

Signatura: EC 2007/47/W.P.3
Tema: 4
Fecha: 13 abril 2007
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a los pobres de las zonas rurales
la oportunidad de salir de la pobreza

República de Filipinas

Evaluación final

Resumen operativo y acuerdo en el punto de culminación del Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera

Comité de Evaluación — 47º período de sesiones
Roma, 13 de abril de 2007

Para **examen**

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Este documento se presenta al Comité de Evaluación para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones del Comité de Evaluación, se invita a los miembros que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Luciano Lavizzari

Director, Oficina de Evaluación

Tel.: (+39) 06 5459 2274

Correo electrónico: l.lavizzari@ifad.org

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

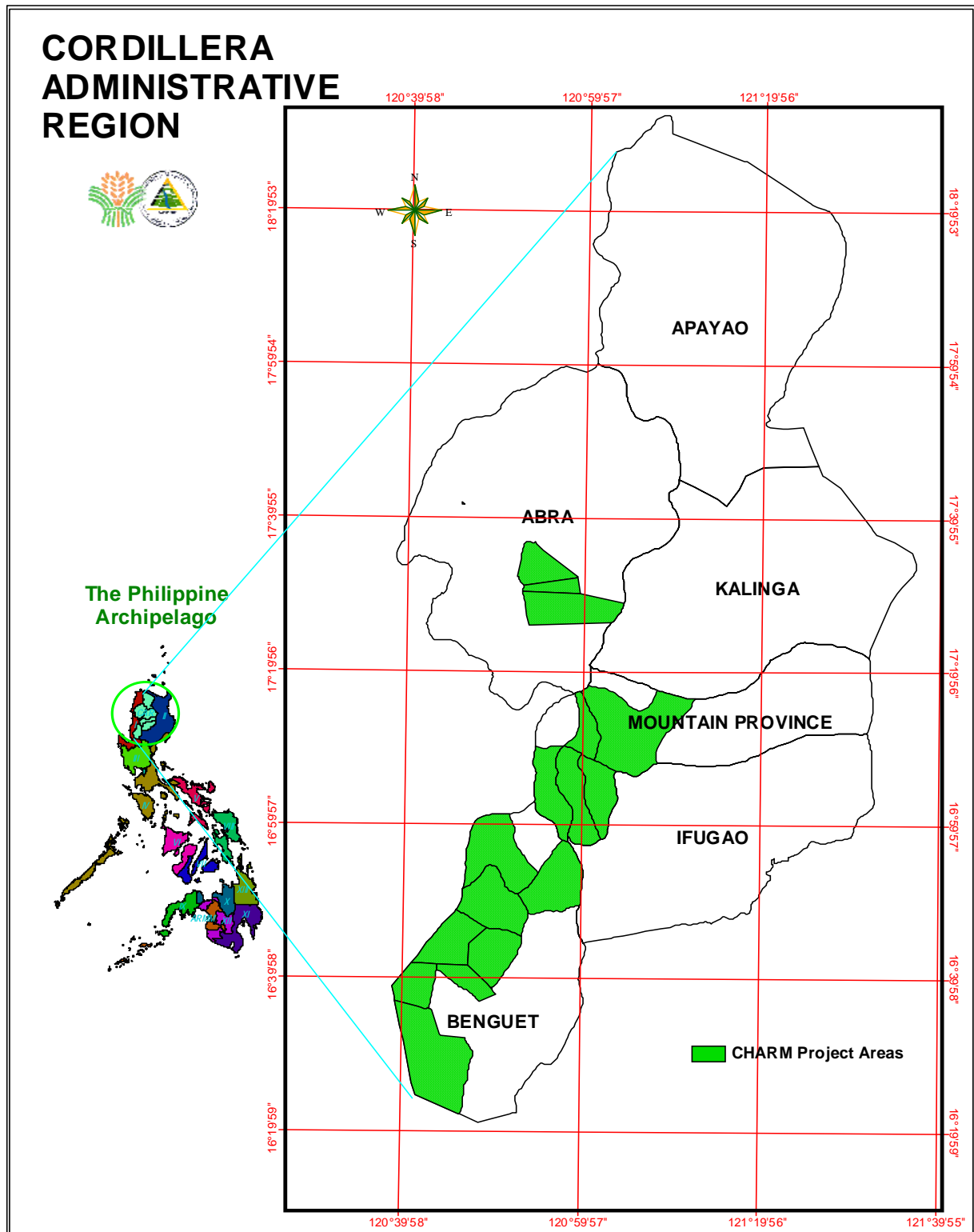
Índice

Abreviaturas y siglas	ii
Mapa de la zona del proyecto	iii
Parte A — Resumen operativo	1
I. Introducción	1
A. Antecedentes del país	1
B. El Proyecto	1
C. Objetivos y metodología de la evaluación	2
II. Desempeño del proyecto	3
A. Características del diseño	3
B. Ejecución y productos	3
C. Logro de los objetivos del proyecto	5
D. Pertinencia, eficacia y eficiencia	7
E. Desempeño del FIDA y de sus socios	8
III. Impacto del proyecto	9
A. Impacto en la reducción de la pobreza rural	9
B. Sostenibilidad	9
C. Innovación y posibilidades de reproducción o ampliación del alcance	10
IV. Evaluación general	10
V. Conclusiones y recomendaciones	11
A. Conclusiones	11
B. Recomendaciones	13
Parte B — Acuerdo en el punto de culminación	15
I. Antecedentes	15
II. Principales conclusiones de la evaluación	15
III. Principales recomendaciones acordadas por los socios	18

Abreviaturas y siglas

BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
OE	Oficina de Evaluación
ARRI	Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA

Mapa de la zona del proyecto



Fuente: Oficina de apoyo de proyecto

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del FIDA respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él ni acerca de las autoridades competentes.

Evaluación final

Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera

Parte A — Resumen operativo

I. Introducción

A. Antecedentes del país¹

1. La República de Filipinas es un archipiélago de 7 107 islas. El país abarca tres grupos principales de islas: Luzón, Mindanao y Visayas. En 2004 la población se estimó en 86,4 millones de habitantes. La tasa de crecimiento demográfico para 2000-2005 es relativamente elevada para Asia sudoriental, y se estima en un 2,2% anual. La elevada tasa de crecimiento demográfico, junto con la difícil situación geográfica y climática, contribuye a la prevalencia de una elevada tasa de pobreza en Filipinas. La pobreza es predominantemente rural y, aunque varía según la región, está generalizada en la zona meridional de Filipinas, particularmente en Mindanao y en las zonas montañosas de Luzón. En las últimas estadísticas oficiales sobre la pobreza (2003), se estima que el umbral general de la pobreza en el país se sitúa en USD 676 anuales per cápita. El producto interno bruto (PIB) per cápita pasó de USD 1 031 en 2004 a USD 1 157 en 2005. El déficit público ha representado una limitación persistente para el crecimiento económico. Dos terceras partes de la población viven en las zonas rurales y sus ingresos familiares dependen de la agricultura de subsistencia. A pesar de que este sector generó más de un millón de empleos, en las zonas rurales hay más de un millón de trabajadores que siguen estando desempleados y más de tres millones que están subempleados.

B. El Proyecto

2. El Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera estaba dirigido a las comunidades indígenas de tres provincias de la Región Administrativa de la Cordillera, en Luzón septentrional. El proyecto fue ejecutado de 1997 a 2004 por el Gobierno de Filipinas, a través del Departamento de Agricultura, y fue financiado conjuntamente por el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y el FIDA. Era una iniciativa complementaria del Proyecto de Desarrollo Agrícola en Zonas Montañosas, que fue ejecutado de 1987 a 1994, y también fue financiado por el FIDA y el BASD.
3. El objetivo principal de este proyecto era reducir la pobreza en las tres provincias-objetivo mejorando la productividad agrícola y la ordenación sostenible de los recursos naturales. Se ejecutó en 82 *barangay*² (con una población total de 850 000 habitantes) de 16 municipios de Abra, Benguet y Mountain Province. El 92% de la población-objetivo pertenece a comunidades indígenas.
4. Concretamente, el proyecto tenía el objetivo de aumentar los ingresos anuales medios de las familias de agricultores de unos USD 820 hasta, por lo menos, USD 2 170 en cifras reales para 2006, y reducir el número de familias que vivía por debajo de la línea de pobreza³ en los municipios-objetivo de modo que pasaran de unos 33 000 a unos 12 000 hogares (es decir, del 70% al 25%) para 2006. El proyecto tenía cuatro componentes principales, que eran los siguientes:
 - i) movilización de la comunidad y ordenación de recursos; ii) desarrollo de la

¹ El sitio web oficial de la República de Filipinas es: <http://www.gov.ph/aboutphil/general.asp>.

² La *barangay* es la unidad más pequeña de la administración local (es decir, una aldea o un vecindario de una municipalidad).

³ La línea de pobreza se define como sigue, por un lado, la línea de pobreza rural: USD 130 (3 353 pesos filipinos) por hogar al mes; y, por otro lado, la línea de pobreza urbana: USD 170 (4 365 pesos filipinos) por hogar al mes.

infraestructura rural; iii) servicios de apoyo agrícola, y iv) administración y coordinación del proyecto.

5. El presupuesto total del proyecto era de USD 41,5 millones: el BASD aportó USD 19,1 millones; el FIDA, USD 9,2 millones; el Gobierno, USD 10,8 millones y los beneficiarios locales, USD 2,4 millones. El préstamo del FIDA se otorgó en condiciones muy favorables. Al cierre del proyecto se había desembolsado aproximadamente el 60% del préstamo del FIDA.

C. Objetivos y metodología de la evaluación

6. La evaluación era parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación (OE) para 2006 y la mayor parte de la labor sobre el terreno para la evaluación se llevó a cabo en julio y agosto de 2006.

Objetivo

7. Los objetivos principales de la evaluación eran los siguientes: i) evaluar el desempeño y el impacto del proyecto y ii) generar un conjunto de conclusiones y recomendaciones útiles para el FIDA y el Gobierno de Filipinas en el diseño y ejecución de proyectos y programas similares en el futuro. La evaluación también debía ofrecer la oportunidad de aprender y de intercambiar opiniones con diversos socios sobre cuestiones relacionadas con la región de la Cordillera y con los pueblos indígenas, la tenencia de la tierra y el apoyo a iniciativas más generales de alivio de la pobreza rural en Filipinas.

Metodología

8. La evaluación se ajustó a las directrices de la OE en materia de evaluación de proyectos.⁴ El equipo de evaluación⁵ visitó las tres provincias de Abra, Benguet y Mountain, y cubrió nueve municipios y 15 *barangay*. La evaluación agradece la gran variedad de informes y documentos de otro tipo que pusieron a su disposición el proyecto y sus socios. Estos documentos fueron una fuente importante de datos secundarios para la evaluación. El BASD, el FIDA y el propio proyecto habían elaborado internamente informes finales del proyecto. En 2004 se había llevado a cabo el seguimiento y la evaluación de los beneficios del proyecto como contribución al proceso del informe final del proyecto, después de que en 2002 se realizara un seguimiento y evaluación intermedio de los beneficios. Los informes finales se centraron en los productos materiales del proyecto, mientras que las actividades de seguimiento y evaluación de los beneficios estudiaban el impacto del proyecto. Con arreglo a la práctica habitual de la OE, se constituyó un consorcio central de aprendizaje⁶ para la evaluación, cuyas aportaciones y opiniones fueron cruciales en fases fundamentales del proceso de evaluación.
9. Así pues, el enfoque utilizado durante la evaluación abarcó: conversaciones con miembros del personal del BASD y funcionarios gubernamentales de Manila y de las provincias; visitas a la zona del proyecto; estrechas relaciones con los beneficiarios

⁴ Esto abarca la evaluación del proyecto con arreglo a criterios de evaluación reconocidos internacionalmente, es decir: i) desempeño del proyecto, incluida su pertinencia, eficacia y eficiencia; ii) impacto en la pobreza rural, y iii) desempeño de los socios participantes en el proyecto, entre ellos el FIDA, el BASD, las instituciones gubernamentales y otras entidades. Con arreglo a la metodología de evaluación de proyectos de la OE se ha utilizado una escala de seis puntos para atribuir calificaciones a cada uno de los criterios de evaluación mencionados. En esta escala de seis puntos el valor 6 representa el mejor registro. Por ejemplo, al evaluar el impacto de los proyectos, la escala de calificaciones sería la siguiente: muy satisfactorio (6); satisfactorio (5), moderadamente satisfactorio (4), moderadamente insatisfactorio (3), insatisfactorio (2), muy insatisfactorio (1).

⁵ Fueron miembros del equipo Dorothy Lucks (jefe del equipo de consultores, instituciones y desarrollo de la comunidad), Mary Ann P. Botengan (ordenación de los recursos naturales y pueblos indígenas), Clovis Ike Payumo (infraestructura rural) y Jerry E. Pacturan (agricultura y agroindustrias). Andrew Brubaker fue el oficial de evaluación de la OE encargado de la evaluación y Ayurzana Puntsagdavaa (asociado de investigación, OE) también participó en la evaluación.

⁶ En el consorcio central de aprendizaje estaban representados: el Departamento de Agricultura, el Departamento de Reforma Agraria, el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Administración Nacional del Riego, la Comisión Nacional de Poblaciones Indígenas, el Organismo Nacional de Economía y Desarrollo, el consorcio de ONG, la Fundación Tebtebba (Centro Internacional de los Pueblos Indígenas para la Investigación sobre Políticas y la Educación), Upland Marketing Foundation Inc, Centro Regional del Asia Sudoriental para Estudios e Investigaciones Avanzadas en Agricultura, el director del Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas de las Tierras Altas de la Cordillera y el gerente del programa en el país del FIDA.

en grupos de discusión y con hogares individuales y personal del proyecto, y un examen de información y datos secundarios.

II. Desempeño del proyecto

A. Características del diseño

10. El diseño del proyecto en la Cordillera se derivó del Proyecto de Desarrollo Agrícola en Zonas Montañosas, ejecutado de 1987 a 1994. Se consideró que este proyecto, al que el FIDA había aportado USD 4,6 millones y el BAsD USD 18,8 millones alcanzó satisfactoriamente sus metas en materia de reducción de la pobreza.
11. El diseño del proyecto que se examina era muy pertinente para las necesidades de las comunidades-objetivo. El apoyo considerable que se prestaba a las prácticas indígenas no sólo era apropiado para las comunidades sino que también benefició las políticas nacionales relacionadas con las tierras y la integridad cultural de los pueblos indígenas. La combinación del desarrollo agrícola sostenible y la ordenación de los recursos naturales se ajustaba a las condiciones y necesidades específicas de las comunidades pobres de la región. En general, el diseño de los componentes y subcomponentes fue apropiado, salvo por las deficiencias del subcomponente de servicios de financiación rural, que combinaba un concepto de ahorro de microempresas basado en los principios del Grameen Bank con una atención especial a la financiación agrícola. Diversas características fundamentales del diseño que figuraban en el estudio de viabilidad del proyecto de junio de 1994, como las instalaciones para actividades posteriores a la cosecha y los funiculares⁷, fueron posteriormente abandonadas en el documento de evaluación *ex ante* del proyecto y en el marco lógico definitivo. Esto originó carencias de diseño importantes.

B. Ejecución y productos

12. El panorama global que presentan muchas fuentes de datos es el de un proyecto ejecutado satisfactoriamente. La puesta en marcha inicial del proyecto fue lenta, principalmente debido a demoras en el establecimiento de mecanismos de coordinación y en la armonización de las políticas y procedimientos entre los organismos de ejecución, además de problemas de contratación y planificación. Los informes de supervisión registran un desempeño coherente y satisfactorio durante todo el período del proyecto. En general se alcanzaron los objetivos materiales y, en algunos casos, se superaron. No obstante, en algunos componentes específicos del proyecto los resultados no son tan uniformes. A continuación figura un resumen de los principales resultados del proyecto, por componente.

Movilización de la comunidad y ordenación de recursos

13. Este componente tenía dos subcomponentes bien diferenciados: i) movilización de la comunidad y planificación participativa para determinar y planificar las prioridades de inversión y del programa mediante un enfoque comunitario participativo, y ii) ordenación de los recursos naturales, subdividido en: a) mejora de la tenencia de la tierra, que al principio se realizaba mediante la emisión de certificados por parte del Departamento de Reforma Agraria y, posteriormente, a medida que evolucionaban las políticas y procesos, mediante un procedimiento de concesión de títulos de propiedad de las tierras ancestrales, y b) reforestación, por ejemplo, la plantación de zonas despojadas y las plantaciones de regeneración y enriquecimiento natural asistido de la tierra, con arreglo a las necesidades.

⁷ En el proyecto se tomó la decisión acertada de no introducir funiculares grandes para el transporte de pasajeros a las montañas. No obstante, podrían haber sido útiles funiculares sencillos tecnológicamente para transportar sacos de arroz y otros productos agrícolas.

14. **Movilización de la comunidad y planificación participativa.** El índice de cumplimiento material para este subcomponente se ha cifrado en un 99,5%, con indicadores que incluían la generación de documentos de planificación, como perfiles de hogares y de *barangay* y planes de ordenación sostenible de los recursos naturales de las *barangay* y la formación de organizaciones indígenas. Las actividades de plantación sufrieron demoras iniciales debido a problemas de contratación con las ONG encargadas de la movilización de la comunidad. Estas demoras afectaron la programación efectiva de otras actividades del proyecto.
15. **Subcomponente de mejora de la tenencia de la tierra.** Los objetivos de este subcomponente se alcanzaron plenamente e incluso se superaron. El Departamento de Reforma Agraria dejó de tener una participación importante en la ejecución del proyecto cuando la Comisión Nacional de Poblaciones Indígenas asumió el liderazgo en los procesos de transferencia de la tierra. Esto se produjo cuando los certificados de título de propiedad sobre los dominios ancestrales, que son autorizados por esa Comisión, pasaron a ser el instrumento de tenencia adecuado para las comunidades indígenas. Las iniciativas de apoyo a la formulación de planes de desarrollo sostenible y protección de los dominios ancestrales⁸, como paso previo para la obtención de la aprobación de los certificados de título de propiedad sobre los dominios ancestrales⁹, no se incluyeron inicialmente en los objetivos de ejecución, pero resultaron de gran importancia para alcanzar los objetivos materiales relacionados con las actividades para atender las preocupaciones de los pueblos indígenas.
16. **Subcomponente de ordenación de recursos naturales.** La mayor parte de las actividades de ordenación de recursos naturales superaron los objetivos previstos. No obstante, las deficiencias de ejecución y diseño de las actividades¹⁰ de reforestación, dieron lugar a que los miembros de la comunidad denunciaran irregularidades y deficiencias en la administración del proyecto, relacionadas con las tasas de supervivencia de los plántones utilizados para la reforestación en tres comunidades. En estos casos, la falta de informes hizo difícil determinar la razón (legítima o no) de que en las zonas reforestadas se registraran tasas de supervivencia inferiores a las previstas. No obstante, en la evaluación se concluyó que la oficina de apoyo al proyecto había tomado en cada caso las medidas adecuadas para investigar las alegaciones.

Desarrollo de la infraestructura rural

17. Este componente tenía los tres subcomponentes siguientes: i) acceso de las fincas al mercado, mediante la rehabilitación de caminos, el refuerzo de los puentes de hormigón armado y la construcción de vados superficiales y puentes peatonales; ii) riego comunitario, mediante la construcción y rehabilitación de sistemas de riego, y iii) abastecimiento de agua para uso doméstico, con objeto de aprovechar los manantiales para uso doméstico.

⁸ Se prepararon planes de este tipo para Bucloc, en Abra; Bakun y Kibungan, en Benguet; y Sagada, Sabangan y Tadian en Mountain Province. En el caso de los certificados de títulos de propiedad sobre los dominios ancestrales de Buguias y Masadit hay trabajo pendiente debido a conflictos sobre límites que la Comisión Nacional de Poblaciones Indígenas está procurando resolver.

⁹ Se emitieron certificados de título de propiedad sobre los dominios ancestrales para la tribu Bago-Kankanaey de Bakun, en Benguet, que fueron los primeros del país, y para las tribus Kankana-ey de Kibungan y Atok, en Benguet. Aún no se han completado los certificados de propiedad sobre los dominios ancestrales de Buguias, Benguet y Bucloc-Boliney-Sallapadan, en Abra.

¹⁰ El marco lógico del proyecto estipulaba que para las actividades de reforestación y agrosilvicultura era aceptable una tasa de supervivencia del 80% (el criterio aplicado a nivel nacional). La entrega de fondos a las organizaciones indígenas para el pago de la mano de obra dependía de que se llegara a esa cifra. En realidad, las fuertes pendientes de las laderas en la mayor parte de las zonas del proyecto hacían imposible alcanzar ese valor. Donde no se alcanzó, se demoraron los pagos que los participantes debían recibir por la labor realizada. La misión de evaluación no pudo verificar las tasas de supervivencia que figuran en los documentos del proyecto y había indicios claros de desacuerdo entre las organizaciones indígenas encargadas de la reforestación y el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales en cuanto a las tasas de supervivencia alcanzadas.

18. Este componente superó los objetivos con respecto a la rehabilitación de caminos (el 100,7% del objetivo) y la construcción de vados (el 215%) y de puentes peatonales (el 125% del objetivo). Los subproyectos de infraestructura rural, como el de riego comunitario, generaron beneficios considerables para la comunidad, aunque el mantenimiento es sumamente importante para mantener el nivel de eficacia.

Servicios de apoyo agrícola

19. Este componente tenía los cuatro subcomponentes siguientes: i) servicios para las industrias agroalimentarias con el fin de fomentar la capacidad de las dependencias que se ocupan de esas cuestiones en el Departamento de Agricultura de la región y de los agricultores y sus organizaciones; ii) servicios de extensión, dirigidos a mejorar los servicios de apoyo agrícolas a distintos niveles y aumentar los conocimientos de las organizaciones de agricultores sobre las opciones de inversión disponibles y las consecuencias de la adopción de tecnologías para la asignación de los recursos agrícolas; iii) servicios de investigación adaptativa, encaminados a fortalecer los procesos de planificación, ejecución y examen de la investigación agrícola, y iv) servicios financieros rurales para crear y ampliar más de 1 530 grupos de ahorro y préstamo,¹¹ prestarles apoyo para que pasen a ser miembros de cooperativas nuevas y preexistentes, y ayudarles a fortalecer los vínculos con instituciones financieras y no financieras.
20. En general, el componente alcanzó sus objetivos. No obstante, las actividades de desarrollo agrícola no estaban suficientemente orientadas a las cuestiones que surgen sobre el terreno, lo que redujo el impacto potencial. En particular, los logros en materia de financiación rural no alcanzaron los objetivos previstos,¹² y este subcomponente se ha calificado como insatisfactorio.

C. Logro de los objetivos del proyecto

Focalización

21. En el informe final del proyecto del FIDA se calcula que del 34% al 51% de la población total de las *barangay*-objetivo (47 683 hogares)¹³ se beneficiará del proyecto, una cifra acorde con las estimaciones de la evaluación *ex ante*. Por lo que se refiere a la población abarcada, particularmente a través de las actividades de infraestructura rural, la evaluación concluyó que esta estimación era válida. No obstante, los criterios de focalización interna en las *barangay* participantes para llegar a las personas más pobres no estuvieron bien desarrollados.

Movilización de la comunidad

22. La participación de los miembros de las *barangay* en las actividades de planificación y ejecución fue más pasiva que activa, tendiendo a definirse como una cuestión de representación por parte de líderes políticos en procesos gubernamentales, en vez de considerarla un proceso de base amplia para el desarrollo de la comunidad. En algunas zonas las prácticas culturales influyeron considerablemente en el grado de participación.

Tenencia de la tierra

23. Los avances en la mejora de la tenencia de la tierra fueron considerables y contribuyeron a que el proyecto alcanzara, además de sus objetivos en materia de mejora de la ordenación de recursos, objetivos más generales del FIDA por lo que se refiere a aumentar el grado de identificación a nivel local con las actividades y mejorar el acceso a la tierra.

¹¹ En el examen a mitad de período (realizado en 2000) se redujo de 1 530 a 164 el número de grupos de ahorro y préstamo que debían formarse.

¹² No se alcanzó el objetivo de original de crear 1 530 grupos de ahorro y préstamo. En el momento de la terminación del proyecto se informó de que estaban en marcha 172. Cuando se realizó la presente evaluación, sólo se registraron como activos 92 grupos y, entre éstos, muy pocos de los visitados podían considerarse operativos.

¹³ Según datos de 1994, las administraciones locales indican que se ha registrado un aumento medio de la población de las *barangay* de aproximadamente un 5%. Se cita la mejora de los caminos de acceso como factor que estimuló la migración de población hacia las *barangay* abarcadas por el proyecto.

Reforestación

24. Si bien la zona cubierta por la plantación de árboles fue extensa (6 580 hectáreas), condiciones desfavorables hicieron que las tasas de supervivencia fueran inferiores a las previstas. Había un conflicto de intereses entre la necesidad de mejorar los ingresos aumentando la superficie de tierra agrícola cultivada y la replantación de árboles en ciertas zonas. Alentar la agrosilvicultura fue una estrategia eficaz para procurar lograr ambos objetivos, pero el prolongado período de maduración de los árboles puede representar una barrera para la transformación de los sistemas agrícolas. Los contratos entre el Gobierno y las organizaciones indígenas constituían un compromiso financiero legítimo y transparente para emprender actividades de reforestación. No obstante, los participantes solían considerar esos contratos como una oportunidad de empleo a corto plazo en lugar de considerarla una iniciativa de desarrollo a largo plazo basada en la comunidad.

Desarrollo de la infraestructura rural

25. El mejor acceso a los mercados gracias a la mejora de los caminos y puentes peatonales hizo aumentar el volumen de transporte de los productos disponibles. También se aumentó la intensidad de los cultivos y se desarrollaron zonas que no se utilizaban gracias a la construcción y la rehabilitación de sistemas de riego comunitarios. Desafortunadamente, los importantes daños causados por tifones han reducido o hecho desaparecer completamente los beneficios económicos que se habían logrado en el marco del proyecto.

Servicios de apoyo agrícola

26. El proyecto no apoyó sistemáticamente, mediante iniciativas en materia de agricultura, aspectos vitales del mercado como el suministro de información relativa a los precios, la celebración de ferias comerciales o la promoción de otras iniciativas de vinculación con los mercados necesarias para fortalecer la producción y la comercialización. Además, los resultados en materia de suministro de servicios de capacitación fueron deficientes, ya que la participación estuvo limitada en buena medida a las elites locales. El nivel máximo de adopción de los conocimientos derivados de la capacitación tecnológica, los conjuntos de materiales de información, las actividades relativas a las agroindustrias o la transferencia de tecnología sólo llegó al 5% en el mejor de los casos, excepto en lo relativo a la lucha integrada contra las plagas, donde se registraron tasas de adopción que oscilaron entre el 15% y el 25%.
27. En las actividades de investigación agrícola no se evidenciaron resultados tangibles porque los estudios no contenían mecanismos de aplicación de las recomendaciones de las actividades de investigación. Así pues, los agricultores no adoptaron la nueva tecnología potencialmente útil. Asimismo, los sistemas y prácticas de conocimientos indígenas de las comunidades tradicionales abarcadas por el proyecto no se habían integrado claramente en el diseño de las actividades de investigación, lo cual ha reducido el nivel de pertinencia para las comunidades indígenas.

Servicios financieros rurales

28. Los decepcionantes resultados en materia de financiación rural se atribuyen a un diseño deficiente e inviable que combinaba un concepto de microempresas de ahorro basado en los principios del Grameen Bank con una atención especial a la financiación agrícola. En efecto, mientras se ejecutaba el proyecto, el FIDA y el BAsD también estaban apoyando un proyecto de financiación rural a nivel nacional que daba buenos resultados,¹⁴ a pesar de lo cual no se tiene conocimiento de que hubiera coordinación entre esos proyectos. En la zona del proyecto también estaba surgiendo un número creciente de pequeños planes de ahorro y crédito que podrían haber actuado como conducto de los fondos de crédito para los agricultores.

¹⁴ El Proyecto de Financiación de Microempresas Rurales.

Fortalecimiento institucional

29. La mejora de la coordinación fue una esfera a la que se dedicó una atención especial en el diseño del proyecto. Gracias a las actividades de coordinación del oficial de apoyo del proyecto mejoraron considerablemente el enlace entre los socios regionales y provinciales y el establecimiento de relaciones dinámicas entre los organismos que llevaban a cabo su labor en las zonas del proyecto. Mediante la armonización de las disposiciones burocráticas se logró que los procesos mejoraran, en particular en lo relativo a la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra. No obstante, los progresos fueron limitados con respecto al fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

D. Pertinencia, eficacia y eficiencia

Pertinencia

30. En la evaluación se asignó una calificación de 5 a la pertinencia del proyecto, señalando que el diseño era pertinente para las necesidades de las comunidades-objetivo. El considerable nivel de apoyo a los procesos y prácticas indígenas no sólo fue apropiado para la comunidad, sino que también fue útil para las políticas y prácticas nacionales relativas a las tierras y la integridad cultural de los pueblos indígenas. El proyecto podría haber sido muy pertinente si se hubiera aplicado un enfoque más participativo, gracias al cual podrían haberse ejecutado actividades que se ajustaran de forma más precisa a las prioridades comunitarias en cuanto a la selección de infraestructuras y la identificación de especies para las actividades de reforestación y la agrosilvicultura.
31. A nivel estratégico, el proyecto era acorde con la estrategia regional del FIDA para Asia y el Pacífico y el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales para Filipinas (COSOP)¹⁵ en lo relativo al apoyo a los grupos marginados y las zonas vulnerables. El proyecto era pertinente en el marco del programa nacional de reducción de la pobreza, ya que apoyaba firmemente la estrategia de reducción de la pobreza y el plan de desarrollo a mediano plazo para 2004-2010, ambos del Gobierno.

Eficacia

32. La valoración general de la evaluación fue que el proyecto ha sido moderadamente eficaz y se le asigna una calificación de 4. No obstante, hay que señalar que los objetivos de mejora de la tenencia de la tierra y de desarrollo de la infraestructura rural fueron particularmente eficaces (véanse los párrafos 15 y 17). También puede decirse que, en general, los procesos de participación de los socios con los líderes locales fueron eficaces, a pesar de que con una mayor participación de la comunidad la eficacia habría sido mayor. No obstante, la calidad del diseño influyó en la eficacia de la ejecución, especialmente el hecho de que no se aplicaran las recomendaciones del estudio de viabilidad (véase el párrafo 11). Las demoras en la contratación de las ONG durante las fases iniciales del proyecto redujeron la eficacia de la planificación y la participación (véase el párrafo 14). En consecuencia, la elaboración de los planes de ordenación sostenible de los recursos naturales de las *barangay* por parte de las comunidades, que debía estar facilitada por las ONG, fue posterior y no anterior a la de planes operacionales detallados que no permitían realizar ajustes para incluir las prioridades de la comunidad. Si la participación de la comunidad en general hubiera sido más amplia, la eficacia de todos los componentes habría sido mayor.

Eficiencia

33. En el momento de la evaluación, se consideraba que la eficiencia del proyecto era moderada. Así pues, este criterio de evaluación ha recibido una calificación de 4. El equipo de evaluación confirmó, sobre la base de los componentes de infraestructura

¹⁵ El proyecto de la Cordillera se diseñó y ejecutó en el marco del COSOP de 1999. En 2005/2006 se formuló un nuevo COSOP que sigue reconociendo la importancia de colaborar con las comunidades indígenas para promover una agricultura sostenible.

rural y apoyo agrícola, que la estimación de la tasa interna de rendimiento económico de un 20,06%, que figuraba en el informe final de 2004 elaborado por el FIDA, superaba la estimación de la evaluación *ex ante* del proyecto, que era de un 18,4 %. No obstante, la eficiencia general disminuyó porque el costo real de la rehabilitación de infraestructura superó el estimado en la evaluación *ex ante*, y la eficiencia varió de un componente a otro, lo que redujo la eficiencia general.

E. Desempeño del FIDA y de sus socios

Desempeño del FIDA

34. El desempeño del FIDA fue moderadamente insatisfactorio y ha recibido una calificación de 3. El FIDA intervino en la fase de diseño, pero luego casi no participó¹⁶ hasta los últimos años del proyecto, debido en parte al rápido cambio de gerentes del programa del FIDA en Filipinas durante el período del proyecto. El FIDA no participó en ninguna misión de supervisión ni intervino en el examen a mitad de período,¹⁷ a pesar de las invitaciones periódicas del BAsD. En consecuencia, el proyecto no tuvo la oportunidad de beneficiarse de orientaciones en las esferas especializadas del FIDA, como la participación, el microcrédito y la potenciación de la capacidad de acción. Iniciativas recientes han sido más eficaces y el proyecto agradeció mucho el apoyo del FIDA en la gestión de los conocimientos y los servicios ambientales.

Desempeño del BAsD

35. El desempeño del BAsD fue satisfactorio, tanto como cofinanciador como en calidad de institución cooperante del FIDA, lo que le valió una calificación de 5 en el desempeño. En particular, durante el período del proyecto, el BAsD realizó seis misiones de examen de la ejecución de un mes de duración cada una. Los informes producidos por esas misiones fueron completos y contenían análisis claros y recomendaciones complementarias que sirvieron para que el proyecto no se apartara del curso previsto y cumpliera sus objetivos.

Desempeño del Gobierno y de sus organismos

36. El desempeño del Gobierno fue moderadamente satisfactorio y su calificación fue de 4. El Gobierno apoyó eficazmente las operaciones del proyecto asignando suficientes fondos de contrapartida. Las actividades periódicas de coordinación del proyecto, en especial en los niveles superiores, se convirtieron en foros importantes que permitieron a los socios actuar de forma integrada, de modo que se superó el ámbito de las actividades del proyecto y se favorecieron otras iniciativas de gestión pública. Las asociaciones a nivel local han registrado alguna mejora, y los organismos gubernamentales han desarrollado una labor más eficaz a nivel local en el marco de sus respectivos subcomponentes. No obstante, podrían establecerse asociaciones más productivas entre las distintas unidades de la administración local y las organizaciones indígenas.

Desempeño de las ONG y las organizaciones indígenas

37. El desempeño de las ONG y las organizaciones indígenas fue moderadamente satisfactorio y recibió una calificación de 4. La participación de las ONG fue un proceso complicado, en el que dichas organizaciones eran contratadas para realizar servicios concretos. Debido a las demoras en las adquisiciones, se dispuso de estos servicios cuando la ejecución ya estaba en curso y los procesos participativos se adaptaron de forma retroactiva para que se ajustaran a subproyectos que ya se habían identificado. En consecuencia, si bien el desempeño de las ONG fue correcto, no permitió aprovechar plenamente el potencial que podría haberse obtenido mediante un enfoque de asociación.

¹⁶ La evaluación de 2002 del Proyecto de Financiación de Microempresas Rurales ejecutado en Filipinas también concluyó que después de la aprobación del proyecto la función del FIDA se redujo considerablemente.

¹⁷ En relación con esta misión hubo contactos con un representante del FIDA, y en el informe del examen a mitad de período ha quedado registrada una presencia del FIDA; sin embargo, el contrato para el consultor no se hizo realidad y el consultor no participó en la misión.

III. Impacto del proyecto

A. Impacto en la reducción de la pobreza rural

38. La evaluación asignó al impacto en la pobreza rural una calificación general de 4, es decir, moderadamente satisfactorio. No obstante, a este respecto la evaluación señaló que la cuantificación de los ingresos no se aplicó uniformemente y que a causa de ello se han comunicado resultados considerablemente distintos dependiendo de cuál sea la fuente de la información.
39. Los indicadores que se examinaron y validaron sobre el terreno durante la evaluación demostraron lo siguiente: i) se habían logrado aumentos considerables de los ingresos en zonas donde se habían establecido instalaciones de infraestructura, excepto cuando se presentaron problemas de mantenimiento; ii) se puede observar cierto incremento en los ingresos como resultado de las actividades de apoyo agrícola, pero este incremento se registró principalmente entre las familias de ingresos más elevados; iii) se calcula que se generaron 5 504 empleos año-persona en la construcción de infraestructuras y otros 4 161 empleos año-persona durante su funcionamiento,¹⁸ lo cual contribuyó considerablemente a que aumentaran los ingresos de un buen número de hogares, aunque fuera por un período limitado. En los informes finales del proyecto del BASD y del FIDA se reconocía que el proyecto tenía unos objetivos demasiado ambiciosos, por lo que se refiere al aumento de los ingresos, y que los resultados obtenidos no habían llegado al nivel previsto en el diseño del proyecto.
40. El impacto del proyecto en el capital social y la potenciación de la capacidad de acción fueron modestos. Los líderes siguieron encargándose de adoptar las decisiones, que sólo se comunicaban a los miembros de las *barangay* para fines de validación. En las *barangay*, donde se celebraban asambleas con más frecuencia y el proceso era más tradicional, consultivo y basado en el consenso, pudo observarse un mayor grado de potenciación de la capacidad de acción. Asimismo, el fracaso del componente de crédito rural limitó el impacto del proyecto.
41. No obstante, no hay que subestimar el alcance del impacto del proyecto. Por ejemplo, los progresos realizados en la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra contribuyó a mejorar la vida de los pueblos indígenas de la Cordillera. Además, el proyecto obtuvo buenos resultados en cuestiones que no eran objetivos explícitos del proyecto, como la promoción del diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la introducción de enfoques innovadores en relación con los sistemas de tenencia de la tierra.

B. Sostenibilidad

42. Desafortunadamente, no se emprendieron procesos para fomentar la capacidad de mantener las mejoras generadas por el proyecto hasta la fase final de éste. No se concretaron las hipótesis que figuran en la documentación del proyecto en el sentido de que las comunidades, las organizaciones indígenas y las unidades de administración local serían capaces de proseguir con las actividades del proyecto sin apoyo adicional. Tanto a nivel municipal como de *barangay* se observó que las organizaciones indígenas mantenían su actitud de dependencia de las instituciones. Se concluyó que la sostenibilidad de las instalaciones de riego rural que se habían completado era incierta, debido a deficiencias de las asociaciones de regantes y las asociaciones de abastecimiento de agua y saneamiento de las *barangay* que se habían organizado en el marco del proyecto. Asimismo, los grupos de reforestación solían ser inactivos ya que se formaron sobre una base contractual, así, cuando se

¹⁸ Encuesta final de seguimiento y evaluación de los beneficios, que se basó en una muestra de entre 300 y 500 participantes directos en el proyecto por provincia.

interrumpieron los pagos, también se detuvo la acción de los grupos. En los caminos ya se observan graves muestras de deterioro. Las unidades de administración local no tenían un programa específico de mantenimiento periódico de los caminos, sino que sólo se presupuestaban las reparaciones que se necesitaran.

43. La sostenibilidad del proyecto en la evaluación recibió una calificación de 3, lo cual significa que probablemente el proyecto no sea sostenible, en parte por no contar con una estrategia de salida rigurosa.

C. Innovación y posibilidades de reproducción o ampliación del alcance

Innovación

44. La innovación se observó especialmente en los logros obtenidos en el diálogo sobre políticas. Aunque éste no era un objetivo explícito del proyecto, su impacto en esta esfera¹⁹ ha sido notable; por tanto, la innovación se califica como muy satisfactoria, aunque otros aspectos del proyecto hayan tenido un impacto mínimo en cuanto a la innovación y hayan obtenido calificaciones inferiores. El proyecto ayudó a que el Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales reconociera el sistema indígena *lapat* como sistema de administración válido, y promovió el establecimiento de viveros y de programas de ordenación de cuencas hidrográficas con la Administración Nacional del Riego en la Región Administrativa de la Cordillera. El impacto de la innovación en otras actividades de las *barangay* fue difícil de evaluar. Aunque había un presupuesto importante para actividades de investigación y desarrollo en la agricultura y las industrias agroalimentarias, los beneficios no se confirmaron en relación con el impacto mínimo alcanzado. En la esfera de la promoción de innovaciones en general, la evaluación asigna al proyecto una calificación de 5 (satisfactorio).

Posibilidades de reproducción o ampliación del alcance

45. El principal producto del proyecto que se está repitiendo es el proceso de elaboración de plan de desarrollo sostenible y protección de los dominios ancestrales. Todavía no se han elaborado directrices para ese proceso, que se encuentra aún en sus fases iniciales, pero ya se están aplicando los procesos básicos en otras zonas. No se han evaluado todavía los resultados completos de una donación a nivel regional concedida por el FIDA, en coordinación con el proyecto, dirigida a desarrollar mecanismos para recompensar a la población pobre de las tierras altas de Asia por los servicios que presta en materia ambiental, pero parece que hay bastantes posibilidades de que pueda reproducirse. Las posibilidades de reproducir el componente de servicios de apoyo agrícola no estuvieron al nivel previsto, hasta ahora prácticamente sólo han aplicado esos servicios quienes cooperaron en las actividades de investigación y demostración sobre el terreno. La evaluación asigna una calificación de 3 (moderadamente insatisfactorio) a la cuestión de las posibilidades de reproducción o ampliación del alcance.

IV. Evaluación general

46. El desempeño general del proyecto fue moderadamente satisfactorio.²⁰ Se le asignó una calificación de 4, que puede compararse con las calificaciones medias que figuran en el Informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del

¹⁹ El proyecto desempeñó la función de facilitador con sus socios para abordar problemas importantes en materia de políticas, como la emisión de títulos de propiedad sobre los dominios ancestrales y la preparación del plan de desarrollo sostenible y protección de los dominios ancestrales, e incluso ha promovido con éxito el reconocimiento de ese plan como plan general de aprovechamiento de las tierras que, con arreglo al código de la administración local, es obligatorio para todas las unidades de administración local. Actualmente, se considera que la Región Administrativa de la Cordillera es la primera en llevar a la práctica la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas a nivel nacional.

²⁰ La calificación general del proyecto no se calculó aritméticamente a partir de las calificaciones medias, sino que se utilizó para ello una evaluación general de equipo basada en los criterios de calificación de la OE.

FIDA (ARRI) de 2005, excepto en el caso de los componentes de activos materiales y financieros, capital social y potenciación de la capacidad de acción y sostenibilidad, en los que el proyecto obtuvo unos resultados algo inferiores (véase el cuadro que figura a continuación).

47. Los resultados del proyecto han sido satisfactorios en general por lo que se refiere a alcanzar los objetivos materiales y las metas propuestas. No obstante, el impacto ha sido inferior al previsto debido a que los objetivos eran excesivamente ambiciosos. Diversas deficiencias fundamentales, como el fracaso del subcomponente de servicios de financiación rural y la participación desigual, tuvieron efectos adversos en el desempeño. Así pues, al proyecto se le asignó una calificación general de moderadamente satisfactorio. La buena labor de coordinación de la oficina de apoyo al proyecto sirvió como plataforma para que los organismos colaboraran en asuntos más generales de régimen de gobierno y formulación de políticas. La importante contribución del proyecto, por una parte, al programa nacional y de los pueblos indígenas, por otra, para conseguir un mayor reconocimiento de sus propios derechos, de conformidad con la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, así como a la formación de asociaciones entre el Gobierno y las comunidades para aplicar en la práctica las modificaciones importantes de las políticas, son cuestiones que merecen un reconocimiento especial.
48. En el cuadro que figura a continuación se comparan las calificaciones del proyecto, por lo que se refiere a su desempeño, impacto y factores de alcance general, con las que figuran en el ARRI correspondiente a 2005.

Calificaciones del desempeño del Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera comparadas con las calificaciones medias que figuran en el ARRI correspondiente a 2005

	Calificaciones de la evaluación de 2005	ARRI de 2005 ^a
Desempeño del proyecto		
Pertinencia	5,0	5,0
Eficacia	4,0	4,0
Eficiencia	4,0	4,0
Impacto (general)^b	4,0	4,0
Activos materiales y financieros	3,5	4,0
Seguridad alimentaria	4,0	4,0
Medio ambiente y recursos naturales	4,0	4,0
Activos humanos	4,0	4,0
Capital social y potenciación de la capacidad de acción	3,0	4,0
Instituciones y políticas	5,0	4,0
Otros factores de importancia general		
Sostenibilidad	3,0	4,0
Innovación y posibilidades de reproducción o ampliación del alcance	4,0	4,0

Fuente: Equipo de evaluación

^a Las calificaciones del ARRI se han redondeado para facilitar la comparación.

^b En el proyecto se aplicó una metodología nueva de evaluación que utiliza nueve indicadores del impacto, mientras que en el ARRI se utilizan seis.

V. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

49. El proyecto se ejecutó durante un período crucial para los pueblos indígenas de Filipinas. Los cambios socioculturales y de políticas que tuvieron lugar durante la ejecución constituyen un entorno importante para los resultados del proyecto. Durante la ejecución, todas las comunidades de la región administrativa de la Cordillera participaron en la compleja tarea de autodeterminación y definición jurídica de la concesión de títulos comunales e individuales de propiedad sobre la tierra, de establecimiento de los propios procesos administrativos locales, y de mantenimiento de un equilibrio entre las exigencias contrapuestas de la ordenación

sostenible de los recursos naturales y la productividad agrícola. El diálogo sobre políticas, la formación de asociaciones y la innovación en las prácticas administrativas locales no eran objetivos explícitos del proyecto. No obstante, los encargados de la ejecución fueron muy dinámicos en el proceso que condujo al reconocimiento nacional de los derechos de propiedad sobre la tierra de los pueblos indígenas y en su colaboración con distintos organismos gubernamentales en la tarea de armonizar las políticas, los procedimientos y las prácticas relativas a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

50. La satisfactoria labor de coordinación realizada por las oficinas de apoyo al proyecto de los distintos organismos de la región administrativa de la Cordillera que participaron en el proyecto permitió una ejecución eficaz de las actividades. También sirvió como plataforma para que los organismos colaboraran en cuestiones más generales de gestión pública y desarrollo. El entorno propicio permitió a los socios del proyecto vincular los procesos y las enseñanzas extraídas de actividades concretas relativas a los pueblos indígenas con cuestiones de política más generales.
51. El proyecto asumió la función de facilitador con sus socios para establecer procesos de tenencia de la tierra para las comunidades indígenas. Apoyó la preparación de planes de desarrollo sostenible y protección de los dominios ancestrales como un paso importante para la emisión de títulos de propiedad de la tierra o certificados de título de propiedad sobre los dominios ancestrales. A través de la comisión nacional, las comunidades indígenas de la región pudieron preparar los primeros planes de desarrollo sostenible y protección de los dominios ancestrales y certificados de título de propiedad sobre los dominios ancestrales del país, con lo que ofrecieron al país un modelo para la aplicación práctica de Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas.
52. Sin embargo, el proyecto no fue tan satisfactorio como habría podido ser a causa del desempeño deficiente, que registró calificaciones inferiores a la media de las consignadas en el ARRI en esferas prioritarias fundamentales para el FIDA, como la participación de la comunidad, la financiación rural, ya la sostenibilidad. Para que los resultados sean mejores en la próxima fase, el FIDA deberá desempeñar una función más activa de apoyo a la ejecución, de manera que esos problemas se atiendan de forma adecuada durante todo el ciclo del proyecto.
53. El proyecto también habría podido ser más eficaz si hubiera tenido en cuenta las distintas cuestiones planteadas en el estudio de viabilidad del proyecto de 1994, que se basó en las enseñanzas del Proyecto de Desarrollo Agrícola en Zonas Montañosas. Muchas de esas cuestiones, como la inclusión de instalaciones para actividades posteriores a la cosecha en el diseño del proyecto, siguen siendo pertinentes, como lo son las soluciones propuestas. Ahora bien, éstas no se incluyeron de forma satisfactoria en el informe de evaluación *ex ante* del proyecto. Es interesante señalar que en la evaluación de 2002 del Proyecto de Financiación de Microempresas Rurales en Filipinas se llegó a una conclusión similar.²¹
54. El conflicto entre la ordenación sostenible de los recursos naturales y la productividad agrícola comportó una oposición entre los objetivos de generación de ingresos y de ordenación de los recursos naturales del proyecto. Por ejemplo, las iniciativas en uno de esos componentes podían tener un impacto negativo en las iniciativas de otro. Asimismo, ocurre que la prioridad de hacer aumentar los ingresos no se percibía como plenamente compatible con los objetivos socioculturales de las comunidades-objetivo.

²¹ En la evaluación se observó que las conclusiones útiles contenidas en un estudio de 1993 sobre la microfinanciación en Filipinas no se habían incluido en el informe del Presidente sobre el proyecto.

B. Recomendaciones

Recomendación 1: Ejecutar una segunda fase del proyecto, con las recomendaciones que figuran a continuación:²²

55. **Aumentar la participación del FIDA.** El FIDA debe participar más activamente durante la ejecución del proyecto. Si el BASD es uno de los socios de la próxima fase, éste y el FIDA deberán coordinar su apoyo mejor para asegurar que el FIDA participe en las misiones de supervisión y en todos los aspectos de la ejecución. Si el BASD no es uno de los socios, el FIDA podrá considerar la posibilidad de supervisar el proyecto directamente, ya que en él se abordan un buen número de prioridades del FIDA, como las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, la participación, la potenciación de la capacidad de acción y el diálogo sobre políticas.
56. **Definir la pobreza de forma más amplia.** Habría que utilizar una definición de pobreza que incluyera las necesidades de la comunidad por lo que se refiere a la calidad de vida y su capacidad para garantizar la sostenibilidad, en lugar de una definición basada únicamente en los niveles de ingresos.
57. **Mejorar la integración de los objetivos y la ejecución.** Es necesario que los objetivos estén claramente formulados para resolver cualquier conflicto que pueda plantearse al procurar alcanzar simultáneamente objetivos sociales, económicos y ambientales. Debería centrarse la atención en un desarrollo sostenible equilibrado. Existe una buena oportunidad de aprovechar las valiosas asociaciones regionales y provinciales que se han constituido, y consolidar los progresos realizados con respecto a las políticas y los procedimientos en el proyecto.
58. **Fortalecer y ampliar los enfoques existentes.** Los procesos utilizados en el proyecto siguen siendo necesarios en la región, especialmente los relacionados con el componente de una buena coordinación entre organismos, los esfuerzos realizados para integrar componentes, la focalización en el diálogo sobre políticas y la defensa de los pueblos indígenas, y el suministro de infraestructura vital. Debe mantenerse el apoyo a las nuevas políticas y prácticas idóneas relativas a los pueblos indígenas. Más que orientarse a objetivos materiales y financieros, es necesario asignar importancia a los resultados e incorporar cierto grado de flexibilidad a través del plan de trabajo y presupuesto anual para poder realizar ajustes durante la ejecución. Habría que introducir procedimientos más explícitos de reclamación para atender las denuncias de mala administración del proyecto, así como un proceso de seguimiento más analítico y participativo.
59. **Aplicar un enfoque basado en el aprendizaje.** Una segunda fase ofrece una oportunidad sin precedentes para aprovechar los considerables conocimientos acumulados sobre la región. Mejorando el análisis y los vínculos entre los subcomponentes, por ejemplo entre la agricultura y la agrosilvicultura a nivel local, probablemente se promoverían el aprendizaje y la innovación, lo cual mejoraría los conocimientos relacionados con la reducción de la pobreza.
60. **Aprovechar las oportunidades de innovación.** Las comunidades indígenas de la región ya han demostrado que hay muchas innovaciones de carácter local que pueden propiciar la aplicación del programa de desarrollo de las comunidades locales. La ampliación de las posibilidades de elección en cuanto a pequeñas infraestructuras de producción, infraestructura y apoyo para la tecnología de la información y las comunicaciones, así como asociaciones con el sector privado que ofrezcan la oportunidad de formar nuevas asociaciones e intercambiar ideas, y de combinar las innovaciones locales con la nueva tecnología.

²² Cuando el proyecto fue elegido para la evaluación, la División de Asia y el Pacífico no había decidido preparar una fase complementaria. Así pues, la Junta Ejecutiva aprobó la evaluación como evaluación final, a pesar de que en realidad debería considerarse una evaluación intermedia típica a la luz de las recomendaciones en ella contenidas y de la decisión subsiguiente de la División de diseñar una segunda fase.

61. **Dedicar más atención a la sostenibilidad y a la estrategia de retirada desde la fase de diseño.** Si se instituyen medidas y procesos relativos a la sostenibilidad desde el principio, es más probable que esos procesos puedan mantenerse después de terminado el proyecto.

Recomendación 2: Equilibrar los objetivos del proyecto para aumentar la sostenibilidad.

62. **Aplicar prácticas idóneas en materia de medio ambiente.** En el marco del proyecto, habría que equilibrar el desarrollo agrícola sostenible promoviendo las prácticas y los sistemas de conocimiento autóctonos, la ordenación de los recursos naturales y la planificación del enriquecimiento. Una segunda fase del proyecto, y otros proyectos previstos en esa región, deberían incluir un examen ambiental inicial durante la etapa de preparación y un plan de ordenación y seguimiento ambientales para cada subproyecto que se proponga financiar.
63. **Reconocer el carácter único de la Región Administrativa de la Cordillera.** Habría que establecer parámetros más elevados para los costos de la infraestructura de acceso vital, teniendo en cuenta la topografía de las zonas agrícolas de la región administrativa de la Cordillera, lo que proporcionaría la flexibilidad necesaria para el diseño y las especificaciones se ajustaran a las condiciones locales. Una esfera especial de innovación a la que debe prestarse más atención es la cartografía del riesgo para tener en cuenta los peligros para el medio ambiente y la gestión del riesgo para ayudar a formular hipótesis de riesgo y planes de mitigación.

Recomendación 3: Mejorar los procesos de participación y de fomento de la capacidad.

64. **Prestar una atención especial a la ejecución local.** Habría que fortalecer las instituciones locales existentes como base para las intervenciones sobre el terreno. En lugar de crear instituciones nuevas (como en el caso del subcomponente de servicios de financiación rural), sería preferible hacer participar a las instituciones ya existentes a nivel municipal, como bancos locales, cooperativas, instituciones de microfinanciación y organizaciones comerciales, en apoyo del desarrollo local. Debería hacerse hincapié en el establecimiento de relaciones entre los socios, en vez de utilizar únicamente servicios contractuales, como en el caso de las actividades de reforestación. Ello serviría para aumentar la participación positiva a nivel de la comunidad. Las actividades de investigación deberían centrarse en las condiciones, los mercados y los problemas técnicos a nivel local. Las administraciones municipales deberían desempeñar una función más destacada en la ejecución para apoyar las iniciativas de descentralización. La identificación a nivel local con las iniciativas debería alentarse mediante una mayor participación y la aplicación de métodos participativos a los efectos de una distribución más amplia de los beneficios entre las comunidades.
65. **Fomentar la capacidad.** El hecho de que se utilizaran consultores para buena parte de la fase de ejecución del proyecto hizo que parte de la experiencia y los conocimientos obtenidos gracias a éste se perdieran sin que pudieran aprovecharlos quienes quedaron sobre el terreno para ejecutar iniciativas de desarrollo a más largo plazo. Intensificar el fomento de la capacidad del personal de los organismos existentes y de las unidades de administración local ayudaría a reunir recursos locales para el desarrollo.

Parte B — Acuerdo en el punto de culminación

I. Antecedentes

1. El Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera estaba dirigido a las comunidades indígenas de tres provincias de la Región Administrativa de la Cordillera de Filipinas. El proyecto fue ejecutado por el Gobierno de Filipinas a través del Departamento de Agricultura y financiado conjuntamente por el Banco Asiático de Desarrollo y el FIDA entre 1997 y 2004. La OE llevó a cabo la evaluación del proyecto en 2006.
2. Con arreglo a la práctica habitual de las evaluaciones de la OE, se estableció un consorcio central de aprendizaje que ofreció aportaciones decisivas en fases cruciales de la evaluación, como en lo relativo a la preparación del acuerdo en el punto de culminación.
3. Este acuerdo contiene un entendimiento entre el Gobierno de Filipinas, representado por el Departamento de Agricultura y el Organismo Nacional de Economía y Desarrollo, y el FIDA (representado por la División de Asia y el Pacífico) sobre las conclusiones fundamentales de la evaluación y para la adopción y aplicación de las recomendaciones de la evaluación con arreglo a los calendarios establecidos.

II. Principales conclusiones de la evaluación

4. **Características del diseño.** La combinación del desarrollo de la agricultura sostenible y la ordenación de los recursos naturales se ajusta a las condiciones y necesidades específicas de las comunidades pobres de la Región Administrativa de la Cordillera. En general, los componentes y los subcomponentes fueron apropiados, con la excepción del subcomponente de financiación rural que tenía varios defectos de diseño. Diversos aspectos fundamentales del diseño que figuraban en el estudio de viabilidad del proyecto no se incluyeron posteriormente en el documento de evaluación *ex ante* del proyecto ni en el marco lógico definitivo, lo que produjo carencias en el diseño.
5. **Ejecución y productos.** Se dispone de una gran cantidad de datos sobre el proyecto que avalan los resultados conseguidos. Los informes de supervisión registran un desempeño uniforme y satisfactorio durante todo el período del proyecto. En general, los objetivos materiales se alcanzaron y, algunos de ellos, se superaron. No obstante, se obtuvieron resultados desiguales en las distintas actividades de los componentes.
6. **Logro de los objetivos del proyecto.** Los subproyectos de infraestructura rural generaron rendimientos mayores y redujeron los costos de los insumos y la comercialización en buena parte de los casos, pero el mantenimiento continuado plantea un problema. Las actividades de reforestación ofrecieron oportunidades de empleo a corto plazo a nivel local. Las actividades de desarrollo de la agricultura no estaban suficientemente orientadas a las condiciones sobre el terreno, de modo que el potencial por lo que se refiere al alcance y los productos fue inferior al previsto. Hay que señalar que los logros en materia de financiación rural no produjeron los resultados previstos y que el componente se ha calificado como insatisfactorio. Las actividades de capacitación para las organizaciones indígenas y las unidades de la administración local no produjeron los resultados previstos porque los temas que se trataron no eran pertinentes y porque los principales beneficiarios del acceso a muchas de esas actividades fueron los líderes de la comunidad y no la comunidad en general. Las actividades de planificación promovieron la colaboración de los socios para identificar y atender de forma coordinada las cuestiones prioritarias a nivel local. Las actividades de ejecución ofrecieron a los organismos gubernamentales oportunidades para armonizar políticas, procedimientos y prácticas, particularmente por lo que se refiere a la autodeterminación indígena.

7. **Pertinencia, eficacia y eficiencia.** El diseño del proyecto era pertinente para las necesidades de las comunidades-objetivo. El considerable apoyo a los procesos y prácticas indígenas no sólo fue apropiado para la comunidad, sino que favoreció las políticas y prácticas nacionales relacionadas con la tierra y la integridad cultural indígenas. El proyecto fue eficaz en buena medida, aunque las demoras en la contratación de ONG en las primeras fases del proyecto redujo la eficacia de la planificación y la participación. Los procesos de participación entre los socios y los líderes locales fueron muy eficaces, pero en los informes se señala sistemáticamente la insuficiencia de la participación de la comunidad en general. Puede considerarse que el proyecto fue una operación bastante eficiente. Por ejemplo, la estimación de la tasa interna de rendimiento económico (el 20,06%) ha superado la prevista en la evaluación *ex ante* del proyecto (el 18,4%).
8. **Desempeño del FIDA y de sus socios.** Las actividades periódicas de coordinación del proyecto, en especial en los niveles superiores, fueron foros importantes para integrar las intervenciones de los asociados, que no se limitaron a actividades específicas del proyecto sino que contribuyeron a otras actividades de gestión pública. Durante buena parte del proyecto la participación del FIDA en las actividades de ejecución fue mínima, aunque aumentó en años posteriores. El desempeño del Gobierno de Filipinas y del BASD fue satisfactorio.
9. **Impacto en la reducción de la pobreza rural.** Se ha logrado un impacto positivo en los participantes del proyecto. No obstante, el objetivo de reducir el nivel de pobreza de un 70% a un 25% en todos los municipios-objetivo era excesivamente ambicioso y no tenía en cuenta adecuadamente la situación excepcional de la Región Administrativa de la Cordillera. Se considera que el impacto en la pobreza sólo ha sido modesto. De todos modos, no hay que subestimar el alcance del impacto del proyecto. Algunas formas del impacto del proyecto en los pueblos indígenas de la Cordillera tuvieron efectos mucho más amplios por lo que se refiere a mejorar la vida de esas poblaciones en el futuro. El diálogo sobre políticas, la creación de asociaciones y la ayuda a la innovación en materia de procesos de tenencia de la tierra no eran objetivos explícitos del proyecto. Sin embargo, las inversiones del proyecto han generado oportunidades para que los socios del proyecto participen intensamente en posibilidades de desarrollo institucional que se consideran muy importantes en la región.
10. **Sostenibilidad e identificación con el proyecto.** El proyecto se ejecutó durante un período crucial para los pueblos indígenas de Filipinas. Los encargados de ejecutar el proyecto tuvieron en cuenta y apoyaron positivamente las aspiraciones de las comunidades indígenas locales por lo que se refiere a la reducción de la pobreza, la evolución del contexto normativo y los problemas específicos de la Cordillera. La contribución al reconocimiento nacional de la propiedad de la tierra indígena ha sentado una base importante para un desarrollo adecuado en el futuro.
11. Desafortunadamente, no se aplicaron procesos básicos de fomento de la capacidad para mantener las ganancias generadas por el proyecto hasta el final del proyecto. En esta fase, las organizaciones indígenas todavía eran débiles. Tanto a nivel municipal como de *barangay*, se observó que todas las organizaciones indígenas seguían teniendo una actitud de dependencia institucional²³. Un mayor nivel de participación, la identificación con las intervenciones y un fomento de la capacidad más general habrían hecho aumentar las posibilidades de sostenibilidad.
12. **Innovación y posibilidad de reproducción o ampliación del alcance.** El proyecto apoyó la formulación de algunos de los primeros planes de desarrollo sostenible y protección de los dominios ancestrales del país. Estos planes están estrechamente vinculados con los procesos de tenencia de la tierra de las comunidades indígenas. Actualmente, la Región Administrativa de la Cordillera se

²³ Esta dependencia se puso de manifiesto con las constantes solicitudes de las unidades de administración local y las organizaciones indígenas de insumos básicos para las operaciones y fondos de mantenimiento.

propone como modelo nacional por lo que se refiere a los procesos de tenencia de las tierras indígenas. Debido a que la mayor parte de las organizaciones indígenas son débiles y a que no se ha prestado demasiada atención a sistemas que permitan la reproducción de las intervenciones, no se han observado posibilidades de reproducción o ampliación del alcance.

13. **Evaluación general.** En conjunto, éste ha sido un proyecto importante para la Región Administrativa de la Cordillera y las comunidades indígenas abarcadas. El desempeño del proyecto ha sido satisfactorio por lo que se refiere al logro de sus objetivos materiales y metas. Los efectos directos y el impacto han sido inferiores a los previstos porque los objetivos eran demasiado ambiciosos, pero está muy justificado que el FIDA y el BASD sigan apoyando los procesos de la Región Administrativa de la Cordillera. Pueden extraerse del proyecto enseñanzas importantes que beneficiarán a las comunidades-objetivo en un proyecto posterior y también ofrecerán posibilidades para proseguir el diálogo sobre políticas y mejorar los procesos.
14. **Aspectos positivos.** Los principales aspectos positivos del proyecto se han registrado en la mejora de la coordinación entre los socios de ejecución de Región Administrativa de la Cordillera. Las actividades del proyecto han ofrecido un medio para la colaboración entre organismos y entre el Gobierno y las ONG. Los beneficios en materia de mejora de la tenencia de la tierra fueron importantes y no sólo contribuyeron a que se logaran los objetivos del proyecto en relación con una mejor ordenación de los recursos, sino que también favorecieron objetivos más generales del FIDA relativos a mejorar la propiedad de activos a nivel local. La planificación de los recursos naturales de las *barangay* ayudó a definir zonas para la reforestación, y también contribuyó a iniciativas más amplias de planificación del uso de la tierra de las unidades de administración locales. La instalación de infraestructuras rurales fue un factor que ayudó mucho a mejorar el acceso a los mercados y mejoró los servicios en la mayor parte de zonas del proyecto.
15. **Deficiencias.** Las deficiencias se registraron principalmente en la esfera de los servicios técnicos prestados a través del componente de servicios de apoyo agrícola. El nivel de adopción de la capacitación tecnológica, los conjuntos de materiales de información, las actividades de las agroindustrias o la transferencia de tecnología solamente alcanzó un valor del 5% en el mejor de los casos, excepto por lo que se refiere a la lucha integrada contra las plagas, donde se registraron tasas situadas entre el 15% y el 25%. Esta tasa de absorción baja parece tener relación con el hecho de que los temas tratados se consideraban poco pertinentes y con el método de capacitación utilizado. Tampoco se evidenciaron resultados tangibles de las actividades de investigación. Los estudios generales sobre el concepto del sistema de productos básicos esenciales y de síntesis tecnológica basada en la silvicultura no contenían mecanismos para aplicar las recomendaciones de las actividades de investigación. Así pues, los agricultores no llegaron a utilizar las nuevas tecnologías propuestas.
16. Otros aspectos deficientes del proyecto fueron que en el diseño de las actividades de investigación no se integraron claramente las prácticas indígenas existentes en las comunidades tradicionales abarcadas por el proyecto y que el costo real de la rehabilitación de las infraestructuras de acceso superó las estimaciones de la evaluación *ex ante*, a pesar de que los parámetros del costo por unidad se mantuvieron en un intervalo aceptable durante el año de ejecución. Esto se debió a que en la evaluación *ex ante* se subestimaron los costos por no tener en cuenta la topografía de los lugares de ejecución del proyecto.
17. **Enseñanzas extraídas.** Una enseñanza general extraída del proyecto es que las normas nacionales no son válidas para la Región Administrativa de la Cordillera. Las normas en materia de infraestructura rural, agricultura y reforestación no se ajustaban a las condiciones locales. En consecuencia, es necesario aplicar un

enfoque más flexible a nivel local que se adapte a las necesidades de la comunidad. Unos conocimientos y diseños locales adecuados habrían recibido más apoyo. El tenue vínculo entre los servicios mejorados de apoyo agrícola y los resultados a nivel de los agricultores pone especialmente de relieve un grado de eficacia inferior al previsto en las iniciativas de capacitación y otros servicios de extensión.

III. Principales recomendaciones acordadas por los socios

18. Las recomendaciones de la evaluación que figuran a continuación han sido acordadas por todos los socios interesados. También tienen en cuenta los debates que tuvieron lugar durante un taller final de interesados que se celebró en Manila el 26 de enero de 2007 para evaluar el Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas de las Tierras Altas de la Cordillera.
19. **Recomendación 1. Seguir adelante con el segundo Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera.** Existe la oportunidad de seguir trabajando a partir de los procesos que dieron buenos resultados en el primer proyecto y de considerar un proyecto de segunda fase. Esto es importante tanto para la sostenibilidad de las intervenciones del primer proyecto como para extender el proyecto a otras comunidades que también lo merecen.
20. **Medidas que conviene adoptar. Integrar las enseñanzas extraídas de la evaluación.** Las recomendaciones para el diseño del proyecto son las siguientes: i) revisar la definición de reducción de la pobreza para tener en cuenta los valores de la comunidad relativos a la calidad de vida y consideraciones de sostenibilidad, en lugar de concentrarse únicamente en el aumento de los ingresos; ii) equilibrar el desarrollo de la agricultura sostenible con las prácticas y los sistemas de conocimientos autóctonos, la ordenación de los recursos naturales y la planificación del enriquecimiento; iii) ampliar la participación y la equidad centrandolo en el desarrollo de la comunidad en general y en un enfoque de aprendizaje local que abarque un sistema participativo de seguimiento y evaluación; iv) orientar las actividades a la obtención de efectos directos más que al cumplimiento de objetivos, incorporando un nivel suficiente de flexibilidad a través del plan de trabajo y presupuesto anual para poder realizar los ajustes necesarios en un contexto variable, y v) una estrategia de salida clara que integre los componentes del proyecto en las instituciones y procesos locales de forma general.
21. **Aprovechar la información existente.** La preparación del segundo Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera debería tener muy en cuenta las cuestiones que se plantearon en el estudio de viabilidad del primer proyecto, que se basaban en las enseñanzas extraídas del Proyecto de Desarrollo Agrícola en Zonas Montañosas. Muchas de esas cuestiones siguen siendo pertinentes, como también lo son las soluciones propuestas que no se incluyeron adecuadamente en el diseño de la evaluación *ex ante* del primer proyecto.
22. **Fortalecer y ampliar los enfoques que ya se aplican.** El segundo Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera ofrece una oportunidad sin precedentes para reunir un importante cuerpo de conocimientos sobre la Región Administrativa de la Cordillera. La oficina de apoyo al proyecto ya cuenta con una extensa biblioteca y personal con extensos conocimientos teóricos relativos a la ejecución del proyecto en la Región Administrativa de la Cordillera y a cuestiones de desarrollo más generales, como el desarrollo de los pueblos indígenas y la mejora de la tenencia de la tierra. El Departamento de Agricultura ya tiene una oficina de coordinación del proyecto con una dotación básica de personal experimentado que retiene los conocimientos teóricos e institucionales derivados del primer proyecto. El proceso actual abarca, entre otras cosas: una oficina de apoyo del proyecto con una buena plantilla en el marco del Departamento de Agricultura de la Región Administrativa de la Cordillera; una buena coordinación entre organismos; unos componentes integrados; una atención centrada especialmente en el diálogo sobre políticas y la promoción de las prácticas y los sistemas de

conocimientos autóctonos, y el suministro de infraestructura esencial. El primer proyecto adoptó un enfoque dinámico para la innovación de políticas y procedimientos administrativos relacionados con las cuestiones importantes para los pueblos indígenas. El factor que limita el impacto de las políticas es que éstas todavía son procesos en evolución y sujetas a conflictos, directrices poco claras y demoras en la ejecución. Así pues, en el segundo proyecto habría que consolidar los avances realizados en la actuales zonas del proyecto y procurar ampliarlos a otras zonas de la Región Administrativa de la Cordillera que no estuvieron atendidas en el Proyecto de Desarrollo Agrícola en Zonas Montañosas ni en el Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera.

23. *Mejorar las asociaciones.* Habría que mantener las relaciones de asociación entre el Gobierno de Filipinas, el BASD y el FIDA, aunque la comunicación y la cooperación entre el FIDA y el BASD deberían mejorar. El FIDA debe desempeñar una función más importante por lo que se refiere a ofrecer apoyo de ejecución. Si el BASD es uno de los socios durante la próxima fase, éste y el FIDA deberán coordinar mejor sus actividades para asegurar la participación del Fondo en las misiones de supervisión y de apoyo a la ejecución. Si no lo es, el FIDA debería estudiar la posibilidad de llevar a cabo de forma directa las actividades de supervisión y apoyo a la ejecución, ya que el proyecto aborda varias de las prioridades del FIDA, como las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, la participación, la potenciación de la capacidad de acción y el diálogo sobre políticas. Es necesario mejorar el análisis y establecer vínculos entre los subcomponentes, por ejemplo, entre la agricultura y la agrosilvicultura a nivel local, a fin de alentar el aprendizaje y la innovación locales que harían avanzar los conocimientos relativos a la reducción de la pobreza. El aprovechamiento del capital social del que ya se dispone en el marco del propio proyecto y un enfoque más analítico y de gestión de conocimientos podrían convertir el Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera en un modelo internacional para el desarrollo de los pueblos indígenas y las cuencas hidrográficas.
24. *Utilizar enfoques específicos para la Región Administrativa de la Cordillera.* Debería mantenerse el apoyo a las nuevas políticas y prácticas idóneas relativas a los pueblos indígenas. Hay que seguir trabajando para lograr que la Región Administrativa de la Cordillera se considere un "caso especial" en el ámbito de las normas nacionales y se reconozca como un entorno único, lo cual contribuiría al desarrollo eficaz de las zonas-objetivo y a consolidar los beneficios que se alcanzaron con el primer proyecto.

Calendario. Inicio inmediato a partir del informe de evaluación *ex ante*.

Socios participantes. Los organismos pertinentes del Gobierno de Filipinas, las administraciones regionales, el FIDA, las ONG, las organizaciones indígenas y el BASD (si participa en el segundo proyecto).

25. **Recomendación 2. Equilibrar los objetivos del proyecto de modo que aumente la sostenibilidad.** Los objetivos deberán ser claros, de modo que haya un equilibrio entre los distintos objetivos de las actividades sociales, económicas y ambientales que podrían estar contrapuestos. Un proyecto posterior debería tener como objetivo mejorar la alineación del apoyo a nivel de componentes y subcomponentes para lograr efectos coordinados y multiplicadores en cada lugar de ejecución del proyecto. La elaboración de sistemas de valoración y pago de servicios ambientales es una iniciativa innovadora que debe mantenerse. Esto no sólo haría aumentar el reconocimiento del valor de la cuenca hidrográfica de la Cordillera en la supraregión de Luzón septentrional, sino que también serviría para ensayar sistemas que otras comunidades puedan reproducir en nuevas cuencas hidrográficas. Aunque la mayor parte de las medidas de infraestructura rural del primer proyecto se clasificaron como de "pequeña escala" y no se consideraron proyectos críticos para el medio ambiente, pueden causar efectos ambientales adversos por el hecho de estar situados en una zona de gran importancia ambiental

de la Región Administrativa de la Cordillera. Las comunidades indígenas de esta región ya han demostrado que hay muchas innovaciones locales adecuadas para el programa de desarrollo de las comunidades locales que podrían incluirse en un enfoque más pertinente e innovador.

26. **Medidas que conviene adoptar.** *Formalizar los procesos ambientales.* Habría que desarrollar el nivel de las prácticas idóneas en materia de medio ambiente prosiguiendo con la labor de valoración de los servicios ambientales, mejorando la evaluación ambiental de la construcción de infraestructuras y fortaleciendo el vínculo entre la agricultura sostenible y la ordenación forestal. Un segundo Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera debería abarcar un examen ambiental inicial durante la fase de preparación del proyecto y un plan de evaluación y seguimiento ambiental para cada subproyecto que se proponga financiar.
27. Desde el principio del proyecto habría que instituir medidas y procesos de sostenibilidad para que durante las operaciones del proyecto se crearan procesos más fáciles de mantener por los propios participantes. Las actividades operacionales como son una orientación mejorada, la adopción de enfoques de gestión basada en los resultados, el establecimiento de asociaciones a largo plazo, una mayor atención a la transparencia, la utilización de metodologías de información, educación y comunicación, el seguimiento basado en la comunidad, la utilización de sistemas autóctonos y la mayor utilización de sistemas de gestión de los conocimientos locales, ayudarán a aumentar el grado de identificación local con el proyecto y a conocer mejor las funciones y responsabilidades por lo que se refiere al mantenimiento de las inversiones del proyecto.
28. Una mayor variedad en las posibilidades de elección de infraestructura productiva a pequeña escala, de infraestructuras y apoyo para la tecnología de la información y las comunicaciones, y de creación de asociaciones con el sector privado, ofrecerá oportunidades para establecer nuevas relaciones de colaboración e intercambiar ideas, así como para combinar innovaciones locales con la tecnología de nueva introducción. Habría que autorizar parámetros de costos más elevados para la infraestructura de acceso esencial teniendo en cuenta la topografía de las zonas agrícolas de la Región Administrativa de la Cordillera, y permitir que el diseño y las especificaciones fueran flexibles, de modo que se pudieran ajustar a las condiciones locales. Una esfera especial de innovación que requiere atención es la de la cartografía de los peligros para el medio ambiente y de la gestión del riesgo para ayudar a elaborar hipótesis de riesgo y planes de mitigación.

Calendario. Inicio inmediato a partir del informe de evaluación *ex ante*.

Socios participantes. Los organismos pertinentes del Gobierno de Filipinas, las administraciones regionales, el FIDA, ONG y organizaciones indígenas.

29. **Recomendación 3. Mejorar los procesos de participación y fomento de la capacidad.** En el diseño del Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera se dedicó una atención especial a mejorar la coordinación. Gracias a las actividades de coordinación del oficial de apoyo del proyecto, mejoró considerablemente el enlace entre los socios regionales y provinciales y se formaron asociaciones de trabajo activas entre los organismos presentes en los lugares de aplicación del proyecto. La ejecución local debe centrarse ahora en los municipios y las *barangay*, asignando más importancia a mejorar el nivel de compromiso y la autosuficiencia de las unidades de administración local y de los grupos de la comunidad. En los subcomponentes de infraestructura rural y servicios agrícolas generalmente no se tuvo en cuenta a las unidades de administración local. Hubo iniciativas positivas a través de los procesos de formulación de los planes de desarrollo sostenible y protección de los dominios ancestrales, la capacitación del personal de los municipios y otras actividades específicas. Muchos planes relacionados con las *barangay* se utilizaron para aportar

datos a los procesos de planificación de los dominios ancestrales, así como a los planes de desarrollo municipal, los planes municipales generales de aprovechamiento de la tierra y los planes provinciales de desarrollo.

30. **Medidas que conviene adoptar.** *Conseguir que aumente la participación a nivel local.* En el proyecto siguiente hay que asignar más importancia a estas iniciativas, utilizando el Consejo de Desarrollo de las *Barangay* como centro de coordinación para lograr una mayor participación de la comunidad. Hay que alentar una mayor participación de la comunidad mediante perfiles de la pobreza, fomento de la capacidad local y estrategias que permitan distribuir los beneficios de forma más equitativa dentro de cada localidad o sitio de las *barangay*.
31. Aumentar la capacidad del personal que trabaja actualmente en los organismos y en las unidades de administración local para llevar a cabo las actividades necesarias sería más sostenible que utilizar un gran número de consultores, como ocurrió en el primer proyecto. Esto podría incluir visitas de toma de contacto a otras zonas del país a fin de evaluar de qué modo los procesos que han dado buenos resultados en esos lugares podrían aplicarse en el contexto de la Región Administrativa de la Cordillera.
32. *Introducir un componente de desarrollo de la capacidad.* En el segundo Proyecto de Ordenación de los Recursos Agrícolas en las Tierras Altas de la Cordillera hay que introducir una unidad o componente específico de desarrollo de la capacidad, cuya función concreta sería sincronizar las actividades de capacitación de los distintos organismos, así como los distintos componentes del proyecto, para que contribuyan claramente a que se alcancen los objetivos generales del proyecto. Las tareas de esa unidad abarcarían las siguientes: i) mejorar las evaluaciones de las necesidades de capacitación, de modo que la capacitación que se imparta sea la adecuada a las necesidades específicas de los participantes; ii) mejorar los métodos de suministro de la capacitación, en especial aumentando el número de cursos impartidos en las comunidades; iii) mejorar la pertinencia del diseño de la capacitación e incluir planes de readmisión de participantes para aumentar las posibilidades de que se apliquen los conocimientos adquiridos, y iv) llevar a cabo evaluaciones posteriores a la capacitación. El nivel de impacto podría aumentar considerablemente con sistemas más claros para apoyar la aplicación de la capacitación y la reproducción en el marco de las comunidades. Se necesita más capacitación práctica en todos los componentes, pero especialmente en tecnología agrícola y funcionamiento y mantenimiento de la infraestructura.

Calendario. Inicio inmediato a partir del informe de evaluación *ex ante*.

Socios participantes. Los organismos pertinentes del Gobierno de Filipinas, las administraciones regionales, las unidades de administración local, el FIDA, ONG y organizaciones indígenas.