



CGLU
Comisión

Inclusión Social,
Democracia Participativa
y Derechos Humanos

Observatorio
Ciudades Inclusivas

«ESTRATEGIA POBREZA CERO»

Concepción, Filipinas

Período de implementación: 1999 (lanzamiento) | Estudio de caso escrito en 2007

En Filipinas, los sectores del bienestar social y la salud se han transferido por completo a los gobiernos locales desde 1992. En 1999, el municipio de Concepción (Iloílo) adoptó el compromiso político de erradicar por completo la pobreza para el año 2020 y creó, para ello, programas multisectoriales y planes de acción en los que los temas transversales eran *población, salud y medio ambiente*. Sin embargo, el primer paso en esa dirección fue renovar la maquinaria de gobierno desde dentro, reforzando el compromiso de su personal ejecutivo de ser más receptivo a las necesidades de los habitantes locales. La primera iniciativa abarca diversos programas de desarrollo dirigidos a proporcionar un medio de vida a quienes lo necesitan, así como estimular el desarrollo comunitario. La segunda iniciativa, el programa Generando Sinergias entre la Población, la Salud y el Entorno (PHE), se centra, por un lado, en crear herramientas de planificación familiar y, por otro, en promover la conservación de zonas de mangle y de pesca con la finalidad de contrarrestar la degradación del medio costanero y mejorar las dramáticas condiciones de salud de la población.



El **Observatorio Ciudades Inclusivas** fue lanzado en 2008 de parte de la Comisión Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos con el objetivo de crear un espacio de análisis y reflexión sobre políticas locales de inclusión social. La iniciativa fue desarrollada con el apoyo científico del profesor Yves Cabannes (University College de Londres) y el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra. En el presente, el Observatorio contiene más de sesenta estudios de caso desarrollados principalmente entre 2008 y 2010. A pesar de que muchos de estos estudios se refieren a políticas ya finalizadas, estos aún tienen mucho que ofrecer: desde capitalizar los conocimientos realizados por otros gobiernos locales hasta conocer formas alternativas sugerentes desde las cuales abordar retos de inclusión social de forma local.

Contexto

Contexto local

El municipio de Concepción, una ciudad costanera localizada en la provincia de Iloilo, está formada por 25 *barangayes*, de los cuales 11 son islas de difícil acceso y los 14 restantes están en el continente (isla de Panay). Limita al norte con el municipio de San Dionisio, al sur con el municipio de Ajuy, al oeste con el municipio de Sara y al este con el mar de Bisayas. Tiene una superficie total de 9.702,04 hectáreas. Sus habitantes viven principalmente de la agricultura y la pesca. Algunos de los principales recursos agrícolas y marinos del municipio son el arroz, el maíz, el pescado y las hortalizas.

Contexto de gobierno y descentralización

La Constitución filipina de 1987 se caracteriza por su fuerte impronta descentralizadora. El artículo II.25 establece que el Estado asegurará la autonomía de los gobiernos locales. Esta disposición se despliega en el artículo X, que contiene los derechos y las responsabilidades de los gobiernos locales. Estas disposiciones constitucionales se articularon posteriormente en el Código del Gobierno Local de 1991 (RA 7160). Entre las funciones, los poderes y las responsabilidades que el gobierno nacional transfirió a los gobiernos locales al amparo de este Código están los relativos a la prestación y la financiación de los servicios sanitarios y educativos.

A partir de este momento, sin embargo, Filipinas restauró su sistema tradicional de gobierno, conocido como *barangayes*, integrándolo en el sistema formal de gobierno local. De ahí que todos los municipios y ciudades de Filipinas estén formados por varios pueblos o *barangayes*. El Estado garantiza y promueve la autonomía de las ciudades y de los *barangayes* para asegurar su pleno desarrollo como comunidades autosuficientes. Uno de los beneficios de la descentralización ha sido una mayor experimentación e innovación en la prestación de los servicios públicos. De hecho, se han documentado diversas prácticas innovadoras desde la transferencia de competencias en materia de salud y bienestar en 1992. Algunas de estas innovaciones están pensadas para mejorar el acceso a los servicios sanitarios en *barangayes* remotos por medio de la construcción de clínicas satélite, haciendo uso de manera estratégica de personal sanitario y recurriendo al sector privado y a voluntarios. En otros casos, se han intentado movilizar fondos adicionales para la sanidad a partir de fuentes financiación, tanto internas como externas.

Nivel de gobierno en el que se ha desarrollado la política: submunicipal y municipal

Contexto social

Los pobres y los principales grupos marginados de la ciudad de Concepción representaban el 87% de la población en 2001, el 68% en 2002 y el 47,5% en 2005.¹ El descenso se debió, en gran medida, a las políticas descritas en este caso. El contexto socioeconómico de la ciudad se caracteriza por una educación de poca calidad, un gran crecimiento demográfico, el agotamiento de los recursos costaneros y marinos, una alta incidencia de pobreza y unos servicios sociales de poca calidad.

¹ Estos porcentajes figuran en el caso original, pero no se definieron.

Desarrollo de la política

El municipio de Concepción (Iloilo) inició una política marco llamada “Pobreza Cero 2020” en 1999, con el objetivo de erradicar por completo la pobreza para 2020. Para ello, se puso en marcha una reforma interna de la administración local para que fuera más receptiva a las necesidades de la población y se diseñaron dos programas: Pobreza Cero 2020 y Generando Sinergias entre la Población, la Salud y el Entorno (PHE). Juntos, los dos programas han reducido a la mitad la incidencia de la pobreza en la zona en solo cuatro años, han aumentado las rentas y han reducido la mortalidad infantil.

Antecedentes y trayectoria

El alcalde de la ciudad de Concepción, R. Baniyas, lanzó los programas en 1999. El gobierno local adoptó un enfoque de planificación integrada en materia de salud, gestión costanera y generación de rentas para eliminar la pobreza y crear un equilibrio más sostenible entre la población y las iniciativas de desarrollo del entorno.

Objetivos de la política

Los primeros esfuerzos del programa Pobreza Cero 2020 se dirigieron a crear un gobierno local dinámico y altamente competente que actuara como agente de cambio en colaboración con la sociedad civil. Para ello, el gobierno local tuvo que adaptar su funcionamiento burocrático para que los funcionarios fueran más receptivos a las demandas de los ciudadanos, descentralizaran y compartieran la gestión y buscaran alianzas estratégicas con instituciones y redes clave que contribuyeran a movilizar recursos. Además de esta reforma interna, Pobreza Cero 2020 abarca diversas iniciativas en sectores complementarios:

- Desarrollo de recursos humanos;
- Iniciativas socioeconómicas: desarrollo de microempresas, mejora de los medios de vida y de las viviendas;
- Gestión de recursos: promoviendo la relación armónica de la población con el medio ambiente (PESCODEV), Bantay Dagat o seguridad costanera, reforma agraria, desarrollo de la comunidad y turismo ecológico basado en la comunidad;
- Iniciativas sanitarias: seguro de salud, mejora de la unidad de salud rural y proyecto COPE (programa integrado de salud reproductiva);
- Educación: apoyo a la primera infancia y proyecto RAUL (Reforma en el Aprendizaje Acelerado y Unificado) y
- Desarrollo de infraestructuras (Kalahi-CIDSS).

El marco estratégico de estos proyectos se caracteriza por vincular *población, salud y medio ambiente* (PHE) y se traduce en tres acciones clave:

- Movilización de los sectores marginados de la comunidad en torno a la temática del PHE;
- Cabildeo basado en experiencias vivenciales de la comunidad para influir en la toma de decisiones sobre PHE; y

- Programación realizada de acuerdo con los hábitos de la comunidad para (i) identificar los aspectos clave de la planificación familiar y de la gestión de recursos costaneros, y para (ii) desarrollar materiales de comunicación.

Desarrollo cronológico e implementación

El gobierno local lanzó el programa Pobreza Cero 2020 en 1999, gracias al apoyo de varias instituciones, agencias internacionales, agencias de financiación, ONG y la sociedad civil. En los años posteriores, a través de sucesivos proyectos piloto y programas de desarrollo, gobiernos locales colindantes a la provincia de Iloílo adoptaron el mismo enfoque de trabajo. En 2006, el PNUD destacó el municipio como uno de los 10 gobiernos locales que mejor estaban trabajando en la implementación local de uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Actores, beneficiarios y metodologías participativas

Agentes implicados

Los socios de la política son: Save the Children US, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Fundación Ford USA, Fondo de Desarrollo Filipino-Canadiense, Singapore International Foundation, Cooperación Técnica Alemana, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Fundación Gerry Roxas, Departamento de Salud, Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, Departamento de Trabajo y Empleo, Departamento de Educación, Departamento de Turismo, Departamento de Reforma Agraria, Departamento de Agricultura, Departamento de Obras Públicas y Carreteras, Departamento de Interior y Gobierno Local, Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Departamento de Comercio e Industria, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Oficina de Recursos Acuáticos y Pesqueros, Programa de Apoyo a Gobiernos Locales, Universidad de Filipinas, Coalición de ONG para el Desarrollo de Iloílo, Green Forum Western Visayas, Gobierno provincial de Iloílo, Alianza del Norte de Iloílo para el Desarrollo de la Salud, Alianza del Norte de Iloílo para el Desarrollo Costanero y Couples For Christ/Gawad Kalinga.

Beneficiarios

Los beneficiarios del programa son los pequeños pescadores y agricultores del municipio, las mujeres procedentes de zonas rurales, las personas desempleadas y las que subsisten gracias al sector informal, los/as pequeños/as empresarios y los niños/as de las escuelas públicas. En conjunto, cerca de un 60% de la población total del municipio de Concepción.

Procesos participativos desarrollados

La participación, tanto de comunidades locales como de instituciones, está presente en cada etapa de los proyectos —desde la evaluación hasta el fortalecimiento de las políticas y su seguimiento—, combinando saberes locales y científicos. Los electos y técnicos municipales consultan regularmente a la comunidad a través de medios formales e informales. La información relevante para la toma de decisiones sobre la paliación de la pobreza se obtiene de forma fácil gracias a los sistemas de radio bidireccionales y la tecnología para mandar mensajes de texto. Este avance es especialmente importante para las comunidades de los *barangayes* insulares.

Además, se organizaron Sesiones de Planificación Familiar en las que las parejas participantes formaron a 40 dinamizadores de jóvenes en materia de salud sexual y reproductiva. Por lo que respecta al medio ambiente, pescadores, niños (que participaban como guardianes del pescado), electos municipales, voluntarios del ámbito de la planificación familiar y técnicos de salud y de medio ambiente del municipio recibieron formación para la gestión de los recursos costaneros.

Ello ha contribuido a reforzar la reforestación de mangles y ha estimulado el diseño de planes de acción comunitarios para el establecimiento de áreas marinas protegidas. La creación de siete *barangays* y juntas municipales de gestión de recursos acuáticos y pesqueros ha hecho posible la puesta en marcha de campañas de limpieza y la mejora de la legislación existente en materia de costas.

Proceso de institucionalización y financiación

Proceso de institucionalización de la política

Un año después de que el alcalde y el ejecutivo municipal adquirieran el compromiso político de erradicar totalmente la pobreza en la ciudad de Concepción para 2020, Save the Children recibió una subvención de la David and Lucile Packard Foundation para implementar programas multisectoriales. A partir de entonces, el municipio de Concepción involucró las juntas de *barangays* en todas las etapas del proceso –desde la evaluación y la planificación, hasta la implementación y posterior seguimiento y evaluación– a través de varias resoluciones municipales:

- Resolución Municipal nº 45 serie 2003: “Resolución por la que se adopta el programa de Población, Salud y Medio Ambiente (PHE) de Save the Children – USA PESCO Dev Project”.
- Resolución Municipal nº 061 serie 2003: “Resolución por la que se destinan fondos para la implementación del programa de salud de jóvenes y adolescentes”.
- Resolución Municipal nº 095 serie 2003: “Resolución por la que se adopta el plan de gestión del área marina protegida”.

Los programas se institucionalizaron después de ejecutarse los proyectos.

Financiamiento

Fuentes de financiación para el programa Pobreza Cero 2020:

Fuentes de financiación	2001	2002	2003	Total (pesos)
Save the Children	650.000	750.000	500.000	13.883.000
Banco Mundial	2.437.225	2.283.452	8.354.641	13.075.320
Singapore International Foundation		100.000	700.000	800.000
Ford Foundation		4.086.833	1.821.250	5.908.083
Fondo de Desarrollo Filipino-Canadiense			1.500.000	1.500.000
GTZ		350.000	380.000	730.000
Banco Asiático de Desarrollo			13.583.000	13.583.000

Fuentes de financiación	2001	2002	2003	Total (pesos)
Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional	200.000	790.000	1.100.000	2.090.000
Departamento de Salud	1.000.000	1.760.000	1.500.000	4.260.000
Departamento de Comercio e Industria			1.000.000	1.000.000
Departamento de Trabajo y Empleo		500.000	480.000	980.000
Departamento de Bienestar Social y Desarrollo	500.000	500.000	750.000	1.750.000
Departamento de Agricultura	500.000	500.000	500.000	1.500.000
Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales			500.000	500.000
Unidad de Gobierno Local de Concepción	1.354.200	4.205.188	7.272.195	12.831.583
TOTAL 62.407.986				

Fuentes de financiación para el programa Generando Sinergias entre la Población, la Salud y el Entorno (PHE):

Fuentes de financiación	2002	2003	2004	Total (pesos)
Banco Mundial	2.283.452	7.459.486	4.079.684	13.822.622
Banco de Desarrollo Asiático	300.000	13.583.000		13.883.000
Ford Foundation	4.096.833	1.821.250		5.918.083
Save the Children	750.000	500.000	200.000	1.300.000
Fondo de Desarrollo Filipino-Canadiense			210.000	210.000
GTZ	120.000		380.000	500.000
Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional	190.000			190.000

Fuentes de financiación	2002	2003	2004	Total (pesos)
Departamento de Salud	100.000	100.000	23.850	223.850
Departamento de Trabajo y Empleo	500.000	490.000		990.000
Departamento de Medio Ambiente y Recursos Naturales		500.000		500.000
Unidad de Gobierno Local de Concepción	8.692.979	10.952.337	6.319.604	25.964.920
TOTAL 63.502.475				

Resultados y reflexiones

Resultados y logros

Los principales resultados alcanzados por ambos programas –Pobreza Cero 2020 y Generando Sinergias entre la Población, la Salud y el Entorno– fueron la mejora de la calidad de vida de los diferentes colectivos del municipio y la disminución del número de habitantes que viven en el umbral de la pobreza o por debajo de él, que pasó de un 87% a un 47% en 2004.

Además de estos resultados, la política ha tenido también un impacto importante en la administración local, que es más ahora receptiva a las necesidades de los electores, especialmente por lo que respecta a la provisión de servicios sociales para erradicar la pobreza. En el primer año de implementación, el 55% de los 98 hogares de la Zona sin Pobreza recibieron un medio de vida alternativo y sostenible que añadió un 35% a sus rentas; 499 hogares accedieron a microfinanzas para microempresas, aumentando en un 25% sus rentas; 59 hogares accedieron a microfinanzas para mejorar su vivienda y 175 beneficiarios movilizaron sus ahorros y crearon capital.

Por lo que respecta a la salud de la población, las estadísticas indican que la morbilidad disminuyó del 14,6% en 2002 al 10,7% en 2003; la mortalidad descendió de un 3,53‰ en 2002 a un 3,43‰ en 2003; la mortalidad materna cayó de 240 en 2001 a 128 en 2002 y a 0 en 2003; y las enfermedades transmitidas por el agua disminuyeron de un 5,34% en 2002 a un 3,92% en 2003. Además, el número de participantes al programa de planificación familiar aumentó de un 28% a un 38% y se repartió un seguro de salud a 1.233 beneficiarios.

En educación, 750 niños en edad preescolar se beneficiaron de la construcción de 20 centros de día durante los últimos seis años; se construyeron ocho escuelas elementales y primarias durante los últimos tres años y se facilitaron cuadernos de ejercicios y libros de texto a 3.111 alumnos. El resultado fue un aumento del 15% en la competencia lectora. Además, a través del establecimiento de *Gulayan sa Eskwelahan* (Huerto de Hortalizas en la Escuela) en 34 escuelas, se proporcionaron más alimentos frescos. La construcción de 23 infraestructuras benefició a más de 16.000 residentes, que equivale al 60% de la población de los *barangayes* del municipio.

La construcción de un moderno parque infantil, de un centro de lectura y de un centro formativo en el *barangay* de Loong benefició a más de 2.000 residentes de la localidad.

En términos medioambientales, se mejoró la gestión de los recursos costaneros gracias a la colaboración de la comunidad, lo que mejoró la actividad de los pescadores que generaban menos ingresos; agricultores locales de tres *barangayes* adoptaron tecnologías agrarias sostenibles; en cuatro *barangayes* insulares se promovió un tipo de turismo que redundó en beneficio de la comunidad a través de la organización de festivales, lo que proporcionó más oportunidades económicas a los residentes a la vez que velaba por la protección y la mejora de los recursos naturales (el Tampisaw Festival, por ejemplo, benefició a un total de 5.710 residentes).

El establecimiento de siete áreas marinas protegidas, diseñadas para regular la pesca y reponer los recursos marinos y pesqueros en seis *barangayes* de cinco islas, dio como resultado que pequeños pescadores manifestaran haber aumentado en cinco kilos la cantidad de pescado recogido al día, el equivalente a 200 pesos. El seguimiento regular de las aguas municipales supuso 1.152 detenciones, que generaron unas rentas de 3.300.500 de pesos en multas en los últimos tres años.

Balance final y potencial replicabilidad

De acuerdo con la documentación disponible, esta política constituye una experiencia exitosa de reducción de la pobreza a través de la combinación de diferentes estrategias que se centran en la mejora y la integración de tres sectores clave en la vida de los habitantes de Concepción: salud, población y medio ambiente. Una investigación más profunda de esta política, que datase de principios de 2000, proporcionaría un retrato más detallado de sus condiciones y progresos. Sin embargo, en este punto podemos sugerir dos tipos de reflexiones a la vista del proceso de descentralización llevado a cabo en Filipinas desde hace dos décadas.

La primera reflexión tiene que ver con el contexto en el que se sitúa la política. En Filipinas, el proceso de descentralización trajo un mayor número de cargos electos al gobierno local, lo que tuvo como consecuencia un mayor sentido de la responsabilidad democrática. El proceso formal de apertura hacia la democratización se dio en un contexto de corrupción y proliferación de relaciones clientelares. Las organizaciones locales de la sociedad civil, conscientes de los derechos que conllevaba el proceso de descentralización, reclamaron más responsabilidad democrática. En términos generales, los cambios institucionales y sociales que se requirieron para pasar de un sistema de gobierno centralizado a uno de descentralizado requieren tiempo. En el contexto concreto de esta política, el compromiso del alcalde y del personal ejecutivo desempeñó un papel importante que dio más fuerza a los resultados y las acciones propuestos. Ello se tradujo en la implantación exitosa de los programas descritos, a lo que contribuyó también el hecho de disponer de plenas competencias en materia de salud y bienestar.

La segunda reflexión gira en torno a los recursos financieros locales. Hay que tener en cuenta que las autoridades locales de Filipinas sólo disponen de sus propios recursos, que son solo hipotéticamente suficientes para cubrir todas las funciones de sus mandatos. Ello les obliga a dedicar mayores esfuerzos a buscar recursos. En este caso, el municipio pudo obtener financiación de diversas fuentes (véanse las tablas) y utilizar los fondos de forma eficiente sin solapamientos.

Además, esta política fue posible gracias a la capacidad del municipio de gestionar varios problemas relacionados con esferas de la vida muy distintas. Para ello, fue fundamental que el gobierno local se diera cuenta de que puede transformar su propio aparato burocrático y crear ciclos virtuosos y acciones de larga duración. En términos de transferibilidad, por consiguiente,

la existencia de reformas administrativas internas puede ser un prerequisite decisivo en la creación y consolidación de programas y planes en la estructura gubernamental y para garantizar la coordinación de funciones y competencias dirigidas a obtener resultados concretos.

Para más información

El estudio de caso fue escrito en 2007 por Ing. Rene Sobremonte, Responsable Municipal de Planificación y Desarrollo del Ayuntamiento de Concepción; la Dra. Helen Minguez, Responsable Municipal de Sanidad del Ayuntamiento de Concepción; Janice Matulac; y el Dr. Raúl N. Banjas, alcalde de Concepción; bajo la coordinación y edición del Prof. Cabannes asistido por Yasar Adnan Adanali, en el Development Planning Unit, University College London, Reino Unido.

Todos los estudios de casos recopilados en 2007 incluido éste fueron revisados por un comité editorial del DPU compuesto por Ernesto José López Morales, Sonia Riotman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa y Pechladda Pechpakdee.

El texto original fue editado en 2010 para adaptarlo al formato estándar del Observatorio CISDP en 2010 por el Dr. Giovanni Allegretti del Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coímbra, Portugal.

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU

Sitio web: <https://www.uclq-cisdp.org/>

Información de contacto: cisdp1@uclq.org | +34 933 42 87 70

Referencias documentales

Banias, R. N., 2009 (September), *Population, Health and Environment Program. Concepcion Experience*, Galing Pook Foundation

<http://www.galingpook.org/main/images/stories/news/HealthForumConcepcion.pdf>

Chan-Pongan, Norma (Save the Children – Philippines Country Office), 2006 (September), *Building Partnerships with Local Government Units: PHE Programming in the Municipality of Concepcion*, Population Reference Bureau.

<http://www.prb.org/pdf06/phe-buildingpartnerships.pdf>

Minguez, Helen, 2008, *Eradicating Poverty Completely by 2020*, Concepcion, Iloilo, Philippines.

<http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/1289/128961.pdf>

Philippines Center of Population and Development, 2007, *Local Initiatives Towards Achieving the Millennium Development Goals through Integrated Population, Health, and Environment (PHE) Programming*. <http://www.pcpd.ph/grants.php>