

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL OTOÑO DE 1997

NÚMERO 153

Organizaciones de base para la gestión de recursos en Filipinas

GRACIAS A UN PROYECTO FINANCIADO POR EL Banco en la región central de Visayas (Filipinas) en el decenio de 1980, se crearon instrumentos para la gestión de recursos naturales en condiciones muy críticas. La mayor parte de los objetivos se cumplió; se formaron grupos locales de agricultores y pescadores que desarrollaron una gran variedad de actividades y adquirieron una valiosa experiencia a través de sus contactos con organismos públicos y autoridades locales. El diseño del proyecto resultó novedoso, pues la unidad de ejecución era independiente de las principales estructuras oficiales pero recibía fondos directamente del gobierno central y no de los organismos de operaciones.

Según una evaluación del DEO*, los resultados indican que los esfuerzos para mejorar la gestión de los recursos naturales deben ser parte de un proceso tanto institucional como técnico que impulse el cambio, y no limitarse a inversiones en objetivos físicos. Los proyectos de esta índole deben ser lo suficientemente flexibles como para adaptarse a los cambios en las circunstancias y deben estar respaldados por tres elementos: un marco normativo y jurídico apropiado, administradores con aptitudes para la

organización y funcionarios locales con suficiente poder de decisión.

Diseño novedoso

En 1981, cuando se estaba preparando en Filipinas el proyecto del archipiélago central de las islas Visayas, con apoyo del Banco, la gestión de los recursos naturales y la reducción de la pobreza estaban entre los temas principales. La región, que comprende cuatro provincias (Cebú, Bohol, Siquijor y Negros Oriental), se contaba entre las más pobres del país. Las



posibilidades de explotar allí la agricultura eran limitadas y los agricultores pobres se estaban trasladando a las colinas a fin de desmontar el bosque para poder cultivar las tierras.

Mediante el proyecto se procuraba mejorar la ordenación local de los hábitat de los bosques, las tierras altas y las zonas de pesca costera, con el propósito de poner fin al deterioro ambiental y brindar oportunidades de obtener ingresos a la población pobre de la región. En consonancia con las gestiones del gobierno para descentralizar la adopción de decisiones y la actividad económica, los planificadores del proyecto trataron de aprovechar al máximo la participación de las organizaciones de base locales y garantizar la autonomía de la región. Por consiguiente, el proyecto incluyó dos innovaciones importantes:

- La unidad de ejecución del proyecto dependía directamente del primer ministro y comprendía una junta ejecutiva con cuatro representantes locales y cuatro de organismos de operaciones.
- El gobierno central entregó los fondos directamente a la unidad del proyecto, en lugar de hacerlo mediante los organismos de operaciones.

Las actividades del proyecto se concentraron en cinco emplazamientos que abarcaban 140.000 ha, 200 km de costas y a unas 200.000 personas. El préstamo del Banco por US\$26 millones, aprobado en 1983, financiaba actividades en cinco áreas, con las siguientes finalidades:

- Proporcionar a los agricultores de cuatro cuencas hidrográficas seguridad en la tenencia de la tierra y ayudarlos a reemplazar sus cultivos por otros perennes y por ganado, recursos más estables.
- Mejorar y reforestar una zona donde el sistema de «roza y quema» había agotado los recursos; brindar a los habitantes la tenencia segura de la tierra e incentivos para conservarla.
- Establecer arrecifes artificiales, reforestar los manglares deteriorados y crear refugios naturales en los arrecifes de coral de cuatro zonas costeras, y asignar el derecho de usarlos a las unidades familiares participantes.
- Construir caminos de acceso, senderos y pequeñas obras de riego, y abastecer de agua a los poblados.
- Contribuir al fortalecimiento institucional y proporcionar capacitación, asistencia técnica e investigación.

Derechos jurídicos

De inmediato surgió una cuestión fundamental concerniente a los derechos a los recursos naturales y la autoridad para protegerlos. El problema con los títulos

de propiedad de la tierra era más grave en las zonas boscosas. Los propietarios de grandes empresas y los pequeños agricultores competían por el uso de la tierra aprovechable. Ninguno tenía títulos de propiedad en regla, pero los empresarios podían ejercer mayor presión para hacer valer sus pretensiones.

Análogamente, las comunidades costeras carecían de autoridad para impedir que los intrusos pescaran en las zonas de cría que había creado la población local. Hace poco tiempo, se tomó la medida acertada de conferir a los gobiernos municipales la atribución de organizar comités encargados de la zonificación y los planes de utilización de tierras y crear y vigilar refugios naturales de peces.

Resultados

El proyecto benefició a los pobres. Las encuestas indican que los ingresos de la mayoría de los participantes aumentaron con mayor velocidad que el promedio regional durante el período que abarcó el proyecto. Los permisos para explotar la madera contribuyeron notablemente a los incrementos iniciales de los ingresos de quienes tomaron parte en el componente de agrosilvicultura del proyecto pero, cuando fueron revocados, los ingresos se nivelaron. El mejoramiento de carreteras y caminos aumentó las oportunidades de obtener ingresos tanto agrícolas como no agrícolas. Durante el período abarcado por el proyecto, quienes participaron en él incrementaron sus ingresos agrícolas y no agrícolas más que quienes no lo habían hecho; además, desde la terminación del proyecto las fuentes de ingreso de las unidades familiares han seguido diversificándose.

El proyecto resultó, en gran medida, fructífero, si bien se vio perjudicado en parte por cambios imprevistos en las políticas oficiales. En 1988, a mitad del proyecto, las autoridades cancelaron de improviso los permisos para la extracción de árboles viejos y dañados cuando se descubrió que algunos titulares de permisos estaban talando árboles sanos. El gobierno no reconoció ninguna autoridad a los gobiernos locales en el asunto, lo cual socavó dos de los objetivos previstos en el proyecto: apoyar la autogestión de los recursos naturales y permitir a los agricultores que utilizaran la madera y los productos de los bosques secundarios para obtener ingresos adicionales.

El componente de pesca también estuvo amenazado por controversias jurídicas. Gracias al proyecto se crearon arrecifes artificiales y se reforestaron manglares en las costas. Los pescadores de las zonas del proyecto informaron que había aumentado la producción, pero también se quejaron de que los grandes terratenientes intentaban ocupar las zonas costeras (la cuestión está en

manos de los tribunales) y de la invasión de grandes barcos pesqueros comerciales con artes modernos. Gracias a las nuevas leyes, las autoridades locales ahora tienen mayores atribuciones para controlar el acceso a las aguas de la zona.

La enorme mayoría de los agricultores de las tierras altas adoptó las prácticas impulsadas por el proyecto: la conservación del suelo, el desarrollo de la agrosilvicultura, la reforestación, la piscicultura en estanques y la planificación y ejecución del uso de pequeñas vertientes. Además, los agricultores manifestaron que, al disminuir la explotación forestal, se han reducido los daños provocados a los arrozales por la escorrentía y las inundaciones. La mayor parte de los agricultores aplicó las dos técnicas básicas de la explotación intensiva de la tierra en las laderas: plantar setos y cultivar en curvas de nivel.

En virtud del proyecto se crearon varias organizaciones de agricultores y otras agrupaciones de base que han adquirido experiencia en el trato con el gobierno y las autoridades locales, y han aprendido a aprovechar las oportunidades para lograr que se tomen medidas sobre los problemas más acuciantes. Estos grupos se han convertido en recursos valiosos para aprender el trabajo de equipo y las técnicas de negociación, así como para obtener información práctica acerca de la gestión de la tierra. El proyecto contribuyó a crear un grupo de trabajo que se ocupaba de la tenencia de la tierra y se ha convertido en un comité regional que actúa como contrapeso del poder de los terratenientes locales. Gracias al proyecto también recibieron amplia capacitación los beneficiarios y los funcionarios del gobierno local y, en el plano regional,

los funcionarios y el personal de los organismos de operación.

Las innovaciones introducidas por el proyecto se están reproduciendo en otros lugares. Algunas de las iniciativas impulsadas por el proyecto, como los nuevos métodos de pesca costera, han tenido amplia aceptación en Filipinas, lo cual denota el éxito global de la operación. La experiencia acumulada en este proyecto también tuvo influencia en el actual programa forestal administrado por la comunidad y auspiciado por el Departamento de Recursos Naturales de Filipinas.

Conclusiones

Los principales logros del proyecto fueron más institucionales que físicos, y fueron posibles gracias a los aportes administrativos y políticos (no tanto técnicos) que mejoraron la confianza y la capacidad de la población local para hacer frente a los problemas, y fomentaron cambios duraderos. Aun cuando algunos grupos de agricultores se disolvieron y dejaron de emplearse algunos recursos técnicos, es difícil que el proceso institucional iniciado dé marcha atrás. La mayoría de los grupos organizados bajo los auspicios del proyecto todavía funciona eficazmente.

Tres condiciones son fundamentales para el éxito de las operaciones que procuran otorgar atribuciones a las comunidades locales: políticas oficiales y un marco jurídico adecuados y estables; comunidades locales con el poder de decisión suficiente para permitirles resolver problemas sin la intervención del gobierno central; y organizaciones de base con conocimientos administrativos, políticos y técnicos para actuar en estas circunstancias.

Précis

*Informe de evaluación *ex post*: «Philippines: Central Visayas Regional Project», de John English, de próxima aparición. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales. El público en general puede solicitarlo al Infoshop del Banco Mundial: Teléfono: 1-202-458-5454
Fax: 1-202-522-1500
Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: OED Help Desk@worldbank.org

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

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.