de las zonas septentrionales y el distrito de Chitral plenamente coordinada con las demás organizaciones de la Red de Desarrollo Aga Khan, y buscar oportunidades de participación en los costos.

En tercer lugar: se recomienda maximizar el efecto multiplicador de los conocimientos especializados adquiridos por el AKRSP tanto dentro de Pakistán como en el exterior, con el fin de:

- Formular una estrategia explícita que sirva de guía al AKRSP para la divulgación de sus conocimientos tanto dentro como fuera de Pakistán, fijar objetivos y seguir de cerca los logros, como se hace con cualquier otro componente del programa.
- Asumir el liderazgo en lo que respecta a abordar la problemática del género en Pakistán.

OED Précis recientes

- 225 Asistencia a la Federación de Rusia durante la transición: Un desafío sin precedentes
- 224 Mejoramiento de la gestión de los programas de donaciones
- 223 Respaldo a la reforma del sector de salud en Europa oriental
- 222 Gestión del agua en Bolivia: Historia de tres ciudades
- 221 Puente sobre aguas revueltas: Estrategia del Banco Mundial
- 220 Los bienes culturales, en las políticas y en la práctica
- 219 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2001: Selección de instrumentos
- 218 La AIF y sus asociados en la reducción de la pobreza
- 217 La actividad forestal comunitaria en Nepal
- 216 Promoción del desarrollo ecológicamente sostenible
- 215 Enseñanzas recogidas de proyectos de abastecimiento de agua en el sector rural
- 214 Uganda: Políticas, participación, gente
- 213 Desarrollo de la capacidad africana de seguimiento y evaluación
- 212 El modelo de educación para niños pobres aplicado en Chile
- 211 Fortalecimiento de los municipios tunecinos para fomentar el desarrollo urbano local
- 210 Conexión con la revolución de la información
- 209 La participación en la asistencia para el desarrollo

- 208 Mejoramiento de la eficacia de la asistencia a la India en términos de desarrollo
- 207 Adaptación de las instituciones de transporte a las necesidades de la transición en Rumania
- 206 La reforma del sector de energía de la India (1978-1999)
- 205 Progreso en las aldeas de Java
- 204 Examen anual de la eficacia en términos de desarrollo, 2000: De la estrategia a los resultados
- 203 En busca del equilibrio: Estrategia forestal del Banco Mundial
- 202 Reducción de la pobreza en el decenio de 1990: La estrategia del Banco Mundial



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory K. Ingram*
 Jefe, Grupo de Evaluación Sectorial y Temática: *Alain Barbu*
 Jefe de Proyecto: *Ridley Nelson*

► Este *Précis*, se basa en el estudio titulado *The Next Ascent: An Evaluation of the Aga Khan Rural Support Program, Pakistan*, realizado por Ridley Nelson, Oficial Principal de Evaluación, Grupo de Evaluaciones Sectoriales y Temáticas, DEO.

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos boletines en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO (Tel.: 1-202/458-4497; eline@worldbank.org)

Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora: *Caroline McEuen*
 • Difusión: *Juicy Qureishi-Huq*

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: OED *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.

Précis aussi disponible en français
Précis also available in English

<http://www.worldbank.org/oed>