

Evaluación de los resultados de desarrollo
Evaluación de la contribución del PNUD

La República de Filipinas

Resumen ejecutivo

Introducción

Este informe presenta los hallazgos y recomendaciones de una Evaluación de los resultados de desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Filipinas. Se realizó en 2008 y cubrió el periodo de 2002 a 2008 y dos programas. Es la primera evaluación del programa a nivel del país de este tipo que realiza en Filipinas la Oficina de Evaluación del PNUD. La evaluación aborda la eficacia y la sostenibilidad de los resultados; la relevancia de las actividades del PNUD; la receptividad, especialmente por parte de grupos vulnerables; y la alineación y asociación con el gobierno y otras agencias. La evaluación se apoya en documentos del programa y no pertenecientes al programa, entrevistas con más de 200 personas, visitas de campo seleccionadas, e informes y evaluaciones regulares.

Contexto y programa del PNUD

Filipinas es un país de renta media baja, que cuenta con una renta per cápita en lento ascenso durante las últimas décadas. Un informe a medio plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha evidenciado que es probable que se cumplan muchas metas en 2015. Sin embargo, algunos indicadores, como la mortalidad materna y la tenencia segura de los hogares de los barrios marginados, se están quedando rezagados. Después de un periodo de mejora, la pobreza repuntó en 2006. Los logros de desarrollo son vulnerables a los desafíos medioambientales y los desastres naturales frecuentes, los conflictos armados que siguen amenazando la seguridad humana y la desigualdad persistente. Los efectos positivos de una forma activa de democracia representativa, un movimiento sólido de la sociedad civil y un proceso de descentralización positivo se ven menoscabados por las continuas alegaciones de corrupción y un sistema de partidos políticos que todavía no está plenamente establecido. Las tierras ancestrales de la población indígena, que constituye un 15 por ciento de la población, con frecuencia coinciden con los últimos depósitos de recursos naturales de aprovechamiento forestal y minería.

El Plan de Desarrollo de Filipinas a medio plazo de 2004-2010 contiene un amplio marco para el desarrollo. Incluye el uso productivo de recursos naturales y la protección de ecosistemas, paz y orden, y anticorrupción. Se intenta conseguir la reducción de la pobreza protegiendo a los más vulnerables y estimulando la participación de los pobres en la toma de decisiones. El soporte del PNUD durante el periodo de 2002 a 2008 se desarrolló en torno a las siguientes cuatro áreas de actividad: logro de los ODM y reducción de la pobreza (incluida una respuesta al VIH/SIDA); impulso de una gobernanza democrática; energía y medio ambiente (E&E) para un desarrollo sostenible; y prevención y recuperación de la crisis (CPR). Entre los temas comunes se incluyen la igualdad de género y un enfoque basado en los derechos fundamentales (RBA). La estructura de gestión del programa se asienta en torno a las áreas de actividad. Los recursos básicos se redujeron radicalmente al principio del periodo de evaluación. Las áreas de actividad de ODM y gobernanza se han visto, en gran medida, confinadas a cantidades limitadas de recursos básicos, mientras que las áreas de actividad de medio ambiente y prevención de la crisis han generado recursos complementarios. En el año 2007 se produjo un importante descenso de la movilización de recursos complementarios y en la entrega de desembolsos planificados.

Resultados de desarrollo

Logro de los ODM y reducción de la pobreza

Se han producido logros considerables en la promoción de los ODM y su incorporación en los procesos presupuestarios (incluido el presupuestario alternativo) y estadísticos. Se ha proporcionado asistencia continua en varios campos al Consejo Nacional de Coordinación Estadística (NSCB) con base sostenible. Los cálculos de pobreza a nivel provincial se están utilizando para el sistema de transferencias condicionadas en efectivo del gobierno. El sistema de supervisión basado en la comunidad, parcialmente sostenido por el PNUD, ha contado con el apoyo de los gobiernos locales y se ha copiado ampliamente, pero todavía necesita una mayor aplicación. Los Informes sobre Desarrollo Humano de Filipinas han tenido influencia no sólo a la hora de generar debates nacionales sino también, recientemente, a la hora de proporcionar indicadores de medición de la seguridad humana.

Una intervención temprana para fortalecer el sector microfinanciero, actualmente ampliada por los bancos existentes, fue particularmente satisfactoria y provocó un sólido crecimiento en la base de clientes de tres instituciones. La implementación de actividades de apoyo de los pueblos indígenas ha reforzado las capacidades de la comisión nacional responsable de los asuntos de los pueblos indígenas. Sin embargo, ha sido lento, no se ha encontrado apoyo para un fondo de desarrollo y se han encontrado problemas relativos a la ubicación de la comisión dentro de la estructura del gobierno. Otras actividades para fortalecer las comunidades de reforma agraria y para mejorar la experiencia paralegal para procesos de disputa de tierras alternativos fueron intervenciones singulares sin componentes políticos sólidos. El PNUD apoyó las políticas del gobierno para combatir el VIH/SIDA en 42 ciudades de alto riesgo. Debido a la falta de información, no está claro el alcance de la contribución del PNUD a la tasa de prevalencia nacional baja continuada.

Impulso de una gobernanza democrática

La participación en fases tempranas de las actividades de gobernanza permitió al PNUD contribuir al establecimiento de la agenda en tres áreas de intervención (justicia y derechos humanos, administración pública y desarrollo político). El programa implementado a través de una escuela nacional de gobernanza y administración pública, implicó a un gran número y variedad de socios, pero contó con el nivel más bajo de recursos financieros entre todas las áreas de actividad. Los logros del programa incluyeron: un plan de acción a medio plazo para mejorar el acceso a la justicia de los pobres y marginados basado en los cinco pilares de la justicia y acompañado de varias pequeñas reformas; un plan de acción nacional para los derechos humanos como parte de un RBA para el desarrollo; y, lo más importante, la movilización y apoyo a la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de un plan de acción nacional relacionado. Otros logros incluyen la introducción de los ODM de forma gradual y sostenible en la planificación municipal y la mejora de la participación ciudadana, la promoción y la supervisión. El apoyo del PNUD ayudó a automatizar las elecciones más recientes en Mindanao, aunque la automatización a nivel nacional sigue estando, en gran medida, en fase de anteproyecto. La neutralidad

y experiencia del PNUD han sido muy valoradas, aunque el área de actividad de gobernanza no ha atraído demasiada financiación adicional.

A pesar de los numerosos logros, la cartera de gobernanza intentó asumir demasiados temas, actividades y socios. En 2007, se estrechó el enfoque del programa para apoyar a los mecanismos y agencias de derechos humanos, con la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas como socio en la implementación. El nuevo enfoque simplifica la cartera, mejora la apropiación gubernativa de la implementación, e incluye los derechos de las mujeres desfavorecidas. Como la implementación del programa se retrasó significativamente, se produjeron pocos resultados a analizar en el momento del Análisis de los Resultados de Desarrollo. Sin embargo, el cambio abrupto respecto al enfoque previo dejó a una serie de iniciativas satisfactorias sin una estrategia de salida para garantizar la sostenibilidad y redujo la implicación productiva de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Energía y medio ambiente (E&E)

Los resultados en el área de actividad de E&E han sido mixtos. El área de actividad tiene los mayores recursos financieros y un gran número de proyectos. Se han añadido a la cartera en el actual periodo del programa un mayor enfoque en el control de riesgos de desastres (DRM) y en la gestión de conflictos relacionados con la minería. No obstante, el PNUD ha contribuido a muchas actividades y logros. Una contribución clave fue el desarrollo de un marco para coordinar la política medioambiental con una serie de estrategias, acciones y agenda legislativa que ya ha influido en las prioridades del gobierno y en la gestión del programa del PNUD. El PNUD también ha brindado un apoyo continuo al cumplimiento de las obligaciones del país bajo las amenazas medioambientales internacionales. La cooperación sur-sur en gestión medioambiental de los mares de Extremo Oriente ha deparado varios logros políticos, incluida una estrategia de desarrollo sostenible y una gestión costera integrada en lugares específicos. La gestión de residuos ecológicos, involucrando la separación de residuos con actividades educativas y comunitarias, ha demostrado que funciona y debe ampliarse. Para reducir la dependencia de fuentes de energía importadas y para mitigar el cambio climático, el PNUD apoyó políticas y actividades del gobierno para fomentar la energía renovable y la eficiencia energética. Se ha producido un avance significativo en ambas áreas, a pesar de retrasos en la implementación en 2007. El apoyo del PNUD a áreas terrestres y marinas protegidas ha obtenido progresos a nivel de proyecto. Sin embargo, subsisten dificultades en la financiación de áreas protegidas y en la identificación de sustentos alternativos apropiados para las personas afectadas.

En general, los enfoques de género y los RBA no forman parte del diseño de las actividades en el área de actividad de E&E, y existe una implicación limitada de OSC. Una reciente evaluación de resultados del área de actividad concluyó que se habían producido avances en promoción, respaldo público y modelos basados en la comunidad de gestión medioambiental, que probablemente generen un mayor nivel de sostenibilidad. Sin embargo, existe un número insuficiente de empleados experimentados en las agencias medioambientales, ingresos insuficientes y obligaciones de gasto sin financiación.

El DRM ha podido atraer financiación complementaria. A pesar de las dificultades para completar un plan de acción nacional para el DRM, se ha producido una mejora en la cooperación entre agencias técnicas, la formalización de sistemas de alerta temprana a través de resoluciones del gobierno local para reforzar la

apropiación y una tasa acelerada de implementación. Sin embargo, el DRM requiere una convergencia de actividades entre las áreas de actividad, incluido el apoyo para una base institucional y legal sólida, y medidas de protección social inmediatas y a medio plazo. Dado el amplio y creciente número de asuntos abordados en E&E, la coordinación de las actividades de DRM entre las áreas de actividad podría considerarse en el área de actividad de prevención de la crisis, con expertos especialistas apropiados.

Prevención y recuperación de la crisis (CPR)

Desde 1997, la asistencia del PNUD a la CPR en Mindanao ha atraído una financiación externa importante, se ha documentado ampliamente y ha sido eficaz en términos generales. Las principales herramientas para adoptar un RBA han sido las comunidades de desarrollo de la paz apoyadas por defensores de la paz y el desarrollo elegidos entre ex combatientes. Muchas de las comunidades involucradas han desarrollado procesos significativos que probablemente sean sostenibles y han podido ayudar a otras personas desplazadas. Varios gobiernos locales han establecido estructuras de transformación de conflictos y construcción de la paz, y otros los están siguiendo. El impacto de estos resultados positivos es limitado debido a la escasa cobertura; actualmente el número total de comunidades involucradas representa aproximadamente un 3 por ciento de todos los *barangays* de Mindanao. Los resultados generadores de ingresos han sido poco concluyentes, y la pobreza sigue siendo una importante fuente de exclusión. Existen obstáculos intrínsecos para la participación de la mujer, incluido un fortalecimiento de la toma de decisiones tradicional, y el PNUD sólo ha desarrollado recientemente una estrategia de género para abordar estos problemas.

El PNUD ha apoyado la ampliación de los procesos de CPR a todo el país —un paso importante e innovador— y la introducción de un enfoque en la seguridad humana que reconoce fuentes múltiples de conflicto. El PNUD ha contribuido ampliamente al debate nacional. Sin embargo, las dinámicas de la resolución de conflictos han cambiado, y la contribución del PNUD en Mindanao debe ser sostenida para garantizar la aplicación continua de las lecciones aprendidas.

Cuestiones comunes y operativas

Existe una aplicación muy poco homogénea de las cuestiones de género entre las áreas de actividad. Actualmente existe una separación por géneros de los datos de muchas actividades del programa, pero las cuestiones de género, con frecuencia, no se abordan en la fase de análisis y no se incluyen en los planes de trabajo individuales. El PNUD ha demostrado un compromiso y ha invertido en la formación de la mujer, pero no ha tenido un éxito completo a la hora de incorporar la transversalidad en sus estructuras y procesos de gestión. La atención de las preocupaciones de género depende, en gran medida, de iniciativas individuales. De forma similar, el PNUD ha promovido un RBA a través de un manual de capacitación común en términos generales desde 2002. Aunque el idioma de un RBA aparece cada vez más en la documentación del programa, la aplicación varía entre las áreas de actividad. El programa del PNUD persigue el desarrollo de capacidades, la política de implicación y los acuerdos institucionales, así como las capacidades individuales. El diseño y la supervisión del programa en sí mismo muestran un elevado nivel de capacidad doméstica para mejorar la apropiación nacional y los resultados. El programa del

PNUD produce un gran número de productos del conocimiento cada año, que son útiles para la promoción. Para alcanzar mejor los objetivos del programa, podría buscarse un enfoque más selectivo para la producción y disseminación de los productos del conocimiento en torno a resultados demostrados. Aunque la oficina del país sigue estando implicada en las iniciativas regionales del PNUD, con resultados importantes, se han perdido algunas oportunidades para la cooperación sur-sur, por ejemplo, compartiendo experiencias en el proceso del Informe sobre Desarrollo Humano y en la prevención y resolución de conflictos.

La evaluación identificó algunos problemas relacionados con la gestión del programa del país. Los planes de trabajo anuales con frecuencia aparecen después de que el año haya comenzado. Se logró cambiar con éxito el socio de implementación en un área de actividad pero se ha prolongado en otra. Se han desarrollado acuerdos híbridos para facilitar la transversalidad de las oficinas de gestión del proyecto, pero dichos cambios todavía necesitan tiempo de preparación. La gestión del registro de las actividades del programa ha sido deficiente. Recientes esfuerzos por mejorar la capacidad y los sistemas de supervisión y evaluación (SyE) todavía no han abordado la calidad de las estructuras de resultados. No está claro que cambios recientes en el programa se informasen mediante datos de SyE.

Posicionamiento estratégico

El programa de Filipinas se ajusta, en gran medida, a las cinco áreas del mandato global del PNUD (logro de los ODM y reducción de la pobreza, impulso de una gobernanza democrática, E&E, CPR y mitigación del VIH/SIDA), y está de acuerdo, en gran medida, con las prioridades del gobierno. El PNUD ha apoyado las medidas del gobierno para promover los ODM. Ha sido innovador al ampliar el apoyo para la prevención de la crisis y la construcción de la paz a todas las partes del país. Una ventaja clave del PNUD es su neutralidad percibida, que le permite iniciar el diálogo en áreas potencialmente sensibles. Ha ayudado a racionalizar actividades en el área de gobernanza, aunque el enfoque resultante en los derechos humanos no es explícito en el Plan de Desarrollo de Filipinas a medio plazo. Ha sido receptivo a las necesidades del país en E&E, aunque el programa podría desempeñar un papel mayor en la reducción de la pobreza poniendo más atención en combatir la degradación de las tierras, para mejorar la productividad agrícola. Otra ventaja clave es el papel del PNUD en la promoción, que podría mejorarse en torno a una serie de temas importantes, como el enfoque en la seguridad humana en la prevención de la crisis, y las experiencias exitosas en el desarrollo de capacidades a nivel municipal y comunitario.

La flexibilidad e innovación del programa tienen que tener su correspondencia en una mayor movilización de recursos, especialmente en las áreas de actividad de ODM y gobernanza. El PNUD podría aprovechar más su tarea relacionada con las políticas a través de la asociación en torno a la reciente tendencia de préstamos basados en las políticas concedidos por instituciones multilaterales. Sin embargo, representa una limitación la dificultad de alinear el programa con un ciclo electoral presidencial de seis años y del gobierno local de tres años. La implicación del PNUD en el Foro de Desarrollo de Filipinas y la participación de la sociedad civil en la programación son ejemplos de asociación exitosa. El estímulo de la implicación de la sociedad civil debe mantenerse para mejorar la apropiación nacional y la sostenibilidad de los resultados. El Equipo de las Naciones Unidas en el país desempeña un papel activo

durante el periodo de evaluación. Sin embargo, se han perdido algunas oportunidades para la programación conjunta y la utilización de agencias especializadas en el programa del PNUD.

Recomendaciones

A pesar de sus resultados demostrables, el PNUD ha abordado muchas actividades en las que la financiación es limitada y no siempre ha reproducido actividades exitosas, o desarrollado sinergias entre las áreas de actividad. El rendimiento en áreas comunes es poco homogéneo. Se han extraído varias lecciones en relación al desarrollo de capacidades a nivel del gobierno local, las sinergias entre las áreas de actividad, el papel de las OSC en la mejora de la apropiación nacional, y los requisitos de la cooperación sur-sur.

Se han realizado las siguientes recomendaciones para mejorar los resultados y el posicionamiento del programa. El PNUD debería:

- Ampliar sus logros en la institucionalización de los ODM en la planificación del gobierno y los sistemas presupuestarios
- Reabrir el diálogo con áreas agrupadas de la gobernanza que se disolvieron cuando cambió el enfoque del área de actividad y reconsiderar un papel de respaldo a la reforma política que permitiría una mayor participación de los pobres
- Definir claramente sus prioridades para actividades de E&E en torno al marco de políticas de recursos naturales y medio ambiente; buscar una mayor convergencia de actividades entre las áreas de actividad para DRM, considerando el papel de coordinación con un miembro del equipo especializado que está siendo asumido por el área de actividad de CPR
- Maximizar su contribución a la construcción de la paz en Mindanao y otras áreas de conflicto
- Establecer mecanismos para generar e implementar sinergias entre las áreas de actividad
- Aprender del papel de las asociaciones público-privadas en el desarrollo y la implementación del programa
- Mantener y fortalecer la participación de las OSC en el programa del país
- Ser más sistemático en su generación y uso de productos del conocimiento
- Mejorar las estructuras de gestión interna para aumentar el impacto de las iniciativas de género en su programa
- Continuar la mejora de los sistemas de SyE para proporcionar retroinformación para la gestión del programa, incluidas actividades de género, RBA y desarrollo de capacidades