

10

Informe de evaluación

El Programa "SAIL" en la isla de Camiguin, Filipinas



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

INFORME DE EVALUACIÓN 10/2000
EL PROGRAMA “SAIL”
EN LA ISLA DE CAMIGUIN
FILIPINAS

Índice

PRÓLOGO	3
I. ANTECEDENTES, OBJETIVO Y ENFOQUE METODOLÓGICO	4
II DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN	6
III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....	14
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29

PRÓLOGO

El Programa “*Spanish Assistance for Integrated Livelihood*” (SAIL) realizado en la isla de Camiguin, en Filipinas, constituye una de las iniciativas estratégicas de la Cooperación Española en Asia. El carácter prioritario de Filipinas para la Cooperación Española, junto con la corta experiencia que se tiene en esta Región, le da un interés especial como referencia para nuestra creciente cooperación para el desarrollo en este Continente.

Esta evaluación que forma parte del Plan de Evaluación 2000, analiza esta iniciativa de desarrollo integral considerando sus diferentes componentes y etapas, su evolución y resultados, así como la relación con las contrapartes nacionales y su viabilidad futura, con el objetivo de reorientar y mejorar las acciones futuras, y de proporcionar enseñanzas que puedan ser aplicadas en intervenciones de naturaleza similar.

El equipo evaluador se ha compuesto de tres consultores de la empresa Agroconsulting Internacional con una formación pluridisciplinar y con distintos ámbitos de especialización. Un jefe de equipo, Juan Martínez de Velasco, especializado en cooperación para el desarrollo y planificación urbana y regional; una Doctora ingeniero agrónomo, Beatriz Morant, especializada en microfinanzas rurales; y un ingeniero de caminos, Ricardo Fernández Cuevas, especializado en infraestructuras y proyectos de agua.

I. ANTECEDENTES, OBJETIVO Y ENFOQUE METODOLÓGICO

ANTECEDENTES

El Programa “*Spanish Assistance for Integrated Livelihood*” (SAIL) fue aprobado en la Primera Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Filipina que se celebró en Manila en noviembre de 1990. El Programa tenía como objetivo principal el alivio de la pobreza en la isla de Camiguin, cuyas características físicas, demográficas y sociopolíticas llevaron a pensar que podría ser un lugar sumamente apropiado para acometer un esfuerzo de desarrollo concebido con carácter integral y guiado por la idea de viabilidad.

Este Programa destaca en el marco de las acciones de desarrollo llevadas a cabo por la AECI en Filipinas, ya que ha sido la que ha implicado mayor inversión de tiempo (diez años, 1991-2000, estructurados en tres fases) y de fondos (más del 70% del presupuesto de la AECI en Filipinas). Hasta el momento, la Cooperación Española ha destinado 940 millones de pesetas a este Programa.

En septiembre de 1996 se llevó a cabo una misión de evaluación sobre el terreno de la fase ya ejecutada, incluyéndose como parte de esta evaluación una propuesta de reformulación del programa para ser aplicada en su segunda fase. Más adelante, en diciembre de 1997, con motivo de la III Comisión Mixta entre Filipinas y España (febrero de 1998) se presentó una propuesta reguladora de las futuras intervenciones.

Habida cuenta del período transcurrido desde su puesta en marcha y las magnitudes financieras y estratégicas del Programa, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Asuntos Exteriores, decidió incluir el Programa SAIL en su Plan de Evaluación de 2000. La OPE, de acuerdo con la Dirección General del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo, estableció que la evaluación se centrara en la segunda y tercera fase del Programa, dado que el SAIL I ya fue evaluado en el año 1996.

OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

De acuerdo con los términos de referencia establecidos, el objetivo general perseguido por la evaluación del Programa SAIL ha consistido en comprobar si la actuación de la Cooperación Española se adecua, con carácter general, a los objetivos señalados en la Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entre los que se cuentan la reducción de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la defensa de los Derechos Humanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción del desarrollo del sector privado, la atención de situaciones de emergencia y la potenciación de las relaciones internacionales de España.

Con carácter particular, la evaluación ha perseguido estimar en qué medida la ayuda ha sido eficaz, eficiente, pertinente y viable, así como apreciar el impacto que la ejecución del Programa SAIL está produciendo en sus beneficiarios, personas físicas e instituciones, así como en las comunidades en las que se desarrolla.

Se puede considerar como objetivo de esta evaluación tanto proporcionar a los responsables de la gestión del SAIL criterios para la toma de decisiones a fin de mejorar el alcance de la intervención, como extraer enseñanzas que puedan ser aplicadas en intervenciones de naturaleza similar.

El trabajo implica: un primer análisis del contexto socioeconómico local; una descripción del proceso de ejecución y sus distintos componentes; una comparación entre los resultados previstos y los obtenidos, analizando las diferencias entre ambos; un análisis de la gestión del Programa para finalmente extraer, a modo de conclusiones y recomendaciones, las lecciones aprendidas de cara a intervenciones futuras.

ENFOQUE METODOLÓGICO

La labor realizada por el equipo de evaluación se ha basado en lo establecido en los Términos de Referencia y en la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (SECIPI, 1998). En dichos Términos de Referencia se precisa el alcance que ha de tener el estudio en cuanto a los criterios de evaluación y factores de desarrollo a considerar. Concretamente los criterios se refieren a la eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad, además de la visibilidad y las modalidades de gestión. Los factores de desarrollo abarcan todos los aspectos relacionados con la viabilidad, junto con los temas transversales de género y medio ambiente.

En el marco de la presente evaluación se han considerado cuatro niveles de análisis:

- Programa: significa valorar la calidad de todo el ciclo integral del Programa, desde la fase de diagnóstico (Plan Maestro) y formulación, hasta las modalidades de ejecución y gestión, incluyendo los mecanismos de seguimiento.
- La Contraparte: el segundo nivel de análisis es el Gobierno Provincial de Camiguin, además del resto de organizaciones locales involucradas en la ejecución del Programa. Se pretende determinar los cambios experimentados como consecuencia de su participación en el mismo.
- El Beneficiario: los participantes directos en el SAIL constituyen el nivel de análisis más importante. En la medida de lo posible se ha tratado de establecer una relación causal entre las líneas de acción del Programa y el cambio observado o documentado en los beneficiarios. Se considera, asimismo, el ámbito familiar, el de los beneficiarios indirectos y el de los excluidos.
- Las demás intervenciones financiadas por la AECI en Camiguin: el análisis de los mecanismos de gestión y administración del Programa ha permitido determinar la interacción existente (sinergia o antagonismo) con los demás proyectos financiados por la AECI en Camiguin, a saber: Proyecto comunitario de reforestación (1994-1997), Programa de Desarrollo Sostenible para la isla de Camiguin (1998-2001) y Ecoturismo (1999-2001), todas ellas ejecutadas por IPADE con la ONG local PRRM.

La evaluación se ha desarrollado en tres etapas consecutivas:

- Estudio de Gabinete: realizado durante los últimos diez días de noviembre de 2000.
- Trabajo de Campo: llevado a cabo los primeros 20 días de diciembre.
- Preparación del Informe Final: realizado durante el mes de enero y la primera quincena de febrero.

En la realización de la evaluación se ha recurrido principalmente al análisis documental (documentación proporcionada por la AECI y la OTC en Filipinas, la Oficina de Gestión del Programa, la Fundación SAIL Camiguin, el Banco de Desarrollo de Filipinas y otras entidades implicadas en el SAIL, tanto públicas como privadas) y a la celebración de entrevistas con beneficiarios, funcionarios, personal técnico y políticos vinculados al Programa. En todo caso, la información obtenida de los distintos actores y documentos ha sido contrastada entre sí y con la observación directa de las intervenciones realizadas in situ.

II DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

2.1 ANTECEDENTES

Después de la reunión del grupo consultivo de Tokio en julio de 1989, en la que España expresó su intención de incrementar su colaboración técnico-económica con Asia, la *National Economic and Development Authority* (NEDA) de la Región X y el Gobierno Provincial de Camiguin, presentaron un Documento de Programa a la Cooperación Técnica Internacional (CTI) y a la Embajada de España en Manila. Su formulación original ya tenía como objetivo la mejora de las condiciones de vida del 30% de la población más pobre de la isla. Este proyecto fue aprobado en la primera Comisión Mixta Hispano- Filipina en noviembre de 1990 por un total de 3,5 millones de dólares.

La segunda fase del SAIL fue aprobada en octubre de 1996 y la tercera, en un Memorándum de Entendimiento o *Memorandum of Understanding* (MOU), en marzo de 1999. Tanto la segunda como la tercera Comisión Mixta Hispano-Filipina, incluyen referencias a los cambios y ampliaciones del SAIL.

2.2 OBJETIVOS DEL PROGRAMA

En los documentos de Programa, diseñados para cada una de las fases se hace mención a un objetivo general (o principal, según el SAIL I), que se define como:

SAIL I: “mejora de vida de las familias de Camiguin de bajos ingresos”.

SAIL II: “establecimiento de un sistema productivo sostenible para los 20 barangays más pobres de Camiguin”.

SAIL III: “mejora de las oportunidades de desarrollo socioeconómico y el nivel de vida en la población de Camiguin”.

Este objetivo se especifica acotando la escala del alcance en el 30% de la población pobre. Durante el SAIL II, el alcance se delimita geográficamente a 20 barangays previamente seleccionados. El grado de pobreza (o profundidad del alcance) se definirá en una fase posterior, tras el estudio del Departamento de Asuntos Sociales “Minimum Basic Needs Survey, 1995. Programa Nacional de Erradicación de la Pobreza”, en el que se identifica un umbral de pobreza para la población de Camiguin de 4.000 Php mensuales.

En las tres etapas del Programa se mantiene un Objetivo General de “Mejora de las condiciones de vida de la población de Camiguin” y un Objetivo Específico (aunque aún demasiado global) que puede definirse como el “Alivio de la pobreza en Camiguin a través de la mejora de los servicios básicos y del potencial productivo del 30% de la población más pobre de la isla.”.

Las principales diferencias se dan en la definición de los resultados esperados para alcanzar dicho objetivo. En todo caso, se deducen fácilmente los principales componentes del proyecto (Infraestructuras y Microcréditos), junto con los componentes menores (asistencia técnica, capacitación, infraestructuras menores y equipamiento).

Por último, cabe señalar ciertas particularidades de la pobreza en Camiguin (propias del país):

- alta tasa de alfabetización, incluso entre la pobreza extrema
- las familias tienden a ser extensivas con multitud de miembros y actividades generadoras de ingresos
- la importancia del sector informal en los núcleos de pobreza es significativa
- la tasa de trabajadores en el extranjero (Overseas Contract Workers) contribuye sustancialmente al crecimiento del producto interno bruto de la región.

2.3 DESARROLLO DEL PROGRAMA

A lo largo de los diez años de su existencia, el SAIL se ha dividido en tres fases durante las cuales ha mantenido el objetivo específico y gran parte de los diferentes componentes o proyectos, pero se han diferenciado claramente en otros aspectos, como la gestión y la planificación.

SAIL I

La primera formulación del Programa, “Spanish Assistance for an Integrated Livelihood (SAIL) Program for Camiguin”, en 1990, la hizo el NEDA de acuerdo a sus procedimientos habituales. La normativa de gestión, toma de decisiones y manejo de fondos, fue la que habitualmente utilizaba el Gobierno filipino para proyectos bilaterales, posiblemente de crédito.

Entre 1991 y 1993, el Gobierno español realizó tres transferencias al *Department of Budget and Management* (DBM) por un valor de 33.800.000 Php.- 130 millones de pesetas- que se terminaron de gastar en 1993. Los proyectos que se ejecutan son los siguientes:

- Programa de microcréditos
- 2 Redes de abastecimiento de agua a los municipios de Catarman y Sagay Guinsiliban
- Equipamiento de la Oficina Provincial de Ingeniería (PEO)
- Remodelación de la sala de urgencias y remodelación y equipamiento del laboratorio del Hospital Provincial.
- 12 viviendas en Benoni.
- 7 Centros preescolares
- Edificio del SAIL

A finales de 1992, la AECI, interrumpió hasta 1995, las transferencias monetarias. La vía de financiación prevista a través del Programa de Ayuda Alimentaria falló, al no aceptarse el tipo de arroz que mandaba España, lo que provocó el corte en la financiación al SAIL.

Durante este primer periodo de ejecución, se detectaron algunos aspectos en la gestión y orientación de los proyectos que se consideró conveniente modificar. A estos se sumaron algunos cambios en el entorno del Programa que aconsejaron su revisión. La AECI consideró necesaria una misión de reformulación del programa SAIL. Según el Informe de la misión de reformulación del Programa SAIL (ST Desarrollo, Noviembre de 1996), las deficiencias encontradas en el SAIL I, pueden resumirse como sigue:

- La toma de decisiones y la gestión del Programa se había centrado excesivamente en la figura del Gobernador, cuyos criterios no siempre coincidieron con los técnicos.
- El proyecto de créditos, además de criterios de adjudicación cuestionables, careció de seguimiento y apoyo técnico por lo que su continuidad resultó inviable.
- La oficina de gestión del SAIL I, no tenía la capacidad técnica necesaria para gestionar determinados proyectos el Programa.
- Paralelamente, a principios de 1996 y fuera de la estructura del SAIL, la AECI financia la ejecución de un Plan Maestro provincial cuya responsabilidad quedará a cargo del NEDA. Su elaboración se adjudicará a la ONG, Philippine Rural Reconstruction Movement, PRRM.

SAIL II

La reformulación del SAIL dio comienzo a una nueva fase que se denominó SAIL II. Como consecuencia del informe, se suprimieron las acciones no prioritarias aprobadas en el primer Documento y se seleccionaron los nuevos proyectos de carreteras, de acuerdo a las propuestas iniciales del Plan Maestro, incluyendo una partida piloto de carácter social.

Los cambios más significativos, no obstante, afectaron a la estructura de gestión del Programa. Se creó un Comité Ad-Hoc (*Ad- Hoc Joint Committee*) tripartito presidido por el Gobernador, para dirigir el Programa, en el que figuraba el NEDA y la OTC. Como órgano ejecutivo se creaba una unidad de gestión

Programa "SAIL" en la isla de Camiguin, Filipinas

del SAIL (*Program Management Unit*, PMU), encabezada por un co-director designado por la AECI y otro designado por el Comité Ad-Hoc.

Desde principios de 1993 y hasta finales de 1997, prácticamente no se ejecutan proyectos. En mayo de 1997, finalmente se contrata a la actual co-directora y, entre esa fecha y octubre, se equipa la nueva oficina, seleccionándose al nuevo personal de la PMU que ya participará en la preparación del Documento base del SAIL II aprobado en octubre de 1997 (Program Document SAIL II). Durante este periodo también se realizó la selección de los 20 barangays beneficiarios, cuatro por cada municipio.

El Documento inicial del SAIL II preveía centrar el Programa en la consolidación de la organización social, a través de la participación de los beneficiarios en la gestión y el diseño de los proyectos: microcréditos, infraestructuras y salud preventiva. A fin de poder justificar los fondos enviados y, en contra de lo planificado, los proyectos de infraestructuras se tuvieron que iniciar antes de que comenzara la preparación social, lo que privó al Programa de integrar en la participación social uno de sus proyectos más sustanciosos.

Las obras de infraestructuras se iniciaron a finales de 1996 pero se ejecutaron a un ritmo lento, al parecer para que coincidiera su mayor actividad con la campaña electoral para gobernador provincial. Durante la misma, la ley electoral prohíbe hacer obras públicas pero, en este caso, se tuvo que solicitar un permiso especial para continuar con las obras y poder justificar la subvención a tiempo. El hecho de que el SAIL se hubiera utilizado en la campaña electoral, enfrentó al SAIL con el Gobernador entrante y futuro presidente del Comité Ad-Hoc, que trató de introducir cambios en el Programa según su criterio.

Tras la intervención del NEDA y de la Embajada de España para reconducir la situación, se produjo una negociación en la que, sacrificando el proyecto de Salud Preventiva que estaba programado, se acordó la compra de un equipo de ultrasonidos para el Hospital Provincial.

Una vez apaciguados los ánimos y tomándose las decisiones por unanimidad a través del Comité Ad-Hoc, desde ese momento y hasta abril del 2000, fecha en que se justifican los fondos del SAIL II, se ponen en marcha y, prácticamente, se finalizan los siguientes proyectos:

- Abastecimiento de Aguas (10 intervenciones).
- Proyecto de redes viales.
- Proyecto de microcréditos.
- Asistencia a la Oficina provincial de ingeniería (PEO).
- Proyecto de emergencia a los afectados del Niño y la Niña.
- Compra del equipo de ultrasonido para el Hospital Provincial.
- Programa de Asistencias Técnica.

Desde el punto de vista del enfoque del Programa, en este segundo periodo, se evidenciaron las limitaciones del equipo técnico de la Administración provincial para llevar a cabo determinados proyectos, por lo que se hizo necesario contratar asesorías externas para orientar los proyectos de abastecimiento de agua y microcréditos. La Universidad de San Carlos de Cebú evaluó el proyecto de abastecimiento de aguas y, un consultor privado, el Programa de microcréditos. Ambas consultorías fueron muy críticas con los respectivos proyectos, lo que llevó a introducir cambios importantes en ambos componentes.

En el proyecto de abastecimiento de aguas se decidió, por recomendación de la Universidad de San Carlos, enfocar el proyecto hacia la gestión integral de todos los recursos hídricos de la isla. El nuevo planteamiento significó abordar un proyecto mucho más ambicioso y de mayor impacto, pero que obligaría a concentrar casi todos los recursos disponibles en este proyecto. Esto fue el origen del SAIL III.

Con respecto a los microcréditos, en esta segunda etapa, se hace cargo del proyecto el Departamento de Agricultura y la PMU, lo que también resultó poco efectivo. Siguiendo las recomendaciones de la consultoría, se crearía la "*SAIL Camiguin Foundation*" (SCF), o Fundación SAIL, para gestionar directamente el fondo de créditos pero, cuya administración financiera estará a cargo del *Development Bank*

of Philippines (DBP). El Comité Directivo de la Fundación SAIL, seguirá estando presidida por el Gobernador provincial.

SAIL III

Desde junio del 2000 y bajo la dirección del ingeniero co-director de la PMU, se prepararon cinco propuestas alternativas de abastecimiento integral de agua para toda la isla de Camiguin. El Comité Ad-Hoc seleccionó una de ellas para su ejecución, constituyendo la base de lo que denominamos el SAIL III (Camiguin Integrated Water Supply System Planning Matrix. SAIL III, Diciembre de 2000).

Hasta enero del 2000, momento de la presente evaluación, se habían construido dos depósitos de entrada de agua en Catarman y se estaba empezando a instalar las tuberías de conexión. También se trabajaba en la terminación del proyecto técnico que define la actuación del SAIL III. El proyecto de microcréditos sigue funcionando con fondos del SAIL II y quedaban pendientes de finalización, algunos de los cursos de Asistencia Técnica.

2.4 COMPONENTES DEL PROGRAMA

2.4.1 Abastecimiento de Agua

En el SAIL I se construyeron dos abastecimientos:

- Sistema de abastecimiento a Catarman: El proyecto tiene como objetivo el abastecimiento a gran parte del municipio de Catarman a partir de las fuentes de Katugupan. Este sistema sirvió a los 5 barangays durante varios años. Posteriormente se tuvieron problemas con las perforaciones ilegales de la tubería, fugas e incluso algunos bombeos particulares. El deterioro del abastecimiento instalado se puso totalmente de manifiesto cuando se produjo la sequía que acompañó al fenómeno de El Niño. Las obras se realizaron en 1992 por administración.
- Sistema de abastecimiento a Sagay-Guisiliban: El proyecto tiene como objetivo dar suministro a los anteriores municipios, a partir de las fuentes de Kibugtong, situadas en el barangay Cuña del municipio de Sagay. Los trabajos se realizaron, por administración, en 1992.

SAIL II

En la necesidad de realizar nuevas obras de abastecimiento de agua dentro del programa SAIL II influyeron el deterioro y mal funcionamiento de las instalaciones construidas por el SAIL I, unido a la sequía que acompañó al fenómeno de El Niño. Se realizaron las siguientes obras:

- Extensión de tuberías desde Katugupan a Mainit: Duplicación de una tubería debido a la falta de suministro de la obra ejecutada por el SAIL I. Las obras se realizaron por administración entre abril y septiembre de 1998.
- Tuberías de distribución en Lawigan: Las líneas de distribución entre el nuevo depósito, construido en Lawigan por el SAIL I, y las casas del barangay no daban un abastecimiento suficiente. Bajo este proyecto se complementaron con otras líneas adicionales. Se instaló un total de 2.382 metros de nueva tubería y un grifo comunal nuevo. Las obras se realizaron en 1998, por administración.
- Toma de Bura y nuevo depósito para Bonbon: El caudal de agua disponible en el sistema de Catarman resultó insuficiente. Para complementarlo se construyó una nueva toma en las fuentes de Timayog, Se construyó un nuevo depósito que permitió unir los aprovisionamientos de Katugupan y el de Timayog, construido en este proyecto. Se instalaron 2.760 metros de nueva tubería que discurre en paralelo con la existente. Las obras se realizaron por administración en 1999.
- Mejora y ampliación del abastecimiento a Mainit: Se construyeron dos nuevas tomas en el origen del sistema de abastecimiento. Se conectó una toma a la tubería antigua del SAIL I, y otra a la tendida por el SAIL II, desde Katugupan al depósito de Mainit. Fue necesario instalar 2.490 metros de nuevas tuberías. Tomas y tuberías fueron construidas por administración en 1999.

Programa "SAIL" en la isla de Camiguin, Filipinas

- Mejora del abastecimiento a Bonbon: Utilizando los ahorros obtenidos en otras obras del proyecto, se instalaron 2.250 metros de nuevas tuberías de distribución en Bonbon. Ello permitió ampliar el alcance del abastecimiento comunal en este barangay. Las obras se realizaron, por administración, en octubre de 1999.
- Bombeo de Cabu-an: Instalación de una nueva bomba en 1997.
- Mejora de la tubería principal en Sagay-Guinsiliban: Infructuoso nuevo intento de arreglar las malas instalaciones realizadas en el abastecimiento de Sagay-Guinsiliban, por el SAIL I. Las obras tuvieron lugar en 1999 y se realizaron por administración.
- Mejora del abastecimiento de Alangilan: Sustitución de las tuberías de distribución defectuosas y ampliación de la red del barangay Alangilan. Las obras se realizaron por administración entre octubre y diciembre de 1999.

SAIL III

Los proyectos de abastecimiento de agua que se van a ejecutar bajo el SAIL III, están en su fase final de preparación de documentación técnica y presupuestaria. En esta fase, que se está realizando con más cuidado que en las obras del SAIL I y II, se pretende realizar un estudio de abastecimiento de agua integrado para toda la isla y, en sus proyectos parciales, ejecutar aquellos que abastecen al Distrito II, donde se concentra la población objetivo del Programa. En el mes de diciembre se habían iniciado las obras.

2.4.2 Red Viaria

En general, los proyectos de carreteras han consistido en la conversión de algunas carreteras con firme de tierra en otras de hormigón, con retoques en la pendiente original y en el trazado en un total de 2.787 mts. Se han centrado en la resolución de tramos de difícil acceso. La transformación de tierra a hormigón se realiza siempre adoptando la sección típica de otras carreteras de la isla, con unos espesores de hormigón de 8 pulgadas. Las obras se hicieron por contrato en su gran mayoría.

Los puentes construidos son una excepción por su volumen y constituyen obras especiales. Las obras realizadas, todas dentro del SAIL II, han sido las siguientes:

- Carretera de Quiboro a Payan e Itum
- Carretera de Catohugan a San Isidro
- Carretera de Mahinog a Puntod y Owakan
- Carretera a Cabu-an y Canta-an
- Puentes de Santo Niño

Entre los barangays de Liloan y Santo Niño existían dos puentes, situados uno inmediatamente detrás del otro, construidos en madera y en muy mal estado de conservación. El proyecto ha sustituido los viejos puentes por otros de hormigón, robustos y seguros. Las obras se han realizado, por administración, en 1998.

2.4.3 Proyecto de Microcréditos

Fase I (Octubre 1991-Junio 1994).

Durante el SAIL I, el Gobierno Provincial gestionó el proyecto de créditos, diseñado bajo el objetivo de aliviar la pobreza. Aunque los fondos inicialmente previstos eran de 20 M Php, se contó con un capital de 11,674 M Php. (44,355 M ptas. equivalentes), otorgado en dos remesas de préstamos.

En cada barangay, las solicitudes se presentaban a los denominados grupos CORE, constituidos por unos 10 representantes locales, del sector público y privado. La decisión final recaía sobre el coordinador del proyecto en el Governing Board del SAIL. Era requisito indispensable para los prestatarios la asistencia a los seminarios de capacitación.

- **Fase Intermedia (Junio 1994- Septiembre 1998).**

Estos cuatro años se caracterizan por el debilitamiento del seguimiento de la cartera y la preparación hacia una nueva etapa con el SAIL II.

La fase se inicia con el cese de la entrega de fondos frescos para pasar a la rotación del capital más los intereses recaudados: un total aproximado de 2.6 M Php. hasta junio de 1998, que se suma a los 445.000 recaudados en el año 1993. A partir de 1995 ya no hay oficiales de crédito encargados del seguimiento de la cartera.

El receso se acentúa en los dos últimos años, cuando, durante la campaña electoral de 1994, se prometió la condonación de las deudas a los votantes. Posteriormente, el proyecto quedará inactivo hasta la constitución de la PMU en mayo de 1997.

Recientemente constituida, la PMU resuelve gestionar los fondos del SAIL I y restablecer la recaudación de la cartera, para lo cual asigna dos personas. El equipo será posteriormente reforzado con personal del Departamento de Agricultura y en septiembre de 1999 (fase II) la PMU transferirá a este Departamento la gestión de la cartera del SAIL I.

Paralelamente, se inicia la nueva etapa del Proyecto, procediendo a la selección de los 20 barangays como zona de intervención. Los criterios de selección se ponderaron en función del nivel de importancia para el Proyecto: Incidencia de la pobreza (50%); Potencial de Desarrollo (35%) y Nivel Organizativo (15%). En el proceso participaron los responsables del SAIL II y los Grupos Técnicos de Trabajo a nivel Municipal y Provincial, ambos representantes de la población y constituidos por el Departamento de Asuntos Sociales a raíz del mencionado *Minimum Basic Needs Survey*.

A partir de marzo de 1998, la Fundación TOUCH, contratada por el SAIL II previa licitación pública, llevó a cabo, durante 17 meses, el trabajo de Preparación Social en los barangays seleccionados.

- **Fase II (desde Septiembre 1998)**

Se inicia un sistema con una metodología crediticia y estrategia de intervención mucho más depuradas, definidas en la misión de consultoría de un experto regional en microfinanzas.

Se crea una alianza estratégica entre el Banco de Desarrollo de Filipinas (DBP) y la Fundación SAIL Camiguin (SCF), en adelante, sistema SCF-DBP, fundada como disgregación del Proyecto de Microcréditos del SAIL II. Previa firma del Memorándum de acuerdo con el DBP, la SCF empezó a funcionar en noviembre de 1999, desde el momento de la transferencia del fondo de 8 M Php. (39.289 M ptas. equivalentes) del SAIL y del aporte de la AECI (15 M Ptas.) para subvencionar parte de sus costos administrativos de los dos primeros años.

La estructura operativa de la Fundación SAIL es sencilla y se compone de un Coordinador y un agente de campo, bajo un Comité Directivo compuesto por el Gobernador de Camiguin, un representante de la OTC-AECI, un representante de NEDA Región X, un representante de los 20 grupos clientes del sistema y un especialista en microfinanzas, siendo los tres primeros miembros del Comité Ad Hoc del SAIL y el especialista el autor de la mencionada misión de consultoría.

2.4.4 Plan Maestro

El Plan Maestro o Master Plan no es un proyecto propiamente del SAIL. Su financiación fue solicitada por el NEDA y el Gobernador de Camiguin en 1994, para disponer de un instrumento de política de desarrollo global y coordinar las inversiones públicas de la Provincia. Las dudas que habían surgido sobre la formulación del SAIL I podrían, eventualmente, reorientarse a través de dicho documento. De hecho, En la 2ª reunión de la *Joint Commission*, en Madrid en noviembre de 1994, se acuerda paralizar los trabajos del SAIL hasta que el Plan Maestro se termine.

Programa "SAIL" en la isla de Camiguin, Filipinas

La responsabilidad del Plan fue asumida por el NEDA (MOA 14 febrero 1996) y no por la Oficina de gestión del SAIL, por lo que el Plan se ha considerado complementario pero no parte éste.

El Plan se inició a principios de 1996. El NEDA encomendó su formulación al PRRM. El costo total del Plan Maestro ha sido de 14 M de ptas., aproximadamente. Las primeras 10.727.000 ptas. fueron transferidas directamente al NEDA, en febrero de 1996. Otros 670.000 Php. fueron aportados por el SAIL en 1998.

La primera propuesta del Plan fue cuestionada por el NEDA y la AECI, fundamentalmente, por considerarla un estudio general sobre la Provincia con mucha información valiosa, pero de poca utilidad como Plan director. En agosto de 1997 se solicita al PRRM un documento menos informativo y con más propuestas sobre acciones prioritarias a ejecutar.

Desde finales de 1997 hasta la firma de un nuevo MOU, el 13 de octubre de 1998, el Plan Maestro estuvo bloqueado por los desacuerdos entre el PRRM y el NEDA. A partir de su firma y con una nueva aportación financiera del SAIL, el PRRM presentó un Documento Final en febrero de 1999.

Todavía hoy, en 2001, el Plan sigue pendiente de la aprobación definitiva a falta, de la incorporación de los planes de uso del suelo de cuatro municipalidades que está elaborando la Cooperación Canadiense.

2.4.5 Otros Componentes

A lo largo de toda la intervención del Programa SAIL, se han llevado a cabo una serie de pequeños proyectos puntuales que, por diversas razones, no han tenido la entidad necesaria para que sean analizados de manera individual y con el detalle que se han evaluado otros componentes. En su gran mayoría se podrían encuadrar entre los denominados de "Apoyo Institucional". En ocasiones, estos proyectos han sido abandonados tras su puesta en marcha, como es el caso del Proyecto de realojo de Benoni; en otros casos se trata de acciones que han visto muy reducido su ámbito de actuación, como ocurre en el caso del componente Salud y, en otras ocasiones, caso de la Asistencia Técnica o el Fortalecimiento Institucional, se trata de actividades horizontales que suponen un elemento de apoyo al conjunto de componentes del Programa. No obstante, el conjunto de estas actividades tiene un indudable peso en el impacto y la visibilidad del Programa.

El componente de Salud e Higiene era un proyecto que en los documentos de proyecto tenía un papel mucho más importante del que finalmente ha tenido. El recorte de fondos del primer SAIL y la eliminación del proyecto de salud preventiva del SAIL II, a cambio de la compra de un oneroso equipo de ultrasonido para el Hospital Provincial, han hecho que este componente se haya reducido sensiblemente. Estos cambios se han debido a la insistencia de las autoridades locales y no a cambios de formulación o estrategia por parte del Programa o de la AECI.

Los siete centros preescolares, el edificio de las oficinas del SAIL y, en menor medida, el pequeño proyecto de viviendas, eran componentes del SAIL I. Todos eran pertinentes y se hicieron dentro de los plazos y presupuestos previstos.

El apoyo a la Oficina Provincial de Ingeniería ha consistido en un apoyo para la modernización del equipamiento a la institución que estaba ejecutando las infraestructuras del SAIL. Dentro del capítulo de Asistencia Técnica se ha proporcionado otros apoyos puntuales.

El proyecto de Seguridad Alimentaria, financiado sólo en una pequeña parte por el SAIL, es un sistema de crédito agrario, pensado para incrementar la producción y sortear los efectos de la sequía de El Niño. Su utilidad es evidente pero no tiene ni el alcance ni el propósito de ser un proyecto de microcréditos.

Asistencia Técnica y Capacitación. El estudio de reformulación llevado a cabo para preparar el SAIL II, consideraba imprescindible el desarrollo de un programa de asistencia técnica horizontal para complementar todas las actividades concebidas en el ámbito del SAIL II. Este componente se ha dividido en

Programa “SAIL” en la isla de Camiguin, Filipinas

dos grandes áreas: apoyo al programa de formación profesional del Gobierno provincial, enfocado hacia la lucha contra el desempleo y, un componente más técnico, preparado por la PMU, dirigido hacia la formación técnica del personal del SAIL y de la administración provincial. El componente de Asistencia técnica ha promovido un importante número de cursos y en diversas materias, generalmente vinculados a la demanda laboral o a aquellas áreas de debilidad institucional.

III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

3.1 MARCO LÓGICO

Cuando el Programa se inició, ni era frecuente el uso del Marco Lógico en la cooperación para el desarrollo ni la AECI lo utilizaba en la formulación de sus proyectos. La formulación inicial del SAIL era un documento clásico de aquella época, al parecer de cierta calidad, pero al que no ha tenido acceso el equipo evaluador. El resumen proporcionado, el Documento de la firma del Convenio, aporta información incompleta sobre los objetivos, resultados esperados y actividades previstas, con un presupuesto sin desglosar y la correspondiente literatura general justificativa.

El SAIL II hizo una formulación que incorporaba el Marco Lógico al documento del Programa. No obstante, los ajustes técnicos y los cambios políticos, fueron modificando constantemente el desarrollo del Programa. En este proceso de ajuste se llegó a la formulación del SAIL III.

A pesar de las dificultades de encuadrar todo el Programa en un solo Marco Lógico, el equipo diseñó uno propio para poder disponer de un instrumento de evaluación global.

3.2 CRITERIOS DE EVALUACIÓN

3.2.1 Pertinencia

La pertinencia del Programa, en líneas generales, es adecuada porque, en su concepción, se pretende dar respuesta a los problemas sentidos como prioritarios por la población más desfavorecida.

La isla de Camiguin, de reducida extensión (250 Km²), alberga una población total cercana a los 68.000 habitantes, es decir, unas 13.500 familias. La mayor parte estas familias, especialmente las situadas por debajo del umbral de pobreza (71 % del total), depende de la producción agrícola y pesquera como fuente de ingresos. Los principales factores que limitan el desarrollo de esta población vulnerable son:

- El limitado acceso a los servicios básicos, fundamentalmente al agua potable y a los servicios sanitarios.
- La fragilidad de los sistemas de producción: la alta densidad demográfica (280 hab/Km²) resulta en precarios modos de tenencia de la tierra (sólo 21% de los productores son propietarios) y en el descenso de la productividad.
- La consecuente disminución del ingreso se ve agravada ante: la exclusión del mercado financiero formal, el pobre valor añadido de las producciones y la inaccesibilidad a los mercados, por falta de infraestructuras.

Ello se refleja en un creciente endeudamiento con prestamistas (a tasas del 20-30% mensual) y en el desarrollo del mercado informal relacionado con las actividades no agrícolas (pequeño comercio, otros servicios, etc.).

El Programa se dirige a la población por debajo del umbral de pobreza a través de: a) la mejora de los Servicios Básicos (agua, carreteras, salud), y b) el Desarrollo Productivo, por medio del crédito fundamentalmente, pero también con la formación profesional, transferencia de tecnologías y la seguridad alimentaria.

Ambos tipos de intervenciones son necesarios, por lo que el planteamiento básico del SAIL es pertinente. Por un lado, por el deficiente acceso al agua potable, las malas comunicaciones en determinados barangays, la inexistencia de centros preescolares o la mejora del equipamiento del Hospital Provincial. Por

otro lado, aunque, existe una presencia significativa de entidades financieras formales, dado el reducido marco de la isla, la oferta financiera no se adapta a las necesidades de los más pobres.

La formulación inicial, presenta deficiencias metodológicas. El objetivo de alivio del 30% de la pobreza es demasiado ambiguo y sobrepasa la capacidad del Programa, al igual que los resultados esperados (sobretudo la generación de más de 15.000 empleos en tres años). Existe confusión entre actividades y resultados, detectándose una carencia de indicadores cuantificables y fuentes de verificación.

Inicialmente se optó por integrar ambos sectores, Servicios Básicos y Desarrollo Productivo, en un mismo programa para pasar, tras el SAIL II, a un enfoque de especialización: por un lado el SAIL III con los Servicios Básicos (abastecimiento de aguas) y, por otro, el sistema SCF-DBP con los servicios financieros y de apoyo al sector cooperativo.

Dadas las limitaciones de formulación, aunque menos ambicioso, este segundo enfoque parece más adecuado a las posibilidades del Programa evitando la dispersión y siendo previsible un mayor impacto a largo plazo. Por ejemplo, en el componente de crédito se abandona el enfoque-Proyecto para pasar al ámbito de las Microfinanzas, que engloba el aporte de servicios financieros y de apoyo (preparación social), a través dos instituciones especializadas.

Con respecto a la localización geográfica del SAIL I de abarcar toda la Isla, en el SAIL II se da una estrategia de concentración en un área más reducida, con un enfoque de seguimiento más cercano.

Aunque la estrategia de intervención es globalmente pertinente, no podemos decir lo mismo de las metodologías concretas diseñadas en los diferentes proyectos, no siempre en consonancia con las necesidades de la población objetivo. Son adecuadas en las infraestructuras: abastecimiento de aguas, mejora de la red vial y equipamientos. No lo son en el caso del Proyecto de Microcréditos del SAIL II, para el que se aplica una metodología crediticia exclusivamente dirigida a asociaciones o cooperativas de carácter rural legalmente registradas. Se suprimen los créditos individuales del SAIL I, apoyando la gestión comunitaria de todo el proceso productivo. A pesar de que la demanda de servicios financieros en las familias de bajos ingresos presenta otras características diferentes: créditos a corto plazo y de pequeño monto, préstamos sucesivos y con pocas restricciones en el uso y proximidad física y cultural con el proveedor. Además, esta clientela prefiere y puede pagar tasas de interés de mercado a cambio de servicios adaptados a su demanda. De hecho, ya lo hacen en sus propios sistemas informales, fuera del marco de la usura.

Otro inconveniente añadido es la acusada escasez de tierra cultivable que dificulta la obtención de un terreno comunal y la débil presencia de organizaciones activas en la provincia, poco propicia a una metodología de este tipo.

Existe una clara complementariedad entre las acciones del SAIL y las demás intervenciones de la Cooperación Española en la isla, como el proyecto IPADE-PRRM. Ambas intervenciones cubren la totalidad de las áreas con mayor nivel de pobreza.

3.2.2 Eficacia

El objetivo específico del SAIL es el alivio de la pobreza del grupo objetivo, es decir, un equivalente a 2.700 familias.

ALCANCE DE LA POBREZA

- **Escala de alcance (cuántos beneficiarios)**

Aunque es muy difícil identificar el total de beneficiarios del SAIL (una persona puede ser beneficiario de varios proyectos y el grado de incidencia de las acciones es muy variable), sumando el alcance de todas las intervenciones se obtienen datos indicativos (ver tabla 1). De este modo se deduce un total aproximado de 24.300 personas atendidas por el Programa, sin incluir aquéllas beneficiadas indirectamente o que no puedan ser cuantificadas.

Tabla 1 Número estimado de beneficiarios del SAIL por proyecto.

Proyecto	Observaciones	Fecha	Beneficiarios
Vivienda	12 viviendas	1993	48
Preescolares. SAIL	224 cada dos años (3-5 años)	1993 -2000	896
Asistencia técnica	Contabilización parcial	1997-2000	313
Salud SAIL II	Ultrasonidos (Total)	1999-2000	1.054
Microcrédito SAIL I	Prestatarios ¹	1991-1998	1.400
Microcrédito SAIL II	Prestatarios ²	1999-2000	466
Carreteras	Habitantes únicamente	1999	10.600
Agua SAIL I y II	Catarman y Sagay	1991-2000	9.100
Seguridad Alimentaria	Beneficiarios de préstamo y asesoría técnica	1998-2000	444

1: estimado sobre la base de un promedio de 16 miembros /organización

2: miembros de organización con solicitud de crédito aprobada (el 60% con crédito colocado).

A continuación se analiza la escala del alcance para los principales proyectos del SAIL.

Microcréditos

En el SAIL I se observa que el 91% de los 564 créditos otorgados se ha concedido a individuos y el 9% restante a organizaciones, que han acumulado el 41% del fondo colocado. Estimando un promedio aproximado de 16 miembros por organización, el total de usuarios del fondo sería de 1.400, es decir, el 60% de los inicialmente previstos.

Casi la mitad de los créditos se han concedido a las mujeres, en su mayoría (98%) a título individual, estando la mayor parte de las organizaciones compuestas por hombres. El porcentaje de mujeres en el total de usuarios y el volumen del fondo otorgado a las mismas es muy inferior (ver tabla 2).

Tabla 2 Escala del crédito SAIL I y alcance de la mujer

Total créditos otorgados	564	Usuarías miembros de organizaciones, aproximadamente.	80
Total usuarios del sistema	1.400	Usuarías a título individual	273
Monto total otorgado, Php.	14.726.126	Total clientela femenina	353
Créditos otorgados a mujeres	278	% de mujeres en el total	25 %
% del total de créditos	49 %	Total prestado a mujeres, Php	4.495.578
Créditos a organizaciones de mujeres	5	% del monto total prestado a mujeres	31 %

En el SAIL II se ha aprobado el 58% de las 24 propuestas presentadas, dando un total aproximado de 466 usuarios. Suponiendo que cada miembro de la organización representa a una familia, se habría alcanzado casi la mitad de las previsiones, obteniendo una eficacia adecuada para el tiempo de ejecución del fondo. Pero no todas las líneas de crédito aprobadas están siendo realmente utilizadas, ya que sólo 8 grupos han liberado parte de los fondos disponibles. En este caso, los usuarios efectivos serían 272, reduciéndose el alcance al 27% de las previsiones. Se observa un reparto equiparado entre hombres y mujeres en el total de usuarios del SAIL II (50% mujeres con crédito colocado).

Infraestructuras:

En abastecimiento de aguas el SAIL I y II han cubierto gran parte de Sagay, Guinsiliban y Catarman, los municipios peor abastecidos y donde se concentran los sectores de menores recursos de la población. Con independencia de la calidad de la dotación, se ha abastecido a 5.300 habitantes de Catarman y 3800 de Sagay-Guinsiliban. Un total de 9.100 habitantes, aproximadamente 1.800 familias. Después de las

actuaciones del SAIL, el número de familias abastecidas en el Distrito II, históricamente mucho peor dotado que el Distrito I, se ha puesto en condiciones similares a éste.

En carreteras es difícil valorar el número real de beneficiarios. Si nos atenemos al número de habitantes de los barangays afectados, que varían según las fuentes consultadas, podemos estimar un máximo de 10.600, a los que habría que añadir aquellas personas que trabajan en las zonas beneficiadas o vinculadas comercial o socialmente a éstas. Estas estimaciones son a corto plazo pues, es conocido que la mejora de las condiciones de transporte tiene un impacto, a corto plazo, en la economía y en el uso del suelo de la zona beneficiada.

- **Profundidad del alcance (cuán pobres son los beneficiarios).**

En muchos casos, como en el de los usuarios de las infraestructuras o los asistentes a los cursos, no podemos identificar cuántos beneficiarios se sitúan por debajo del umbral de pobreza. Sin embargo, en otros casos existen indicadores bastante fiables para analizar la profundidad del alcance, a saber:

- Los clientes de préstamo inferior a 5.000 Php. en el componente de microcréditos (22% de los créditos del SAIL I). En efecto, los créditos de pequeño monto son frecuentemente demandados por la población más pobre. Cabe señalar que de estos 125 créditos del rango inferior, el 73% se han destinado a mujeres, lo que demuestra el mayor índice de pobreza entre las mismas;
- Los productores asistidos, tras el fenómeno de El Niño, con el programa de seguridad alimentaria (444);
- Las atenciones gratuitas con el equipo de ultrasonidos (300 personas);
- Las familias realojadas del puerto de Benoni (12 familias);
- Un porcentaje desconocido de usuarios, pero alta dada su localización, de la red viaria y de abastecimiento de aguas.
- Considerando estos casos en la cifra total anteriormente expuesta, se ha estimado por parte del equipo evaluador, que el grupo de beneficiarios directos incluidos en el grupo meta puede situarse entre las 1.000 y 1.500 familias, es decir, entre el 37% y el 55% de las previsiones.

- **Geografía de alcance**

Las actuaciones de la Cooperación Española alcanzan todos los barangays clasificados entre los más pobres por el Plan Maestro (34 en total). Algunos barangays, que se encontraban en una situación comparativamente peor con respecto a las infraestructuras, han tenido un mayor número de intervenciones. Este es el caso de San Isidro, Cabuan, Alga, Mainit, Santo Niño, Bura, etc.

Durante el SAIL I la mayor parte de los créditos se otorgaron en las Municipalidades de Mambajao y Catarman, seguidas de Mahinog, que juntas abarcan el 92 % de los créditos y el 89% del volumen otorgado. Ello muestra un bajo índice de penetración en las áreas más rurales (Sagay y Guinsiliban), donde se concentra la pobreza de la isla. En el SAIL II el reparto de los créditos es más adecuado, aunque, ante la necesidad de alcanzar la viabilidad financiera y la presión por consumir los fondos otorgados por la cooperación, se observa una tendencia a dirigir la cartera hacia el sector servicios (64 % de los fondos aprobados), en medio urbano y con el nivel de pobreza inmediatamente superior.

Sin embargo en el área de las infraestructuras, el abastecimiento de agua se ha centrado en Sagay y Guinsiliban, dispersándose más las carreteras pero, en su totalidad, resolviendo problemas de acceso a barangays de muy bajos ingresos.

- **Consecución de los resultados esperados**

Si nos atenemos a la consecución de los resultados esperados o la evaluación de la calidad del alcance (en qué medida se ha contribuido al alivio de la pobreza), el análisis es el siguiente:

RE 1. Mejora del servicio de abastecimiento de agua a las poblaciones del Distrito II.

Programa “SAIL” en la isla de Camiguin, Filipinas

Se ha conseguido un mejor abastecimiento de agua en este Distrito. Aunque el servicio tenga todavía deficiencias, se ha producido una mejora sustancial del mismo. Con la finalización del SAIL III, es previsible que este resultado esperado se logre satisfactoriamente.

RE. 2. Mejora de los servicios sanitarios y de la infraestructura del Hospital Provincial de Camiguin.

El Hospital ha mejorado sus instalaciones físicas y, sobre todo, ha incrementado de forma importante su capacidad de diagnóstico con el equipo de ultrasonido. Las mejoras en la analítica clínica que se obtuvieron hace ocho años, se pueden considerar amortizadas pero no son relevantes en este momento.

RE.3. Mejoras en la red viaria de las zonas productivas con difícil acceso a la red de distribución.

El proyecto ha ejecutado satisfactoriamente la totalidad de las obras que tenía proyectadas, facilitando el acceso y la comunicación de 17 barangays que tenían viales en muy mal estado o impracticables en determinadas estaciones.

RE. 4. Incremento de los ingresos de la población por debajo del umbral de la pobreza

En la primera fase del proyecto de microcréditos, aunque ha podido darse un incremento temporal de los ingresos, pocos son los casos en los que el crecimiento se haya consolidado y haya generado empleo, reduciéndose prácticamente a los préstamos otorgados al sector servicios y en los núcleos urbanos, donde la concentración de la pobreza es menor. Cabe señalar que existe una proporción no cuantificada de asalariados y oficiales de gobierno local entre los clientes y que los registros de algunas actividades y usuarios no responden a la realidad. En el SAIL II la generación de ingresos en la población no es aún perceptible, puesto que la colocación de la cartera está en una fase incipiente. Destaca el fortalecimiento del tejido asociativo con el apoyo a 20 organizaciones beneficiarias, aunque los frutos serán más visibles a largo plazo, cuando las asociaciones recientemente creadas (el 67% de las identificadas) demuestren madurez organizativa.

RE.5. Mejora de las condiciones de vivienda y equipamientos sociales.

Como los objetivos eran modestos, también lo han sido los resultados. Las guarderías se han construido y funcionan adecuadamente, pero apenas se ha construido la tercera parte de las viviendas que estaban previstas.

RE.6. Incremento de la producción agropecuaria para los campesinos afectados por El Niño y La Niña.

Hasta el momento se están incorporando las mejoras tecnológicas en las parcelas atendidas, lográndose reponer, no sólo la producción de arroz para el consumo, sino también las semillas de calidad para futuras cosechas. Las amortizaciones de los préstamos están apenas iniciando, pero aparentemente el Departamento de Agricultura pone mayor énfasis en la incorporación de tecnologías productivas que en la perennidad del fondo de crédito, puesto que no se aplica tipo de interés a los préstamos.

RE.7. Asistencia técnica y fortalecimiento Institucional.

Con los datos disponibles, la asistencia técnica ha cumplido su cometido de proporcionar formación y apoyo técnico para los técnicos de los proyectos y sus beneficiarios, aunque, el refuerzo institucional es más difícil de evaluar. Se han obtenido resultados visibles en la PMU y se ha cumplido con lo previsto en la renovación del equipamiento de la Oficina de Ingeniería. Pero no disponemos de datos para evaluar los resultados concretos que se han obtenido con la Administración provincial. En el caso de la estratégica Oficina de Ingeniería Provincial, los resultados logrados hasta el momento se consideran insuficientes.

En resumen, la casi la totalidad de las acciones previstas por el Programa se han ejecutado. El análisis de la tendencia del Programa es que se ha dirigido a la población más pobre de la isla. Es posible que un amplio porcentaje de los beneficiarios no sean, exactamente, los de menores ingresos pero, la gran mayoría, han sido personas de muy bajos ingresos y residentes en aquellos barangays peor dotados de servicios. Considerados desde ese punto de vista, el proyecto ha beneficiado a una población amplia que excede la población objetivo.

3.2.3.Eficiencia

Programa "SAIL" en la isla de Camiguin, Filipinas

La Cooperación Española ha invertido en Camiguin un total de 940.092.528 pesetas, de las cuales 637.868.049 pertenecen al SAIL y el 32 % restante a proyectos de ONGDs, Plan Maestro y otras pequeñas inversiones. En el SAIL I y II se han invertido un total de 357.019.000 ptas. Y, para el SAIL III, se ha aprobado y transferido, hasta el momento, el 44% restante. En la primera y segunda fase del SAIL se ha gastado y justificado la totalidad del presupuesto. Sólo resta por justificar los fondos del Plan Maestro, a cargo del NEDA

SAIL I

Las primeras transferencias al SAIL I (años 1991 y 1992) suman un total de 130.000.000 de ptas. y representan una tercera parte de lo previsto. Los fondos se ejecutaron rápidamente en tres tipos de proyectos (definidos como Resultados Esperados en el Marco Lógico, epígrafe 2.2.4.):

Un primer grupo de pequeños proyectos de infraestructura, como Vivienda, Centros preescolares, Modernización y equipamiento del Hospital Provincial o el Edificio SAIL, se ejecutan de acuerdo con las previsiones de calidad, dentro de plazo y a un costo que se estima razonable de acuerdo al presupuesto. El total de estas obras supuso un monto de 8,63 M de Php, es decir, un 24% de la inversión en el SAIL I.

Un proyecto de Microcréditos, con una inversión de 11,674 M de Php. (44.355 M ptas. equivalentes), es decir, el 31% del total, cuyo inicio fue aparentemente satisfactorio en cuanto a tasa de recuperación, pero que no consiguió estabilizarse. La falta de seguimiento y las injerencias de la política local erosionaron el fondo en pocos años, resultando en una eficiencia y desempeño bajos.

Y finalmente, las obras de Abastecimiento de agua de Catarman y Sagay, en las que se invirtió el 45% de los fondos del SAIL. La calidad de la ejecución de las obras no fue adecuada, pero se abasteció de agua una zona muy necesitada y con un nivel de servicio muy pobre. Aunque, inicialmente, el costo de las obras fuera bajo, el resultado final ha resultado mucho más alto de lo previsto, pues el SAIL II tuvo que invertir otros 5,3 millones de pesos en repararlos y ampliarlos, sin obtener mejores resultados. No parece posible, en cualquier caso, que un proyecto del alcance que se pretendía, pudiera realizarse con el diseño y los medios que se disponían. De ahí que, tras la evaluación de la Universidad de San Carlos, se planteara una solución del tipo SAIL III.

En general, los proyectos seleccionados para su ejecución, se realizaron y de acuerdo al presupuesto. Las diferentes auditorías que se llevaron a cabo del SAIL I, no detectaron desvíos de fondos significativos. Las posibles irregularidades que se mencionan en algunos documentos, se refieren, principalmente, a la selección de beneficiarios y contrata, más que a financieras.

SAIL II y III

En el SAIL II, las infraestructuras se centraron en la mejora de viales y la construcción de dos puentes. En carreteras, el trabajo de la Oficina Provincial de Ingeniería se enfocó hacia la resolución de tramos difíciles en lugares puntuales, permitiendo la accesibilidad a otros más amplios y, optándose por la eficiencia en contra de la visibilidad. Se ha hormigonado y mejorado el trazado de 3,7 km. que han facilitando el acceso a otros 16 km. La inversión de 17 M de Php., cuyo coste por beneficiario residente ha sido alto, hay que valorarla en su contexto económico: abaratamiento en la salida de cosechas, acceso a los servicios, acceso turístico y posibles cambios de uso del suelo. Los ahorros que se obtuvieron en su construcción se invirtieron en la ampliación de las obras aprobadas. En el caso del abastecimientos de agua, el SAIL II trató de resolver, con poco éxito, las deficiencias de las obras realizadas en el SAIL I. Con las fuertes inversiones aprobadas para el SAIL III, que integrará las anteriores intervenciones en un solo sistema, previsiblemente, el coste-utilidad será decreciente.

La compra del equipo de ultrasonidos para el Hospital Provincial de Camiguin parece estar sobredimensionada, considerando las características y dimensiones del Hospital provincial.

En la segunda fase de los fondos de microcréditos, totalmente diferenciada de la anterior, se invirtieron 8 M de Php. Unos procedimientos más ajustados para proteger la continuidad del fondo, que ralentizan la colocación de la cartera, y los costos administrativos generados durante la fase previa (dos años de duración), están haciendo que su eficiencia sea baja por el momento.

Programa “SAIL” en la isla de Camiguin, Filipinas

Los gastos de instalación y mantenimiento de la Oficina de gestión del SAIL II (PMU), se presupuestaron inicialmente en 3,55 M de Php, un 8% del presupuesto total. Su plantilla está ajustada, 15 personas, y los sueldos un 20% por encima de los nacionales, el máximo que autoriza la ley. Dado que con la asignación presupuestaria no se podía mantener la PMU, el Comité Ad-Hoc autorizó a financiarla también con los intereses bancarios generados por el SAIL. Sumándole los intereses, el gasto total de la PMU en el SAIL II asciende a 11,79 M de Php., un 20% del costo total del Programa, lo que ya representa un porcentaje relevante.

El presupuesto de la PMU previsto para el SAIL III, es de 15,7 M Php. y representará, según la documentación disponible, un 23%, aproximadamente, del presupuesto total. Algo más alto que el SAIL II.

En asistencia técnica, aún no contando con toda la información necesaria pero, dado el presupuesto de que dispone, el número de cursos, evaluaciones y actividades que se han desarrollado, así como su adecuación a las necesidades detectadas, presenta un balance positivo.

Tabla 3, Inversiones por área del SAIL y porcentajes. Aportación de la AEIC

SAI	Infraestructu	16,500,000	45%
	Microcrédito	11,674,000	32%
	Salud	1,000,000	3%
	Otros	7,630,000	21%
	Subtotal	36,804,000	100
SAI	Infraestructu	23,650,000	55%
	Microcrédito	8,000,000	18%
	Salud	3,000,000	7%
	Otros	5,170,000	12%
	Oficina de	3,550,000	8%
	Subtotal	43,370,000	100
SAI	Infraestructu	40,150,000	52%
	Microcrédito	19,674,000	26%
	Salud	4,000,000	5%
	Otros	12,800,000	17%
	Subtotal	76,624,000	100
SAI	Infraestructu	48,948,620	72%
	Créditos	3,614,006	5%
	Oficina de	15,726,000	23%
	Subtotal	68,288,626	100
SAI TOT	Infraestructu	89,098,620	69%
	Microcrédito	23,288,006	18%
	Salud	4,000,000	3%
	Otros	12,800,000	10%
TOT		129,186,626	100

Como se puede ver en la tabla 3, el peso de las infraestructuras en el SAIL ha sido creciente, hasta llegar a representar casi un 70% del total de las inversiones.

La distribución del gasto es un fiel reflejo del desarrollo del Programa. Después de un rápido inicio, en el que se gastan casi todos los fondos del SAIL I, desde finales de 1992, no se efectúa ningún gasto significativo hasta finales de 1997, casi hasta principios de 1998. Prácticamente el 85% del gasto se hace en estos cuatro años.

Aún considerando que no se dispone de un baremo económico para evaluar adecuadamente las inversiones, en muchos casos realizadas hace diez años, el uso de los recursos utilizados en las actividades concretas ha sido adecuado. En el caso de las infraestructuras, habiéndose incluso ahorrado dinero en relación con lo presupuestado. Sin embargo, con relación a los resultados, más del 46 % de los recursos de los SAIL I y II han obtenido unos resultados finales dudosos o deficientes. En el caso del SAIL I este porcentaje ascendería hasta el 77%.

3.2.4 Impacto

La evaluación del impacto resulta difícil en el momento actual, no sólo porque el Programa está todavía en ejecución, sino porque los proyectos no finalizados son los que podrían alcanzar mayor impacto. El impacto se analiza según los diferentes niveles del Programa:

Impacto en el ámbito institucional

El impacto sobre la economía provincial es reducido aunque perceptible. Los 940 millones de ptas. invertidas en 10 años sólo representan el 0.22 % aproximadamente de la economía provincial. Sin embargo, duplican la capacidad inversora del Gobierno provincial en el sector social.

La propia existencia del SAIL, con lo que ha significado de desarrollo de nuevos procedimientos y mayores exigencias en cuanto a planificación, capacidad técnica, estilo de trabajo y toma de decisiones, tendrá un impacto positivo en la Administración local y, en menor medida, regional. Las evaluaciones y asesorías técnicas, también han significado una transferencia tecnológica a tener en cuenta. En este aspecto, el impacto que hubiera podido tener el Plan Maestro como un precedente para organizar las prioridades de la inversión en la Provincia ha quedado muy mermado. No obstante, la discusión generada alrededor del mismo y la aceptación de la necesidad de un instrumento de éstas características, podría tener un impacto positivo.

Puede producirse, también, el efecto secundario y frecuente de que, tras la experiencia con la cooperación internacional, el personal que ha trabajado con el SAIL, busque salidas profesionales fuera de la Administración local, en los proyectos internacionales que, generalmente, están mejor remunerados.

- **Impacto sobre los beneficiarios**

Creación de empleo

Parece haber sido pequeño. El efecto más relevante ha sido la consolidación de algunos puestos de trabajo a través del proyecto de microcréditos que, en algún momento, tuvo cierto impacto en el sector pesquero, cuya continuidad no se constata, y en el pequeño comercio. Del resto, sólo se puede mencionar el empleo temporal creado por la construcción de infraestructuras del SAIL.

Asistencia técnica

De acuerdo al listado de cursos y talleres, se puede comprobar que, en general, se ha dado una complementariedad entre las materias de los cursos y talleres, con los proyectos y las actividades productivas generadoras de empleo. Sería difícil evaluar el impacto que este esfuerzo tendrá a medio plazo.

Impacto de género

Por la evolución que ha tenido el Programa durante estos años, concentrándose en las infraestructuras, la posibilidad de incidir en el género femenino ha sido reducida y colateral, aunque sin duda la mujer se está beneficiando (en algunos componentes directamente) de los proyectos del SAIL.

Equipamientos y medio ambiente

Aunque es difícil medir el impacto de las infraestructuras a medio plazo, más aún si estas están todavía en ejecución, se pueden valorar algunos elementos. Entre ellos recordar el ya mencionado efecto

positivo que tienen las tomas de agua de montaña sobre los acuíferos de las partes bajas, así como el previsible incremento de la demanda de agua; o el efecto que las carreteras pueden tener en el cambio de uso del suelo y su precio (en especial en el proyecto de Itum, situado en el área de influencia de la capital de Camiguin), además del posible incremento de la movilidad y el abaratamiento del transporte de cosechas.

Organización social

La organización social ha mejorado durante el SAIL, no sólo por la organización de los grupos receptores del crédito o las Organizaciones Populares que promueve el proyecto de IPADE-PRRM, cuyo efecto estaba previsto en los proyectos, sino también por la serie de actividades desarrolladas por el Programa y que han necesitado de la participación de diversos colectivos. También, a través del componente de Asistencia Técnica, se han dedicado fondos para reforzar la organización social y política de los barangays. Sin embargo, el verdadero impacto es difícil de evaluar- muchos de los grupos se han podido montar ficticiamente alrededor de los microcréditos- aunque, sin duda, ha habido todo un proceso de discusión y de participación alrededor de los proyectos y de relación con el sector público, que se ha producido gracias al SAIL.

En suma, se han mejorado las condiciones ambientales y de acceso a los servicios, promocionado la organización social en algunos casos y se ha proporcionado diversos grados de ayudas en forma de créditos o formación técnica que pueden tener un efecto en el futuro. Si consideramos el tiempo, inversión y esfuerzo que se ha dedicado a este Programa, hasta el momento, el impacto que es limitado.

3.2.5 Viabilidad

Analizando el SAIL en su conjunto, las carreteras y las pequeñas infraestructuras ejecutadas en sus comienzos, van a ser, previsiblemente, viables. El Gobierno provincial, los particulares y los oficiales de barangays están manteniendo adecuadamente las inversiones hechas en el Hospital Provincial, las guarderías o las viviendas y se puede prever similar respuesta para el mantenimiento de la red de carreteras.

En relación con la Oficina de Gestión (PMU), al estar financiada con los fondos del Programa se entiende que desaparecerá una vez finalizado el aporte externo. Sin embargo, gran parte de sus medios y recursos humanos, junto con su capacidad técnica acumulada, serán reabsorbidos por la Administración provincial.

Mayor atención habrá que prestar a los principales componentes del Programa - Abastecimiento de agua y Microcréditos -, que son los únicos que todavía están en ejecución y que en el SAIL I partieron de un esquema frágil en términos de viabilidad:

a) Microcréditos

- *Capacidad institucional y Viabilidad financiera*

Los elementos positivos del esquema institucional SCF-DBP son:

Al absorber la clientela identificada y capacitada por la Fundación, el DBP reduce el riesgo de penetración en el nicho de mercado de las microfinanzas.

La SCF, por su parte, aprovecha la estructura y tecnología financiera del Banco, potenciando su capacidad propia (know how) como institución no financiera especializada en el trabajo Social.

En cuanto a la idoneidad de las instituciones en sí, el análisis al respecto se circunscribe a las limitadas opciones existentes en una isla de reducido tamaño como Camiguin.

- *Viabilidad Institucional de la SCF*

La SCF se creó hace apenas un año, por lo que no podemos hablar de una entidad consolidada por su experiencia. A fin de lograr la futura viabilidad financiera, la institución optó por una estructura

administrativa sencilla con 2 personas. Las previsiones iniciales apuntaban que, partiendo de una subvención inicial de 915.000 Php., se alcanzaría el equilibrio financiero en el tercer año, con el devengo de los intereses del Fondo depositado en el DBP. Posteriormente se vio que el interés de los depósitos acordado por el Banco fue menor (7,25% anual) y que se requería incrementar los fondos para Logística, Funcionamiento y Asistencia Técnica a las organizaciones.

Puesto que la Fundación no asume la gestión financiera de la cartera, sus ingresos operativos proceden únicamente de los intereses devengados del Fondo de Crédito depositados en el Banco y, sobretodo, de las donaciones externas (88% del ingreso anual), todas ellas procedentes de la AECI (directamente o a través del SAIL). Esta dependencia de fondos externos es comprensible en una institución joven. Los gastos se han concentrado sobretodo en personal, siendo el gasto total menor de lo previsto.

Siguiendo el método de TOUCH, la ampliación del número de clientes por parte de la SCF supondría un ritmo de 10 propuestas/año con un coste que doblaría los ingresos operativos anuales de la Fundación. Ello indica que, hoy por hoy, la Fundación no tiene capacidad financiera para realizar un trabajo de esta envergadura. Tampoco parece tener el suficiente capital humano especializado que permita el tránsito hacia una institución financiera especializada en microfinanzas.

Por último la viabilidad institucional de la SCF dependerá de su autonomía institucional, es decir, su capacidad para asumir las decisiones estratégicas sin interferencias políticas o de otra clase.

- *Capacidad institucional del DBP*

El DBP es una entidad financiera gubernamental caracterizada por sus programas dirigidos a la pequeña y mediana empresa y no tanto por sus programas de lucha contra la pobreza. Sin embargo, en el momento de la identificación del proyecto era prácticamente la entidad que mostraba mayor disposición.

El DBP proporciona una garantía de viabilidad adecuada en cuanto a capacidad financiera instalada y consolidación institucional (la agencia de Cagayán representa el 7% del beneficio neto de la entidad nacional). Sin embargo, se observa que sus competencias específicas en el ámbito de las microfinanzas son limitadas. Tan sólo un 1,9% de la cartera está destinada a proyectos Livelihood, con un monto promedio a las cooperativas que supera en el doble al máximo establecido para el programa con la SCF. Además, el Banco no tiene personal exclusivamente asignado al programa con la SCF y con experiencia específica en microfinanzas, lo que puede traducirse en un seguimiento insuficiente al microempresario o la desviación hacia otro sector menos desfavorecido.

- *Aspectos socioculturales*

El sistema SCF-DBP ha basado la viabilidad social en la metodología de préstamo a organizaciones legalmente constituidas (que en promedio tienen 38 miembros/grupo). Aunque el método presenta sus ventajas cuando los miembros se conocen entre sí y disponen de mecanismo internos de presión social, esto no ocurre siempre así y la fórmula muestra sus limitaciones:

En los grupos grandes (de más de 10 personas), donde las condiciones socioeconómicas de los miembros raras veces son homogéneas, falla a menudo el mecanismo de la garantía solidaria, pudiendo darse irregularidades, sobretodo en los nuevos grupos. Por ello es fundamental un seguimiento en inicial antes del alejamiento necesario para no retardar la madurez organizativa.

Ante la demanda existente, el método da lugar a la creación de organizaciones nuevas (67%) constituidas a raíz del proyecto y no de modo espontáneo, con el consecuente perjuicio para la viabilidad.

Con la promoción de constituir federaciones, la Fundación SAIL promueve un sistema excesivamente jerarquizado y formal con un previsible incremento de gastos administrativos.

Se observa, por otro lado, que, entre los usuarios y el personal de la SCF, existe un buen grado de conocimiento mutuo y un clima de confianza favorable, pero, la credibilidad del DBP frente a los clientes no es buena.

- *Factores económico-financieros*

El logro de la viabilidad financiera requerirá de una promoción del ahorro, de altos niveles de recuperación en la cartera de crédito y de la aplicación de tasas de interés que permitan cubrir los costos de operación, al menos a medio plazo. Al respecto se observa que:

La política del sistema exige un mínimo inicial del 10% de aporte propio del grupo (en aumento progresivo en créditos sucesivos), lo cual significa una modalidad de ahorro obligatorio. Sin embargo, se observa que las organizaciones contabilizan la mano de obra en este aporte.

La tasa de interés aplicada está muy por debajo de la practicada por gran parte de las instituciones de microfinanzas en el país (en torno al 2% mensual).

La escala de las operaciones puede reducir costos y la capacidad instalada del DBP (infraestructura, sistemas informáticos, etc.) disminuye el costo en este sentido.

Abastecimientos de agua

La actual viabilidad de los abastecimientos del SAIL I y II es baja, aunque aumentará a medida que las obras del SAIL III se vayan ejecutando. Estas últimas irán compensando la rápida obsolescencia a la que estaban abocadas. Si bien técnicamente el SAIL III va a permitir la viabilidad técnica del proyecto en su conjunto, de hecho es probable que el modelo, ahora en ejecución, se haga también extensivo al resto de la isla por iniciativa pública, la clave de la viabilidad de este proyecto reside en la aprobación y puesta en práctica de un modelo de gestión y cobro del agua, que permita el mantenimiento y la renovación de la red en el futuro. El SAIL y la Administración regional son conscientes de ello y están estudiando varias alternativas. De su correcta solución dependerá su viabilidad.

3.3 FACTORES DE DESARROLLO

3.3.1 Políticas de Apoyo

El Programa ha contado desde el inicio con el apoyo de las autoridades regionales y nacionales filipinas, habiendo sido ratificado en tres Comisiones Mixtas Hispano-Filipinas y contando, así mismo, con el apoyo de las autoridades de la Región X, del NEDA, del Departamento de Agricultura, del de Reforma Agraria y del Departamento de Salud y de la Seguridad Social. En este sentido cabe señalar que el Gobierno Provincial y con él, otros Departamentos que de él dependen, han financiado conjuntamente o sostenido, una vez finalizados, proyectos en el área de salud, infraestructuras, equipamientos sociales y seguridad alimentaria

3.3.2 Capacidad Institucional

Debido al pequeño tamaño de la provincia y sus peculiares características geográficas, la principal contraparte, el Gobierno Provincial, es prácticamente la única autoridad de peso en la Provincia. Los municipios, dado su pequeño tamaño, tienen unas estructuras mínimas y ninguna capacidad técnica. El actual Gobierno Provincial, que lleva dos años y medio de ejercicio, tiene una marcada voluntad ejecutiva, por lo que su influencia en el Programa SAIL como contraparte, sólo se ve compartida con el NEDA que es la única contraparte regional significativa.

En principio, por el tipo de Programa que se está desarrollando en Camiguin, la mayoría de los proyectos llevados a cabo no suponen mayor complejidad en su ejecución, por lo que en la mayoría de casos deberían ser asumibles y manejables por las contrapartes locales.

Por lo que respecta a la capacidad técnica, es en los proyectos de abastecimiento de agua y microcréditos, donde han aparecido las mayores dificultades. La Oficina Provincial de Ingeniería ha hecho un buen trabajo en las carreteras pero no en los proyectos de agua. El hecho de que la ejecución de los proyectos en esta área- la más importante en términos de inversión- haya estado bajo su responsabilidad, ha sido un inconveniente para los resultados del Programa.

En el caso del componente Microcréditos, la gestión, a cargo de la Administración local no resultó satisfactoria. Sin embargo, ya durante el transcurso del proyecto, la misma Administración nacional decide transferirlos a las instituciones especializadas. En este momento, la responsabilidad de la gestión del proyecto, debería ser independiente y quedar fuera de las responsabilidades Institucionales. La propia experiencia del proyecto IPADE-PRRM demuestra que es posible manejar un proyecto de estas características, con los recursos disponibles en la isla.

Si bien no parece que haya problemas que no puedan resolverse con respecto a la capacidad técnica institucional, otra cosa diferente es la incidencia del factor político, ya que las verdaderas dificultades que han surgido con las contrapartes institucionales del Programa, han estado relacionadas con el proceso de toma de decisiones y su gestión. Con mucha frecuencia los intereses electorales o particulares, han primado sobre los intereses técnicos del Programa.

3.3.3 Aspectos Socioculturales

Camiguin es una pequeña isla, con alta densidad de población. El origen de la población es muy variado, además de la población nativa, con una pequeña etnia situada en Guinsiliban, gran parte de sus actuales habitantes provienen de Bohol, Mindanao y otras provincias cercanas. La minoría musulmana es muy pequeña y, de momento, no beligerante. El idioma habitual es el visaya aunque también se utiliza un dialecto local.

Por su pequeño tamaño y su situación a caballo entre Cebú y Mindanao, Camiguin tiene poco que ver con las complejas condiciones étnicas y lingüísticas de la mayoría de las provincias de Filipinas. Cagayan de Oro, la ciudad sobre la que gravita Camiguin, con un fuerte crecimiento económico basado en la agroindustria, se ha convertido, junto con Davao, en uno de los polos económicos y de servicios del norte de Mindanao.

La organización política de Camiguin no es compleja y prácticamente toda ella gira alrededor del Gobierno Provincial. Los partidos políticos representan más a grupos y clanes que a ideologías. Existe pues toda una estructura clientelista alrededor de la política local, que se vive como una norma y que, inevitablemente, interfiere también en el desarrollo del Programa SAIL.

Económicamente, Camiguin posee la estructura económica tradicional característica de la zona. Vive de la agricultura, fundamentalmente los plátanos, el aceite de coco y de la pesca artesanal. La segunda fuente de ingresos es el turismo. Este sector es el que, claramente, más potencial económico presenta en este momento. Sin embargo, a pesar de que Camiguin es un lugar pacífico, la conflictividad regional ha hecho que el turismo de la provincia haya caído en gran medida.

3.3.4 Enfoque de Género

En todos los proyectos desarrollados en el marco del Programa SAIL se ha adoptado un enfoque de género mixto, es decir, no exclusivamente dirigido hacia la mujer. No obstante, gran parte de los proyectos inciden directamente en la mejora de su formación y calidad de vida. En especial hay que considerar la formación, los abastecimientos de agua y los microcréditos.

3.3.5 Factores Tecnológicos

En las infraestructuras, el componente tecnológico es importante pero sin una gran complejidad. Los abastecimientos de agua no han sido satisfactorios pero las carreteras y el resto de las construcciones se han realizado satisfactoriamente, con tecnologías adecuadas y perfectamente adaptadas a la tecnología local.

Con respecto a los equipamientos, en Salud, el equipamiento del laboratorio ha sido adecuado aunque, como era de esperar, parte del equipo se está quedando obsoleto, no por falta de mantenimiento o deficiencias en su manejo sino por el paso de los años. En el caso del equipo de ultrasonidos, éste parece

claramente sobredimensionado y en discordancia con la tecnología adecuada y las posibilidades de aprovechamiento de un Hospital como el que nos ocupa.

En relación con la transferencia tecnológica y el reforzamiento institucional, no parece que se hayan conseguido grandes logros en esta área, aunque progresivamente se están desarrollando.

3.3.6 Factores Ambientales

De entre las actuaciones desarrolladas dentro del SAIL, sólo la realización de infraestructuras parece tener repercusiones ambientales de interés y éstas no son negativas.

Ya se ha citado antes que de no haberse construido las tomas de agua en las cabeceras de cuenca, la utilización de pozos para el abastecimiento de agua amenazaba con salinizar los acuíferos, lo que hubiese producido un daño de muy difícil reparación.

3.3.7 Factores Económico-Financieros

En el área de las infraestructuras, las carreteras y los abastecimientos de agua están siendo mantenidas y reparadas por el Gobierno provincial y el DPWH, si bien con dificultades y escasez de medios. El plan de sostenibilidad del sistema de abastecimiento de agua que se está estudiando en estos momentos, debería garantizar su viabilidad en el futuro.

En el área de los servicios sociales, los barangays están manteniendo tres de los centros preescolares pero no parece que vayan a dar más de sí con sus reducidos medios. El Gobierno provincial está manteniendo el resto, hasta el momento, con normalidad. Los servicios hospitalarios, se mantienen en gran parte con sus propios ingresos. La Administración provincial está en negociaciones con el Gobierno central para transferir el hospital a la Administración central, en ese caso, su sostenibilidad quedaría garantizada.

3.4 OTROS CRITERIOS

3.4.1 Visibilidad

La visibilidad del Programa en su entorno es alta. El SAIL es, con diferencia, la intervención de más entidad de la isla, tanto con relación a la Administración provincial como a la cooperación internacional. Además, es la que lleva más años trabajando en la Provincia.

El SAIL está claramente identificado con la Cooperación Española. Como proyecto financiado por España, también es conocido por las instituciones de la Región X, tanto por el NEDA como organismo contraparte, como por otras instituciones de la Administración regional y nacional, entre otros, el Departamento de Agricultura y el Departamento de Reforma Agraria.

Un Programa de este volumen, con un presupuesto de gasto superior al del Gobierno provincial y en un entorno tan cerrado como el presente, tiene, inevitablemente, una visibilidad política muy alta. La administración provincial ha utilizado el Programa política y electoralmente, lo que en algunos casos ha traído problemas al Programa y una identificación política que no resulta necesariamente positiva.

La visibilidad del proyecto de microcréditos tiene un comportamiento específico:

A diferencia del resto del Programa, en la primera etapa del Proyecto de microcréditos (*Livelihood*) el Gobierno provincial ha monopolizado la visibilidad de la intervención. De hecho, la visibilidad de los fondos externos es contraproducente para la perpetuidad de los proyectos de microfinanzas, puesto que repercute negativamente en el proceso de apropiación del esquema financiero por parte de los prestatarios.

En el sistema SCF-DBP del SAIL II, la visibilidad de la Cooperación Española es aún menor. La Fundación está más en contacto con los beneficiarios y ello redundaría en su visibilidad, pero es de prever que, a medida que se extiendan los servicios financieros, la visibilidad del Banco sea cada vez mayor.

Con relación a la visibilidad de los proyectos de la ONGD IPADE, hay que considerar dos aspectos: el primero es que, a pesar de que tanto el SAIL como la ONGD tratan de mantener su diferenciación y estilos propios de trabajo, desde fuera se les asocia, de una manera indefinida, a través de la financiación española. La segunda es que los beneficiarios principalmente identifican el proyecto con la ONG local, el PRRM.

3.4.2 Modalidades de Gestión

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

Tras la inclusión del Programa en la 1ª Comisión Mixta, el Convenio que se firma con la AECI y la Embajada de España, deja la gestión del proyecto y los fondos en manos del Gobierno provincial de Camiguin y a un Consejo o *Governing Board*, compuesto por quince miembros pertenecientes a diversas instituciones y fuerzas vivas de Camiguin. El NEDA y otros Departamentos regionales figuraban como asesores del Programa. Para la gestión del Programa, el Gobierno provincial montó una oficina financiada por la Administración filipina, con un personal acorde con el volumen de proyectos que estaba previsto realizar: un director, cuatro subdirectores de área y el correspondiente personal administrativo y contable.

Con la llegada, en agosto de 1991, de los primeros 100 millones de pesetas de la AECI, se abre una OTC en Manila con el propósito de dar seguimiento al SAIL. Según el primer Convenio firmado, la Agencia sólo tenía un papel de asesor, sin capacidad de decisión o de veto. La responsabilidad del control, tanto administrativo como técnico, recaía sobre el NEDA.

Sobre la base de este primer Documento de proyecto, las decisiones sobre los lugares en los que se debía trabajar, los proyectos a iniciar y sobre quiénes deberían ser los beneficiarios, fueron tomadas con un criterio claramente político pero, en general, dentro de los límites y objetivos de SAIL.

Desde 1990 los criterios de gestión y formulación de proyectos habían ido cambiando en la AECI y, con la llegada de una nueva Coordinadora de la OTC en 1995, se comienza a negociar unos nuevos procedimientos de gestión y control del Programa. En 1996, al reactivarse el SAIL, se modifica el proceso de toma de decisiones, creándose el Comité Ad-Hoc y la Oficina de Gestión de Proyectos (PMU). Esta última con un carácter más independiente que la anterior y codirigida por dos técnicos, uno seleccionado por la AECI y otro por el Comité Ad-Hoc. La gestión de los fondos se hace a través de una cuenta conjunta, con firma del Gobierno provincial y de la AECI.

El Comité Ad-Hoc, de carácter tripartito y presidido por el Gobernador, se reúne periódicamente, normalmente entre tres y seis meses y toma las decisiones sobre el funcionamiento habitual del Programa, que se verán reflejadas en las actas o "*minutes*". Hasta el momento, las decisiones del Comité Ad-Hoc se han tomado por unanimidad. Cuando el rango de los acuerdos es superior, como la iniciación de las diferentes fases del SAIL, financiación extraordinaria del Plan Maestro, etc., se firma un Memorándum de Acuerdo o de Entendimiento, *Memorandum of Agreement o Understanding*, (MOA o MOU).

El NEDA considera que, el sistema tripartito de gestión del Comité Ad-Hoc, ha dado tan buen resultado que tratan de establecerlo en otros proyectos de financiación internacional. En cuanto a los cambios en la PMU, la entrada de una persona de la AECI en la co-dirección ha sido definitiva para conocer la marcha del programa y el uso de los fondos. A partir de ese momento se empezó a dificultar la utilización política del SAIL. La co-dirección es, sin duda, una fórmula difícil y su buen funcionamiento, a menudo, depende de elementos personales. Sin embargo, en este caso, las ventajas han sido evidentes desde todos los puntos de vista.

MECANISMOS DE FINANCIACIÓN Y ADQUISICIÓN DE FONDOS

Básicamente, los fondos son enviados por la AECI al Gobierno de Filipinas que, a su vez, los remite al Programa en Camiguin. A lo largo del Programa hay una serie de quejas, coincidentes en casi todos los

Programa "SAIL" en la isla de Camiguin, Filipinas

ámbitos, sobre el sistema y ritmo de la llegada de los fondos y que, podríamos resumir en los siguientes puntos:

Sobre el SAIL I, el corte radical en el envío de fondos, que duró prácticamente cuatro años, rompió la estructura administrativa del mismo y la continuidad de los proyectos.

Los fondos no llegan de acuerdo con lo planificado y aprobado por el Comité Ad-Hoc del SAIL (en donde figura la OTC) sino, según las necesidades administrativas de la AECL.

Quejas de la Administración filipina y la PMU, porque el plazo de justificación de gastos de las subvenciones es demasiado corto. Estos sugieren ajustar más las transferencias de fondos a la planificación de los proyectos o ampliar los plazos de su justificación.

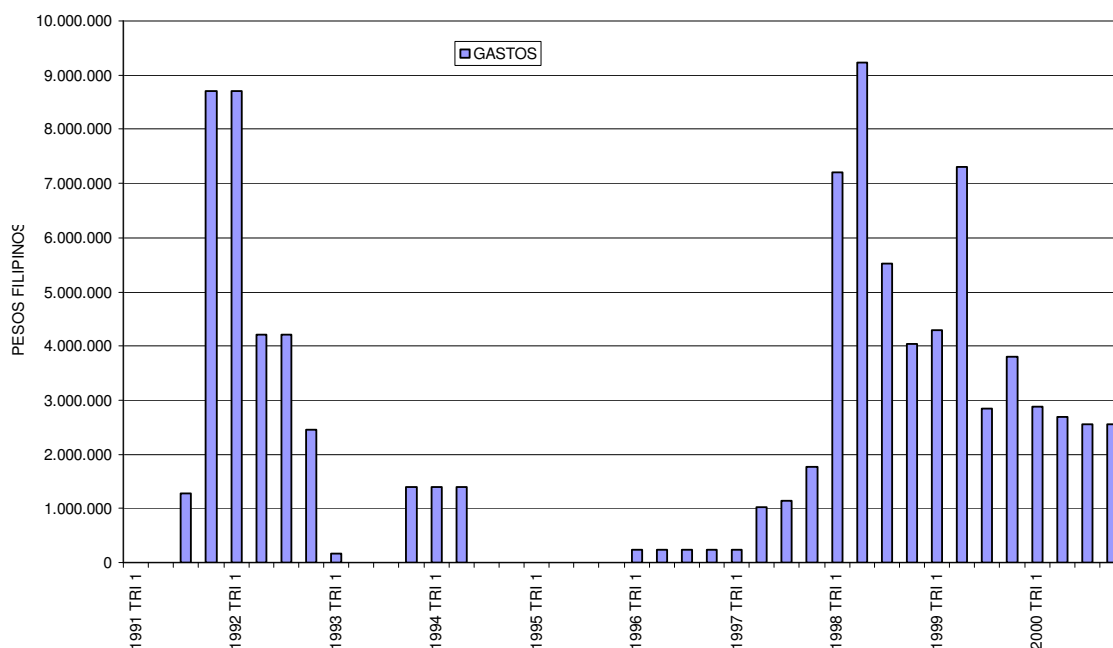
Quejas de la PMU sobre el proceso de transferencia de fondos que, desde su aprobación hasta su llegada a Camiguin resulta excesivamente larga. En este caso es la Administración filipina la que tarda demasiado en transferir los fondos desde el DBM a la cuenta de Camiguin.

Las críticas están básicamente justificadas. El corte de envío de fondos fue decisivo para desorganizar el SAIL I, al margen de otros detalles que se conocieran posteriormente. Que el envío de fondos no este coordinado con la planificación del Programa es un problema de difícil solución, dado el mecanismo de aprobación de las subvenciones del Estado español, pero, es evidente que a los proyectos de larga duración les afecta y a veces en gran medida a su calidad de ejecución.

Esta situación se sigue dando con el SAIL III: los primeros 100 millones de pesetas se aprueban en 1998 y llegan a Camiguin en marzo de 1999. Si no consideramos los gastos de mantenimiento de la PMU, las primeras obras del SAIL III comenzaron en diciembre del 2000, sin que el proyecto técnico estuviera todavía terminado. Pero, para entonces, ya se habían entregado, además de los mencionados, otros 65 millones en agosto del 2000 y, otros 101 millones habían llegado al DBM en diciembre y cuya llegada a Camiguin estaba prevista para enero del 2001.

Por último, en la concentración del gasto, se puede ver perfectamente lo que ha sido el ritmo sincopado del Programa que, aparentemente ha durado 10 años, pero que, en términos de ejecución, apenas ha superado los cinco. En la figura se pueden ver paladinamente los baches del Programa entre la ejecución de fondos y los periodos de ajuste entre actores.

INVERSIÓN TRIMESTRAL EN SAIL I, II y III



IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

EL SAIL COMO INSTRUMENTO DE ALIVIO DE POBREZA

Primera

El Programa es globalmente pertinente, puesto que las acciones en él identificadas responden a las necesidades prioritarias de la población objetivo, sobre todo en lo referente al acceso a los servicios básicos (aguas), a la mejora de la red vial y a los servicios financieros de la población tradicionalmente excluida del mercado financiero formal

Segunda

El Programa se divide en dos partes claramente diferenciadas: el SAIL I y el SAIL II y III. El primero, iniciado hace diez años, carecía de un diagnóstico de la situación de la población objetivo. Ello condujo a una pobre formulación, carente de indicadores objetivamente verificables, que ha acarreado posteriores problemas de gestión, seguimiento y evaluación. Como resultado de esas deficiencias, se reformuló el Programa, conservándose lo esencial del mismo, pero modificando los instrumentos de formulación y sobre todo de gestión. Este proceso dio origen al SAIL II.

Tercera

El Programa se ha desviado ligeramente de su objetivo central: trabajar para el 30% de la población más necesitada de Camiguin, reforzando su capacidad de gestión e incrementando su calidad de vida. Parte de los proyectos ejecutados no están dirigidos específicamente hacia este objetivo, aunque puedan ser proyectos beneficiosos y de impacto para un sector más amplio de la población. De hecho, el trabajo con los colectivos más desfavorecidos, objetivo primordial de este Programa, necesita de una metodología y un estilo de trabajo específico. La Administración pública y el SAIL, no parecen ser las estructuras más adecuadas para trabajar con este sector, excepto en lo que atañe a la provisión de infraestructuras o apoyo institucional. De ahí que resulte natural la inclinación que el SAIL ha adoptado a trabajar con un sector que, dentro de su pobreza, está algo mejor situado económicamente y es más receptivo a sus procedimientos.

Sin embargo, los proyectos gestionados a través de las ONGs, más apoyados en las organizaciones de base y con un trabajo más participativo, parecen disponer de una metodología más adecuada para trabajar con este sector.

Cuarta

Si bien es cierto que el Programa ha tenido un impacto moderado, considerando el tiempo, esfuerzo y dinero invertidos; en la segunda fase del SAIL, y principalmente con el trabajo de preparación social, se han sentado las bases para lograr un mayor impacto, que sólo podrá apreciarse a medio plazo.

Quinta

Con respecto al enfoque de género, los servicios del equipo de ultrasonido, los centros preescolares, los abastecimientos de agua y el acceso a créditos de pequeño monto, han sido las intervenciones de mayor alcance para población femenina de bajos ingresos.

Sexta

La visibilidad del Programa es muy alta aunque, aún considerando que la imagen de la intervención está excesivamente asociada al Gobierno provincial. Esto ha generado y podría hacerlo en el futuro, dificultades para la buena marcha del SAIL.

PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN

Séptima

Se ha detectado una persistente falta de coordinación entre la planificación de los proyectos, la adjudicación de fondos, el proceso de recepción de los mismos y los plazos de justificación del gasto. Esto ha afectado y afecta negativa y directamente a la calidad y eficacia de todo el Programa.

Octava

Debido a la inadecuada definición inicial en los procedimientos de gestión y toma de decisiones, el Programa ha tenido que emplear una ingente cantidad de tiempo, energía y dinero para resituar y definir unos procedimientos de gestión y de toma de decisiones razonables y claros. Estos problemas se han arrastrado durante todo el transcurrir del Programa (prácticamente inactivo entre 1993 y 1997) hasta hace, casi, tres años. Todo ello se ha visto reflejado, entre otras cosas, en la falta de agilidad a la hora de corregir las deficiencias más significativas del mismo, en especial en dos de los proyectos de más envergadura: el abastecimiento de agua y los microcréditos.

Novena

La base metodológica del SAIL II, cuyo eje central se sustentaba en el reforzamiento de la organización social y su autonomía, a través de la participación en la gestión y el diseño de los diferentes proyectos, se ha ido reduciendo, en la práctica, al mínimo (solo al componente de microcréditos) por razones administrativas y, posiblemente, políticas.

Décima

Se aprecia una mejora progresiva en la gestión y la capacidad técnica de la Oficina de Gestión del Programa (PMU). Tanto en la preparación de los proyectos, la documentación disponible y el control técnico de los trabajos, han ido mejorado sensiblemente desde el inicio del SAIL II.

Undécima

La mayor capacidad técnica de la Oficina de Gestión del Programa (PMU), puede estar generando problemas de ajuste con las oficinas provinciales, de las que administrativamente dependen pero, cuya capacidad técnica es menor.

Duodécima

El funcionamiento del Comité Ad-Hoc se valora, por parte de los actuales gestores, como un instrumento eficaz para la gestión del Programa.

Decimotercera

En cuanto a la gestión de fondos, se observa que los procedimientos empleados retrasan (de 4 a 8 meses) la recepción de los mismos, sin que haya mucha posibilidad de controlar el proceso, dado los múltiples pasos que deben darse en las dos administraciones. Existe, además, una división contable

(Seguridad alimentaria, Proyectos sociales), que no responde a proyectos o gastos específicos pero, que genera problemas de manejo y justificación adicionales.

PROYECTOS ESPECÍFICOS. ABASTECIMIENTO DE AGUA

Decimocuarta

La extensión del servicio de agua a las zonas de montaña es, sin duda, un bien social deseable, de gran impacto en la salud de la población beneficiada, en este caso, particularmente vulnerable. Entre otros, también tendrá el efecto positivo de una mayor fijación de la población rural que, según el Plan Maestro, están concentrándose en los núcleos urbanos.

Decimoquinta

La realización de los abastecimientos con tomas de agua altas en la montaña, ha permitido, además de dotar de un mejor abastecimiento a la población, una disminución de los caudales extraídos desde pozos. Y, por consiguiente, solucionar, se cree que de forma definitiva, el peligro de una posible salinización de los acuíferos de las zonas bajas y cercanas a la costa.

Decimosexta

Aunque las zonas de actuación estuvieron bien elegidas en el SAIL I y el II, las soluciones escogidas no han sido técnicamente las más adecuadas. Se ha proporcionado un servicio mediano en Catarman y parte de Sagay-Guisiliban y deficiente en el final de esta línea que abastece, pobremente, a Liong y Guinsiliban Sur. Las dotaciones de agua disponible van disminuyendo en ambos abastecimiento a medida que el usuario de encuentra más alejado de las fuentes. Esta falta de enfoque a largo plazo de los SAIL I y SAIL II, puede convertir lo construido en un sistema deficiente a medio plazo. La mejor demostración de ello está en la propia evolución experimentada por el proyecto, hasta llegar al SAIL III.

Decimoséptima

Las obras han tenido un coste limitado al haberse elegido soluciones muy simples. Aunque, al no conseguir unos abastecimientos suficientes en el SAIL I, fue necesario volver a actuar sobre las mismas zonas en el SAIL II, encareciendo el resultado final. En este sentido, en Sagay-Guinsiliban se ha gastado más por persona abastecida y se ha proporcionado un servicio peor.

Decimoctava

El SAIL I y II han logrado poner al Distrito II en un nivel de abastecimiento, considerando el número de hogares con servicio de agua, similar al que tiene el Distrito I, teniendo éste una media de ingresos superior y mejor atendido tradicionalmente por la Administración local.

Decimonovena

En el SAIL I y II, la documentación técnica justificativa de las obras ejecutadas y en donde se definen las características técnicas de las mismas, no ha podido consultarse. Al parecer, no existe.

En las obras realizadas “por contrato”, se cuenta con dos ofertas realizadas por empresas precalificadas. Parece un número bajo aunque ello puede depender estrechamente de las condiciones del mercado en la región. El límite mínimo debiera estar en tres ofertas. En la documentación disponible no se recogen las ofertas recibidas y debiera ser una documentación administrativa y técnica, de conservación obligatoria.

Las obras realizadas “por administración” corresponden a una gestión directa de la obra por parte de la PMU y permite optimizar plazos y añadir un componente social positivo consistente en un adecuado pago y en el reparto amplio de los puestos de trabajo temporal creados.

Vigésima

Las mejoras realizadas en el abastecimiento de agua, han tenido el efecto secundario, previsible pero no tenido en cuenta en los proyectos, de incrementar la demanda de agua por parte de la población beneficiaria. Este efecto irá progresivamente en aumento y deberá considerarse en los proyectos en curso.

Vigésimo primera

La planificación del SAIL III ha supuesto un salto cualitativo en relación con los anteriores. Se ha hecho un estudio detallado de las necesidades a cubrir, se está elaborando un estudio sobre el tipo de obras que serán necesarias y una definición técnica suficiente de las mismas.

Vigésimo segunda

La gestión del servicio de abastecimiento de agua está en fase de estudio. Este es un tema de vital importancia para la viabilidad del proyecto, pero complicado por las implicaciones técnicas y políticas que tiene. Las partes implicadas no están, todavía, de acuerdo en qué sistema adoptar.

PROYECTOS ESPECÍFICOS. CARRETERAS

Vigésimo tercera

En las actuaciones en carreteras, los proyectos se han escogido con el criterio de atender las necesidades de aquellos beneficiarios calificables entre los más pobres de la isla.

Las intervenciones elegidas han sido eficaces al conseguir un fácil acceso de los beneficiarios que disponían de caminos que estaban en muy malas condiciones, a zonas mejor dotadas de servicios y facilitar la salida de sus productos al mercado.

Vigésimo cuarta

En general la eficiencia conseguida en estas obras ha sido alta aunque la carretera de Itum pueda considerarse cara si se atiende al número de beneficiarios directos y no se valoran beneficios secundarios, como el potencial agrícola de la zona, su proximidad a la capital o su potencial turístico. El coste por kilómetro ha resultado de 3,5 millones de pesos, siendo una excepción la carretera a Canta-an y Cabu-an que, por el fuerte movimiento de tierras que se ha precisado hacer, supera tres veces esta cifra. El desembolso medio por beneficiario ha sido de 1.590 pesos (6.360 ptas. aproximadamente).

Vigésimo quinta

La Oficina Provincial de Ingeniería ha trabajado satisfactoriamente en este componente. La calidad técnica de las carreteras ejecutadas por el SAIL es buena. Las obras resultantes son funcionales, realizadas mediante la tecnología que mejor se ajusta a los medios disponibles y bien adaptadas al medio ambiente de la isla.

PROYECTOS ESPECÍFICOS. CRÉDITOS

Vigésimo sexta

La mayor parte de los usuarios del crédito (75% sobre un total cercano a los 2.000) se han alcanzado durante el SAIL I. Si bien en esta fase el alcance en los barangays más desfavorecidos fue limitado, un porcentaje significativo de créditos (22%) fue para los microempresarios más pobres (monto por cliente igual o inferior a 5.000 Php.).

Sin embargo, el desempeño del SAIL I ha sido claramente deficiente. En la fecha de la evaluación, tan sólo se había recuperado el 26% del fondo y la totalidad de la cartera se encontraba en mora extrema (más de un año de antigüedad), considerándose incobrable. Las causas de la descapitalización del fondo residen, principalmente, en la adopción de un mecanismo financiero barato, visiblemente politizado y con un escaso o nulo acompañamiento a los prestatarios.

Vigésimo séptima

En la segunda fase hubo que remontar la desacreditada experiencia del pasado, optando por una concentración de la zona de intervención bajo criterios de selección pertinentemente razonados y un fuerte trabajo socio-organizativo que dará logros satisfactorios. A pesar de los condicionantes externos - coincidencia con las elecciones y escasa presencia de organizaciones activas - los barangays seleccionados se involucraron en todo el proceso. Las organizaciones elaboraron sus propuestas de crédito e, incluso, sus propios Planes de Desarrollo Comunitario, algunos de ellos considerados en las políticas locales.

Con la finalidad de disminuir el riesgo de impago y, a largo plazo, lograr un mayor impacto en el fortalecimiento asociativo, el SAIL II suprimió los créditos individuales, restringiendo el acceso al crédito a las organizaciones legalmente constituidas. Esta metodología poco flexible puede, no obstante, conducir al efecto contrario: la constitución de organizaciones con la única finalidad de acceder al crédito en perjuicio de la viabilidad de las mismas y del propio sistema financiero.

A pesar de esta metodología, la Fundación SAIL (SCF) ha previsto la posible falta de oportunidad del crédito negociando con el Banco de Desarrollo (DBP) la apertura de líneas de crédito a las organizaciones. Los clientes pueden disponer del préstamo progresivamente, en función de sus necesidades, aplicándose el interés a la suma extraída.

En todo caso, el planteamiento del proyecto en el SAIL II es bueno porque, por medio de la alianza estratégica entre la SCF y el DBP, se posibilita la especialización institucional necesaria para la eficacia y viabilidad futuras. Además la integración de la captación de ahorros entre los resultados esperados, aspecto inexistente en el sistema anterior, es un paso hacia la viabilidad financiera.

Vigésimo octava

Es muy pronto para evaluar el alcance y desempeño del sistema de crédito del sistema SCF-DBP. Durante casi un año de funcionamiento, se ha aprobado la colocación del 27% de los fondos depositados en el DBP, de los cuales, casi la mitad se destinará a una cooperativa de Mambajao de alcance mayoritariamente urbano. Ello se traduce en un total de 13 organizaciones prestatarias y un alcance aproximado del 50% de las familias identificadas para esta segunda fase. Es igualmente prematuro hablar de comportamiento de pago en el SAIL II porque los vencimientos se han iniciado recientemente.

En cualquier caso, la Fundación realiza un seguimiento adecuado a sus prestatarios. El acercamiento físico y cultural del personal de la SCF con la población objetivo ha permitido la creación de un clima de confianza mutua entre la institución y los usuarios del Fondo.

En cuanto al DBP, contrariamente a lo estipulado en el Memorándum de Acuerdo, no está proporcionado a los clientes el apoyo técnico requerido ni remitiendo a la SCF los informes mensuales de seguimiento. Existe, igualmente, una visible falta de fluidez en la comunicación con la Fundación. El modo de gestión del Banco está excesivamente centralizado en Cagayán, lo cual afecta negativamente a la agilidad del sistema, con el consecuente perjuicio para los usuarios.

La falta de confianza e identidad entre el cliente y el Banco son visibles. El débil seguimiento realizado no favorece el sentido de apropiación del sistema por parte de los clientes, aspectos necesarios para la perennidad social del esquema financiero.

No obstante, en ambas instituciones, SCF y DBP, se observa una débil o nula experiencia en el sector específico de las Microfinanzas, pero especialmente en el personal del Banco. En cualquier caso, en

las condiciones actuales, la Fundación SAIL no parece tener capacidad para gestionar por sí sola los préstamos.

PROYECTOS ESPECÍFICOS. SALUD

Vigésimo novena

Este componente que figuraba en el SAIL como uno de los tres pilares del Programa, ha sido, en la práctica, relegado a un segundo plano. Su dotación presupuestaria ha sido el 4,5% de la inversión del SAIL. El programa de salud preventiva del SAIL II era uno de los proyectos que podría haber incidido directamente en el sector más pobre de la población pero este se sustituyó por algunas mejoras y equipamiento del Hospital Provincial que, si bien benefician a toda la población, incluyendo los más pobres, no ha tenido la magnitud y el alcance previsto.

El equipo de Ultrasonidos que se ha adquirido, parece estar claramente sobredimensionado para un hospital de las dimensiones del de Camiguin.

RECOMENDACIONES

GENERALES

Primera

Resaltar, si cabe, la importancia que tiene para la buena marcha de un Programa de esta magnitud el definir claramente y desde el principio, los sistemas de gestión y toma de decisiones y los mecanismos de evaluación que la AECI debe mantener sobre el mismo.

Segunda

Aun sabiendo que los procedimientos de remisión de fondos no dependen de la AECI, se debería encontrar algún mecanismo para facilitar el envío de fondos cuando los proyectos lo necesitan y no a la inversa. O, al menos, adecuar los periodos de justificación de las Subvenciones al cronograma de los proyectos.

La NEDA, consciente de los retrasos que también representa los procedimientos de la Administración filipina, sugirió el envío de los fondos directamente a la cuenta conjunta SAIL- Gobierno provincial, con notificación a la Administración central filipina.

Se podrían establecer aquellos procedimientos para agilizar los trámites administrativos de recepción de fondos.

Tercera

Es recomendable, de cara a la información y al control del programa, que la AECI tenga en la dirección o co-dirección, personal propio. A partir del momento en que personal de la AECI se integra en la Oficina de gestión (PMU), el conocimiento y el control sobre el mismo mejora significativamente.

Cuarta

La capacidad técnica de la Administración provincial y municipal deberá continuar siendo reforzada para mejorar la viabilidad del Programa en el futuro. Lo mismo habría que decir de la PMU, mientras el SAIL III esté en ejecución.

Quinta

Una redefinición de las relaciones entre la PMU y la Oficina Provincial de Ingeniería, en la que se diera una mayor autonomía técnica a esta última, sería recomendable para evitar roces y dilaciones.

Sexta

Sobre la visibilidad, considerando que a corto plazo va a haber nuevas elecciones y que van a llegar en plena ejecución del SAIL III, la Cooperación Española debería tener definida una política clara al respecto. El SAIL debería hacer un esfuerzo para mantener una visibilidad propia, diferenciada de la Administración provincial y evitar el desgaste innecesario que significa entrar en la política local.

Séptima

Dado el segundo plano al que se ha visto relegado el proyecto de salud preventiva, sería interesante estudiar la posibilidad de ejecutar (en paralelo y mientras se finaliza el SAIL III) un proyecto de salud comunitaria destinado al sector de menores ingresos. Este proyecto podría ejecutarse a través de una ONG o como ampliación de otros proyectos de ONGs ya existentes.

Octava

Puesto que, en 1995, se financió del Plan Maestro a la AECI, cuya responsabilidad asumió el NEDA, el SAIL debería presionar para que se apruebe definitivamente y sea el marco legal que coordine las intervenciones de la Administración de cara al futuro. También debería solicitarse la justificación de gastos por parte del NEDA.

ABASTECIMIENTO DE AGUA

Novena

Se recomienda la continuidad y finalización del proyecto de abastecimiento de agua en el Distrito II para que el Programa deje una obra importante consolidada. En caso de abordar el Distrito I, la participación privada e institucional debería ser significativa dado que no se trata de zonas prioritarias y la intervención se situaría parcialmente fuera de los objetivos del Programa.

Décima

La viabilidad del sistema de abastecimiento de agua depende totalmente de la gestión del servicio, gestión que debería incluir el mantenimiento, el control del consumo y el cobro progresivo del servicio. Los logros en el campo de la gestión tienen plazos dilatados y la urgencia de ponerlo en marcha es, por lo tanto, grande. Por ello el SAIL III debería dedicar sus mejores esfuerzos a progresar en este aspecto.

Undécima

La urgencia de las actuaciones en el campo del abastecimiento ha dejado, en un segundo plano, el necesario tratamiento de potabilización de las aguas suministradas y la comprobación de su calidad final. Aunque el SAIL III tiene entre sus previsiones un pequeño tratamiento de cloración, conviene reforzar la conciencia de este problema para el futuro.

Décimo segunda

Aún considerando las diferencias de ingresos entre distritos, el desarrollo logrado por el sistema de abastecimiento en el Distrito I demuestra la indudable fuerza de la iniciativa local en la materia. El SAIL debería centrarse más en las estructuras básicas de abastecimiento (captaciones, tuberías de suministro,

depósitos intermedios y finales, equipos de tratamiento), dejando a la iniciativa local la red final de distribución, salvo en actuaciones puntuales.

Decimotercera

Mientras se esté ejecutando el SAIL III, debería existir una supervisión externa y puntual de los trabajos técnicos. Esta supervisión tendría diferentes aspectos: debiera colaborar en la supervisión técnica previa a la ejecución de las obras, en la constatación de la calidad de la ejecución y en proporcionar una transferencia tecnológica a los equipos técnicos provinciales y del SAIL.

Decimocuarta

Aún conociendo las susceptibilidades que se pueden tocar por cuestionar la capacidad de determinadas Oficinas. Pero pensando en la viabilidad del proyecto. es importante insistir en la necesidad de la transferencia tecnológica y aprovechar la oportunidad que el SAIL III proporciona para ello.

MICROCRÉDITOS

Decimoquinta: Mayor Adaptación de la Metodología Crediticia a la Demanda

Conviene reorientar la Metodología de Crédito del programa SCF-DBP sin olvidar por ello la aplicación del necesario rigor financiero en la recuperación de la cartera.

Si partimos del supuesto de que la Fundación SAIL no enfocará su actividad exclusivamente a la población de pobreza extrema, sino posiblemente al estadio inmediatamente superior, sería coherente mantener los criterios básicos de la metodología actual, pero confirmando mayor flexibilidad en algunos aspectos, como por ejemplo:

- Posibilitar más el acceso al crédito individual, enmarcando éste en un esquema asociativo. Una opción podría ser prestar a grupos más pequeños, no necesariamente registrados legalmente, pero cuyos miembros pertenezcan a una organización de IPADE-PRRM o estén involucrados en un esquema asociativo; las organizaciones (oficiales o no) podrían refinanciar a sus miembros aplicando sus propias metodologías de crédito;
- No exigir la gestión comunitaria de los sistemas productivos (terreno de propiedad común, etc.), permitiendo el cultivo a título individual. Dejar que el proceso organizativo sea gradual sin forzar el mismo. Los productores deberán organizarse según las posibilidades existentes (comercialización conjunta, por ejemplo) y sus propios intereses, no según las exigencias de las instituciones de apoyo; No aplicar el sistema de préstamo dirigido a un proyecto específico: se trata de analizar las diversas fuentes de ingresos existentes en la economía familiar de los prestatarios, sin aferrarse a la idea de que el préstamo ha de financiar una única y exclusiva actividad. Lo verdaderamente importante es que existan actividades rentables (una o varias) en las que invertir y que los clientes cancelen rigurosamente su deuda.
- Aportar la asistencia técnica y la capacitación a la demanda y no como una condición “si ne qua non”.

Decimosexta: Estrategia conjunta SCF-DBP e IPADE-PRRM

La mejora del alcance del sistema SCF-DBP requiere de un incremento en el volumen de la cartera y la ampliación del sistema en nuevos barangays, previo trabajo de preparación social, todo ello sin olvidar el objetivo del alcance de la pobreza.

Utilizando los criterios de selección de barangays del SAIL II se observa que, en el resto de barangays (15 en total) que podrían ser seleccionados, ya está trabajando el proyecto de IPADE-PRRM (CSIDP), con el que se piensa introducir progresivamente el sistema de crédito Grameen, además de otras acciones de desarrollo.

Previendo la necesaria expansión geográfica de la SCF y considerando que las intervenciones IPADE-PRRM parten de una estructura asociativa relativamente consolidada, un trabajo conjunto entre la Fundación SAIL y el PRRM sería especialmente beneficioso. Ello permitiría abaratar los costos de penetración para la Fundación y, sobretodo, se insertaría en una estrategia común de intervención, necesaria, por otro lado, para llevar a cabo un trabajo eficaz con la clientela meta.

Aunque las metodologías de crédito empleadas por esta ONG, son diferentes a las de la SCF, existe una complementariedad entre ambas porque se trabaja con distintos clientes y sectores económicos. Conviene proseguir, por tanto, con esta diferenciación metodológica:

- Bajo el método “Grameen”, IPADE-PRRM trabajaría con una población posiblemente más pobre, con predominancia de mujeres dedicadas a actividades económicas de ciclo corto, para cuya financiación requieren de capital trabajo.
- La financiación de la SCF se complementaría con la anterior por situarse en una fase posterior de la inversión o bien, por dirigirse a un cliente situado en el nivel económico inmediatamente superior, ofreciéndole también la posibilidad de acceder a créditos de inversión de mayor monto y a más largo plazo, necesarios para consolidar la mejora económica.

Sin embargo, el sistema SCF-DBP no debería enfocarse sólo en el crédito a largo plazo para la agricultura, requiriéndose igualmente de un subsidio cruzado dentro del modelo financiero: financiar a actividades más rentables y con sectores algo menos desfavorecidos para poder otorgar paralelamente créditos de mayor riesgo (sector agricultura y pesca). Se trata de establecer un equilibrio continuo entre la búsqueda de la sostenibilidad financiera y el objetivo de alcance de la pobreza.

En este sentido, el eventual incremento de la tasa de interés (hoy por hoy visiblemente inferior a la practicada por otras instituciones de microfinanzas del país), será factible siempre y cuando el sistema sea ágil y adaptado a la demanda.

Decimoséptima: Fortalecimiento de los Recursos Humanos

El fortalecimiento del capital humano empieza por la gobernabilidad de la Fundación. La Junta Directiva de la SCF debería desligarse de las injerencias políticas y tener al menos otro representante especializado en el área de microfinanzas y comercial, además de una mayor representatividad en el interlocutor de los usuarios. Un elemento común de vinculación entre los miembros de la Junta ha de ser siempre el compromiso y sensibilidad social.

Por otro lado, el DBP debe realizar serios esfuerzos de descentralización en la gestión y funcionamiento del programa de la SCF y seguimiento de proximidad (física y cultural) a los clientes:

- Se requiere reforzar el equipo con un Analista de Crédito, que, en principio debiera estar vinculado al DBP, por ser ésta la institución financiera del sistema. Algunos elementos del perfil idóneo serían:
 - profesional de la economía o carrera afín, capacitado en una metodología especializada para el sector de la microempresa;
 - profundo sentido social para desempeñarse en un actividad de trabajo con personas de escasos recursos a menudo alejadas de los núcleos de población;
 - vocación comercial que garantice una efectiva venta de los productos del servicio microfinanciero y un eficiente trabajo de campo.
 - un salario fijo mensual que represente el 50% de sus ingresos y un salario variable según una política de bonificación, diseñada técnicamente con el criterio de buscar un nivel de crecimiento mensual permanente y una óptima calidad de cartera. Para acceder a la bonificación el analista debería cumplir tres condiciones: un nivel mínimo de concesión de créditos, un límite máximo de morosidad total y un límite máximo de morosidad mayor a treinta días.

- También sería conveniente aplicar una política de incentivos económicos y en especie ligados a la productividad y calidad de la cartera que podría ser igualmente aplicable para el personal de campo de la SCF.
- La colaboración institucional para la puesta en marcha del proceso de fortalecimiento en recursos humanos en microfinanzas, aunque localmente limitada, es posible a través de:
 - a. La Federación de Cooperativas de Mindanao, intercambiando de experiencias entre cooperativas e implicando a los usuarios últimos en el funcionamiento y organización del sistema. De hecho, la Mambajao Credit Cooperative, beneficiaria de un crédito del SCF-DBP, está realizando este intercambio con esta federación (FICO);
 - b. El PRRM quien, a través de su proyecto con IPADE, pretende formar personal especializado en microfinanzas;
 - c. Las redes de microfinanzas del país (APPEND, etc.);
 - d. La *People's Credit & Finance Corporation*, entidad financiera de segundo piso, que, a través del Programa de Microcréditos de la AECI, entre otros, incluye servicios de desarrollo empresarial y asistencia técnica a las instituciones filipinas del sector.
- A medida que se refuercen los recursos humanos en la base, deberá concederse al equipo técnico conformado mayor autonomía de decisión en la elegibilidad de los préstamos. Evitando la autorización previa del Comité Directivo de la Fundación, o restringiéndola a los préstamos de mayor monto, se agilizará la colocación del Fondo.

Decimoctava: Esquema Institucional, Crecimiento y Transformación

La SCF se plantea como hipótesis de crecimiento institucional la evolución hacia una Institución de microfinanzas que proporcione a su vez los servicios de desarrollo empresarial (lo que el SAIL llama preparación social), la cual podría "graduarse" en una institución financiera formal.

Pero, por el momento, no parece ser ésta la vía más adecuada, puesto que se parte de una base poco sólida en cuanto a capacidades instaladas dentro del sector específico que nos ocupa. Además, el contexto de Camiguin no favorece una evolución de este tipo: no existen instituciones de microfinanzas en la isla que posibiliten el necesario bagaje. A ello se añade el inconveniente de que, la población y las instituciones son muy reticentes a la introducción de personal no oriundo de la isla.

El esquema planteado de dos instituciones diferenciadas resulta más conveniente. La SCF debería, por tanto, especializarse en entidad suministradora de servicios de desarrollo empresarial, para lo cual es cierto que quizá tenga menos posibilidades de obtener ingresos operativos. Una opción puede ser ir cobrando con el tiempo los servicios aportados a las organizaciones.

En todo caso, el objetivo perseguido con el sistema diseñado es, al parecer, el fortalecimiento organizativo y no la durabilidad de la SCF como tal, por lo que se entiende que una vez las cooperativas alcancen suficiente grado de madurez, se insertarán en las federaciones y no requerirán del apoyo de la Fundación.

Por último, se considera que el sistema debería seguir funcionando con los fondos inicialmente disponibles, enfatizando en la captación de depósitos. En caso de requerirse financiación adicional para fortalecimiento institucional o incremento de la cartera de crédito, sería conveniente diversificar los mecanismos hasta ahora adoptados. Una posibilidad sería el mencionado Programa de Microcréditos que la AECI lleva a cabo en Filipinas a través de la *People's Credit & Finance Corporation*. De este modo se facilita el intercambio de experiencias y se vincula el sistema a la red de Microfinanzas del país.

4.3 ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LA EVALUACIÓN

Programa “SAIL” en la isla de Camiguin, Filipinas

La carencia de un buen diagnóstico y formulación inicial del Programa ha llevado a toda una serie de errores y correcciones que han significado continuos ajustes, pérdidas de tiempo y esfuerzos durante todo el tiempo que ha durado el mismo.

Esta falta de diagnóstico ha conducido a que no se haya dispuesto de la adecuada metodología o tecnología por parte de los organismos ejecutores y, consecuentemente, la falta de capacidad de reacción ante los errores y deficiencias de dos de los proyectos de mayor relevancia: microcréditos y abastecimientos de agua.

Lo anterior ha obligado al Programa a eliminar componentes y concentrar sus objetivos a fin de conseguir una mayor eficacia.

La indefinición inicial en los convenios sobre cual iban a ser los procedimientos de toma de decisiones, gestión seguimiento y evaluación y el papel que la AECI quería asumir dentro del proyecto, ha dado pie a toda una serie de tensiones, problemas y redefiniciones con la contraparte que, probablemente, han requerido más energía y tiempo que cualquier otro asunto del Programa.

Para proyectos de esta magnitud parece ser de la máxima importancia tener en la dirección del proyecto a uno o varios técnicos españoles o de total confianza de la Cooperación Española.

Debe haber una buena coordinación entre la llegada de los fondos y la planificación y cronograma del Programa. Aunque la resolución de este problema caiga fuera del ámbito de la SECIPI, es sin duda un problema que afecta a la calidad de la ejecución de los proyectos de larga duración.

No parece que una fórmula tan institucional como Gobierno provincial – AECI, sea la más adecuada para trabajar directamente con los colectivos de menores ingresos en un marco socioeconómico como el presente.