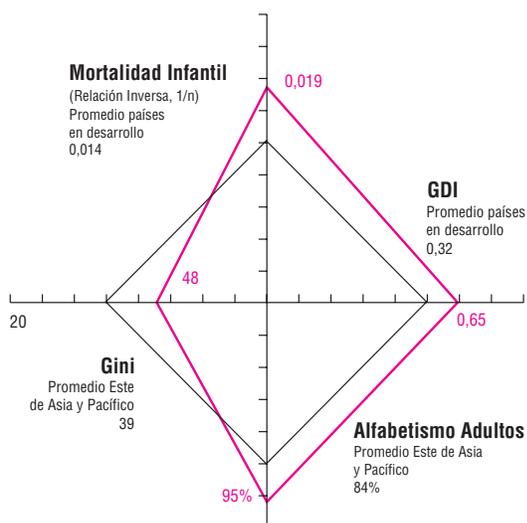


• ANNA ROSE BORDON

DESIGUALDAD DE ACCESO



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

Las estadísticas revelan que la pobreza absoluta ha declinado en el período comprendido entre 1985 y 1994. Sin embargo, la inequidad en Filipinas ha aumentado desde 1995. Una característica notoria de los intentos por aliviar la pobreza en este país, es la tendencia a que los beneficios caigan en las manos equivocadas.

Después del crecimiento económico relativamente estable experimentado en los pasados cuatro años, las interrogantes para Filipinas deberían ser, en primer término, si este crecimiento ha hecho disminuir la pobreza y, en segundo lugar, si el crecimiento ha sido parejamente distribuido entre la población. Aunque estas preguntas pueden parecer redundantes, hay razones para hacer énfasis en sus rasgos diferenciales. En tanto que la primera fue centro de recientes debates sobre política (Banco Mundial, 1996, A National Strategy to Fight Poverty,

1990s), la segunda ha sido en su mayor parte ignorada. Más aún, la pobreza relativa a menudo es considerada un problema serio sólo en los países desarrollados; los países en vías de desarrollo están más preocupados con el nivel de pobreza absoluta.

Una razón para distinguir entre la pobreza y la falta de equidad es el funcionamiento conflictivo de sus respectivos indicadores. Esto es atribuido al cese de los ciclos de euforia por la prosperidad repentina que han azotado a las Filipinas. Sin embargo, los registros del gobierno no invitan a alardear. Si bien la pobreza absoluta ha declinado y el índice de pobreza bajó pronunciadamente a 35,5% en 1994, el coeficiente para el ingreso promedio del 20% más rico y el 20% más pobre aumentó en el período 1988–1991. (Cuadro 1)

CUADRO 1.

Estadísticas de pobreza y desigualdad en Filipinas		
Período	Coeficiente de Ingreso Promedio del 20% más alto al más bajo	Incidencia de la Pobreza 1985
1985	9,96	44,2
1988	9,96	40,2
1991	11,29	39,9
1994	10,57	35,5

Fuente: Encuesta de ingreso y gasto por hogares.

Técnicamente, pobreza y desigualdad son conceptos diferentes. Es posible concebir una situación donde toda la gente sea igualmente pobre. En ese caso, la política debería tener como meta el crecimiento económico. Cuando la población se divide entre ricos y menos ricos, la redistribución se convierte en un objetivo más deseable. En los países en vías de desarrollo, esta distinción se esfuma dado que tanto la pobreza como la desigualdad se hacen presentes; la pobreza puede ser causada tanto por un mal funcionamiento económico como por una desigual distribución de la riqueza.

Los datos sustentan las conclusiones de los académicos de que la reducción de la pobreza (en términos de incidencia, profundidad y severidad) ha sido mayormente producida por el crecimiento y no por la redistribución (Balisacan, 1997). Se deriva de esto que los individuos de ingresos elevados han recibido una parte mayor de las ganancias fruto del crecimiento que aquellos grupos de ingresos bajos. Aunque algunos de los pobres han conseguido escapar de la pobreza, la inequidad ha crecido.

Los programas para aliviar la pobreza a través de la redistribución, en especial los esfuerzos para redistribuir la tierra a través del Programa Comprensivo de Reforma Agraria, no obstante lo mucho que le han costado a la sociedad, han tenido escaso efecto. Otro programa —un subsidio al arroz— está drenando millardos de los cofres nacionales, yendo la mayoría de los beneficios a los hogares con ingreso medio. Esto refuerza la extendida sospecha de que el gobierno está atendiendo poco la desigualdad.

Dado que el crecimiento económico ha conducido a la reducción de la pobreza ¿deberíamos concentrarnos en el crecimiento y olvidar los tan poco efectivos como costosos programas de redistribución? Una mirada, sin embargo al desempeño de los demás países asiáticos en cuanto a reducción de la pobreza revela que Filipinas empalidece en la comparación. Desde 1987 a 1993, varios estados de Sudasia y el Pacífico han reducido la pobreza a un promedio de 1,6% por año; Filipinas ha promediado tan sólo 1,0% en el período comprendido entre 1985 y 1994. Esto no debe sorprender ya que los estimados de elasticidad de pobreza en este país tienden a ser bajos, y esto implica que la habilidad de la economía para transformar el crecimiento en reducción de la pobreza es débil (Balisacan y Bacawag, 1997).

De esto se puede extrapolar que al individuo pobre promedio le ha de llevar 15 años poder cruzar la línea de pobreza. Y eso asumiendo que el PBI por persona crece a un promedio de 3,2% cada año (Balisacan and Bacawag, 1994). Una tasa de crecimiento del 5% podría acortar este lapso a 10 años. De hecho, existe abrumadora evidencia de que, para lograr una rápida reducción de la pobreza, el crecimiento debe ser acompañado por la redistribución. Es de notar que la relación de U invertida (atribuida a Kuznets), entre crecimiento e inequidad que establece que desde el inicio deben estar positivamente vinculadas puede no ser válida para Filipinas. Se puede alcanzar crecimiento con una menor desigualdad. El pensamiento imperante indica que lo que en verdad importa no es el crecimiento sino la calidad de éste.

El Cuadro 2 muestra estadísticas de pobreza basadas en el ingreso para el país. Revela que la mayoría de los pobres residen en la Región Tagalok sureña (Region IV). Sin embargo, cuando la pobreza es medida en términos de población total de hogares, Bicol (la Región V) y la Región Autónoma de Mindanao (ARMM) encabezan la lista. Si bien la NCR no tiene los números más bajos de pobres en términos absolutos, sí tiene el más alto registro en término de porcentajes. En tanto la pobreza absoluta bajó a nivel nacional, algunas regiones (ARMM y CAR) experimentaron un crecimiento de la incidencia de la pobreza (ver cuadro 3).

Un estudio de las estadísticas de desigualdad, realizado por Balisacan y Bacawag (1994), sostiene que las variaciones en el ingreso, ya sea al interior de los sectores, ya sea al interior de las

CUADRO 2.

Coeficiente Gini de Concentración por Región				
REGION	1985	1988	1991	1994
FILIPINAS	0,4466	0,4446	0,4680	0,4507
NCR	0,4146	0,4258	0,4282	0,3967
CAR		0,3741	0,4372	0,4100
REGION I	0,4011	0,3743	0,4039	0,3814
REGION II	0,3856	0,3962	0,4172	0,4058
REGION III	0,3992	0,3861	0,3986	0,3630
REGION IV	0,4058	0,4034	0,4238	0,4016
REGION V	0,3798	0,3876	0,3910	0,4116
REGION VI	0,4499	0,4080	0,4031	0,4063
REGION VII	0,4537	0,4602	0,4604	0,4417
REGION VIII	0,3904	0,4041	0,4149	0,4198
REGION IX	0,3947	0,4087	0,4057	0,3861
REGION X	0,4539	0,4424	0,4380	0,4157
REGION XI	0,3932	0,4019	0,4348	0,4114
REGION XII	0,3709	0,3583	0,4050	0,4280
ARMM			0,3197	0,3125

Fuente: Autoridad Nacional en Desarrollo Económico.

localidades, dan cuenta de aproximadamente el 80% de la desigualdad, lo que significa que la desigualdad en el interior de las regiones y localidades es mayor que la que se da entre ellas. Se requiere entonces un cambio radical de la política gubernamental, especialmente tomando en cuenta las transferencias a los sectores poco privilegiados.

Dado que las actuales transferencias a las diversas regiones y localidades no están logrando solucionar el problema de la falta de equidad, se está buscando una mejor forma de intervención. Como se mencionó más arriba, en los países en desarrollo como Filipinas el problema de la desigualdad es crítico dado que puede también ser una fuente de pobreza. Si bien antiguo, un remedio confiable consiste en apuntar a las inversiones públicas más que a las transferencias a regiones marginalizadas.

Se ha argumentado que es más sencillo enfocar soluciones para la falta de servicios como educación, salud, etc. que enfocarlos en aspectos como el ingreso económico, dado que la gente habrá de tender a no usar los servicios si no los necesitan realmente. Más aún, es sabido que los bienes y servicios que se proveen de forma pública mejoran la respuesta en términos suministro, por parte de las zonas rezagadas o rurales, al estímulo de cualquier demanda. Hay mucha literatura que contiene evidencia empírica de que un mayor acceso a ciertos bienes públicos reduce en gran medida la desigualdad en el ingreso y, en último término, la pobreza. Estos bienes y servicios incluyen educación primaria, atención primaria de salud e infraestructura básica como caminería, electricidad e irrigación. Como contraste, la desigualdad en el acceso a bienes públicos esenciales (desigualdad de acceso) eleva las pro-

CUADRO 3.

Umbral anual de pobreza e Incidencia de la pobreza sobre las familias por región. Todas las áreas: 1985, 1988, 1991, 1994												
Región	Umbrales anuales de pobreza per capita				Magnitud de familias pobres				Incidencia de familias pobres			
	1985	1988	1991	1994	1985	1988	1991	1994	1985	1988	1991	1994
FILIPINAS	3.744	4.777	7.302	8.885	4.355.052	4.230.484	4.780.865	4.531.170	44,2	40,2	39,9	35,5
NCR	4.527	6.576	9.286	11.230	301.973	310.284	217.602	141.671	23,0	21,6	13,2	8,0
AONCR	3.617	4.489	6.982	8.509	4.053.079	3.920.200	4.563.263	4.389.499	47,5	43,1	44,2	39,9
Región I	3.775	4.934	8.060	10.022	267.044	280.394	325.145	338.327	37,5	44,9	48,4	47,9
Región II	3.448	4.573	7.035	8.316	174.844	177.072	211.839	185.708	37,8	40,4	43,3	35,5
Región III	3.895	5.242	8.173	9.757	264.811	304.313	371.817	321.212	27,7	29,3	31,1	25,2
Región IV	3.794	4.832	8.075	9.537	524.839	527.360	612.213	514.527	40,3	41,1	37,9	29,7
Región V	3.434	4.144	6.385	8.319	404.751	402.522	452.777	483.954	60,5	54,5	55,0	55,1
Región VI	3.675	4.344	6.403	8.197	528.098	472.909	484.505	487.794	59,9	49,4	45,3	43,0
Región VII	3.305	3.711	5.585	6.425	449.760	388.571	377.448	311.889	57,4	46,8	41,7	32,7
Región VIII	3.283	3.818	5.138	6.444	334.751	292.953	264.906	262.859	59,0	48,9	40,1	37,9
Región IX	3.521	3.793	6.351	7.074	268.872	208.710	238.022	227.259	54,3	38,7	49,7	44,7
Región X	3.546	4.523	6.433	7.938	300.226	279.900	363.231	361.057	53,1	46,1	53,0	49,2
Región XI	3.645	4.876	6.544	8.201	309.532	318.117	383.368	357.615	43,9	43,1	46,2	40,3
Región XII	3.673	4.147	7.321	8.971	225.551	177.807	209.458	216.275	51,7	36,1	57,0	54,7
CAR		5.116	8.332	10.853		89.572	111.030	122.942		41,9	48,8	51,0
ARMM			7.450	8.889			157.507	198.081			50,7	60,0

Fuente: Estudio sobre Ingreso y Gasto Familiar.

babilidades de desigualdad en el ingreso económico. El resultado, para los hogares carenciados, es un mayor aislamiento con respecto a los mercados, los cuales de otro modo hubieran compartido con ellos una parte del acrecido pastel económico.

De todos modos, la inexistencia de pobreza en términos de ingreso monetario no implica bienestar en su sentido más acabado. En verdad, si todos los bienes están basados en el mercado, un ingreso suficiente sólo trae consigo una aproximación al bienestar. Aquí podemos asumir que una familia rural padece pobreza porque su ingreso es demasiado bajo. Sin embargo, en las ciudades, que poseen un sistema vial público, los hogares se encontrarán en mejor situación que aquellos rurales que tengan el mismo nivel de ingresos pero que carezcan de un buen sistema vial. En otras palabras, los beneficios de los bienes y servicios públicos no sólo favorecen un crecimiento del ingreso o de una más eficiente asignación de recursos. Los beneficios directos son también positivos.

Al igual que su efecto sobre la pobreza, el crecimiento económico que se realiza sin una directa intervención del gobierno puede mejorar la distribución de servicios sociales. Sin embargo, la política del gobierno hace posible que un país con escaso crecimiento económico alcance mejores indicadores de desarrollo humano. Por ejemplo, Sen va más allá y aboga por conseguir indica-

dores que estén basados, más que en el ingreso, en la aptitud. Estos incluyen tomar en consideración el grado de alfabetismo, mortalidad y morbilidad –indicadores que son afectados por el acceso a bienes y servicios públicos. Si bien el Índice de Desarrollo Humano y el recientemente creado enfoque Mínimo de Necesidades Básicas (MBN) han intentado hacerlo, los beneficios directos provistos por estos bienes y servicios que son financiados de forma pública son rara vez totalmente capturados por el estándar de los indicadores de pobreza.

ACCESO A LA EDUCACIÓN

Anteriormente reconocida por tener una de las ciudadanía mejor educadas de Asia, Filipinas ha visto decaer en los últimos años el nivel educativo de su población. Aunque los cocientes de alfabetismo básico y funcional se mantienen elevados, las estadísticas muestran que muchos niños no terminan su educación primaria. Del 91,1% que ingresa en la escuela primaria, sólo el 67,5% la completa. Las cifras de permanencia en la educación secundaria son mejores, pero el coeficiente de participación es mucho más pequeño. Del 61,2% que ingresa a la escuela secundaria, el 75,9%

se gradúa. Los coeficientes de supervivencia de una generación para educación primaria y secundaria del período 1994–1995 han empeorado. (Cuadro 4)

CUADRO 4.

Indicadores de Educación (en porcentaje)		
INDICADORES	1994	1995
Tasa de alfabetización básica	95,0	95,8
Tasa de alfabetización funcional	83,8	83,9
Tasa de participación		
Elemental	87,1	91,1
Secundaria	59,7	61,2
Tasa de supervivencia de una generación		
Elemental	69,7	67,5
Secundaria	77,2	75,9
Nivel de rendimiento		
Elemental	43,6	45,6
Secundaria	38,9	40,9

Fuente: Autoridad Nacional de Desarrollo Económico.

¿Qué factores entraron en juego para que se haya deteriorado el panorama? La respuesta más común es la mezquina asignación, por parte del gobierno, en la educación. Sin embargo, se ha vuelto evidente, no sólo en Filipinas sino también en la mayoría de los países en vías de desarrollo, que añadir fondos al patrón en boga de gasto educativo no reduce ni la inequidad ni la pobreza. **La inclinación a las áreas urbanas y la educación de nivel terciario subsidia a la clase media en vez de a la baja.** Más que proveer cobertura universal para las áreas urbanas y las instituciones terciarias, el gobierno debería entonces apuntar sus subsidios a las clases bajas.

La ventaja en favor de los centros urbanos es clara. El Estudio Demográfico Nacional muestra que el número medio de años de permanencia en instituciones de enseñanza de la población masculina es sólo de 6,1 en las áreas rurales, si se lo compara con el 8,1 en las áreas urbanas. Las disparidades son más evidentes cuando se mira a la cifra promedio de años en las diferentes regiones. Manila Metro, la capital, tiene una cifra promedio de 10,2 años. El resto de las regiones varía en el espectro del 5,5 al 6,9. En las áreas rurales, el 56,9% de los muchachos sostienen que han llegado, como máximo, a completar la educación primaria, en tanto que un 9,7% carece por completo de educación. Para las áreas urbanas, las cifras son 38,8% y 6% respectivamente.

Las estadísticas de inscripción escolar también muestran porcentajes más elevados en la población, tanto masculina como femenina, proveniente de hogares urbanos. Esto es válido para el grupo comprendido entre las edades de 6 y 15 años. La matrícula escolar urbana se encuentra en una cifra cercana al 80,8% para el grupo comprendido entre los 6 y los 10 años, en tanto que en las áreas rurales la cifra es de sólo un 75,3%.

La situación de desigualdad tiende a empeorar en las instituciones de educación terciaria apoyadas por el Estado. Estas instituciones rara vez ponen barreras para matricularse basadas en el ingreso monetario. Los requisitos generalmente incluyen desempeño académico y costos de oportunidad de la educación. Estos son requisitos que a los estudiantes provenientes de grupos de bajo ingreso económico les resultan difíciles de llenar. De este modo, los subsidios a estas instituciones se convierten en transferencias para las clases media y alta. Se podría mejorar tanto la eficiencia como la equidad si el gobierno retirara su apoyo a tales instituciones, con excepción a la relativa a becas para estudiantes meritorios, programas de investigación y equipamiento. Los recursos así liberados podrían ser vueltos a canalizar en instituciones de enseñanza primaria y secundaria. Esta es la única vía para incrementar el acceso de los pobres a la educación superior.

Sin embargo, las estadísticas de educación no muestran todo el cuadro. De acuerdo al Anuario de Estadísticas de Filipinas, la Región Nacional Capital tiene el más bajo número de escuelas primarias públicas. Esto parece implicar que la mayoría del gasto gubernamental en educación se concentra fuera de la capital. Con todo, el número de escuelas primarias gubernamentales es más bajo en la Región Capital Nacional porque el estándar de vida más alto permite que los padres envíen sus niños a escuelas privadas. Es de común conocimiento que, aunque las escuelas públicas son gratuitas en Filipinas, la mala calidad de la educación desestimula a los padres para que envíen a sus hijos. La baja calidad de la educación en las escuelas públicas inhibe el avance de los niños dotados pero pobres, dado que casi siempre se ven relegados por los niños ricos en los competitivos exámenes de ingreso a la educación superior.

ACCESO A LA SALUD

También las prioridades son erróneas en lo que respecta a la salud. De acuerdo a la matriz que se muestra más abajo, todos (gobierno, Medicare, seguros personalizados de salud y las familias) gastan más en los servicios de salud personalizados que en los públicos. Lo sorprendente es que lo haga el gobierno cuando su prioridad debería ser la provisión de servicios de salud pública. Esto ha sido a menudo citado como una explicación de por qué se ha refrenado el declive a largo plazo de las enfermedades infecto-contagiosas. (Solon, 1997)

CUADRO 5.

	Gobierno	Medicare	Seguros privados	Familia	TOTAL
Salud pública	10	0	0	0	10
Salud personal	25	7	3	35	80
Administración	5	3	2	0	10
TOTAL	40	10	5	35	100

Fuente: Solon (1997).

La desubicación de la prioridad se refleja en otros datos descriptivos. El Estudio Demográfico Nacional de 1993 reporta que entre los nacimientos de los últimos cinco años, sólo el 28% tuvo lugar en centros asistenciales. El restante 72% tuvo lugar en hogares. Esto implica que una vasta proporción de partos de alto riesgo no recibió atención médica. Más aún, los partos en centros asistenciales se dieron mayormente en Manila Metro (68%), y el menor porcentaje en Valle Cagayano, Bicol o Mindanao Occidental (11%).

La distancia con respecto a un local de asistencia médica es correlativa al uso de servicios, particularmente los vinculados a salud materna e infantil. Esto también es válido para los niños que han recibido vacunación. Los datos referentes a la distancia con respecto al centro de salud materna e infantil más cercano muestran que la mayoría de los niños de entre 1 y 4 años viven a una distancia que está entre los 1 y 9 kilómetros de un centro de salud. Un número considerable vive incluso más lejos, entre 10 y 15 kilómetros.

ACCESO A ELECTRICIDAD Y CAMINOS

Los datos relativos a la electrificación de los hogares muestran que el 65% cuenta con electricidad (ver Cuadro 6). Los hogares rurales están en desventaja porque más de la mitad de ellos no tiene acceso a la energía eléctrica. El acceso desigual a los caminos también existe. De acuerdo al Banco Mundial (1996), el 50% de los habitantes de los barangays (una ciudad está compuesta por barangays) carecen de caminos que resistan todos los climas, en tanto que el 40% de los caminos provinciales y el 50% de los de los barangays deben ser reconstruidos o, de lo contrario, abandonados. La ausencia de electricidad y caminos no sólo afecta a los hogares, sea directa, sea indirectamente, sino que disminuye su capacidad para aumentar su ingreso. La ausencia de caminos y de electricidad contribuye a que se vea aumentado, para los hogares rurales, el costo de las transacciones. Estos costos fuerzan a los granjeros a contentarse con un cultivo de subsistencia, aislándose de los mercados y volviendo dificultoso el empleo de soluciones vinculadas al mercado para aliviar la pobreza.

CUADRO 6.

Acceso a la electricidad			
Electricidad	Urbana	Rural	Total
Sí	83,7	46,4	65,4
No	16,1	53,3	34,4
Faltan	0,2	0,3	0,2
TOTAL	100	100	100

Fuente: Estudio Demográfico Nacional, 1993.

Los caminos y la electricidad pueden tener un efecto positivo en industrias no-agrícolas. Los estudios sobre los efectos producidos por el cambio tecnológico en áreas rurales revelan que la presencia de industrias no-agrícolas mejora en gran medida el multiplicador de ingresos iniciado por la nueva tecnología agrícola. Estas industrias fortifican los vínculos de consumo –sirviendo a la demanda incrementada de aquellos que tienen mayores ingresos resultantes de la tecnología. Bautista (1997) utiliza una matriz de contabilidad social para descomponer el crecimiento rural durante la era de la Revolución Verde. Encontró que los servicios y el procesamiento de alimentos tenían los mayores efectos en el ingreso. Estas son industrias no-agrícolas que son estimuladas por la disponibilidad de caminos y electricidad.

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

A pesar de los programas de reforma agraria, la distribución de la tierra sigue siendo la misma en términos generales. De acuerdo con el último Censo de Agricultura, los establecimientos agrícolas de menos de una hectárea ocupan todavía la fracción menor del área total (0,07) mientras que constituyen la segunda fracción de mayor a menor de la cantidad total de establecimientos. La tendencia de 1960 a 1991 muestra que la proporción del área total ocupada por los establecimientos de menos de una hectárea ha venido creciendo, mientras que se reduce la que ocupan los de mayor tamaño. Sin embargo todavía los más extensos, que son un número casi insignificante, siguen ocupando una proporción grande del área total.

La reforma agraria en Filipinas está todavía en camino después de 30 años de implementación. El actual Programa Comprensivo de Reforma Agraria (CARP), provisto para un plazo de 10 años, fue iniciado por la administración Aquino en 1986. Los resultados han sido frustrantes, especialmente porque la administración puso al CARP como centro de su programa de alivio a la pobreza.

Por más que la desigualdad en la propiedad de la tierra es un asunto que todavía necesita ser abordado, dado que está estrechamente vinculado a la pobreza rural, existen otros problemas que no deberían ser ignorados. Por ejemplo, la administración Aquino no puso atención sobre el desarrollo de infraestructuras, un área que podría haber elevado tanto el crecimiento como la equidad.

Balisacan (1996) registra que sólo el 32% de la tierra prevista para ser distribuida lo había sido a fines de 1994. Entre tanto, los precios de la tierra se están elevando, inflando los estimados para el costo total del proyecto.

El Banco Mundial (1996) sugirió que el gobierno abandonara el CARP, pero esto provocó protestas, tanto por parte de agencias del gobierno como de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la sugerencia del Banco Mundial tiene algún sentido. El CARP ha sido ineficaz, tanto en la redistribución de la tierra como en la reducción de la pobreza. Se cuentan historias acerca de que algunos de los beneficiarios de tierras ni siquiera eran granjeros, lo que revela severos problemas de incentivación. Una implementación inepta ha llevado incertidumbre a las áreas rurales, lo que

ha conducido a conversiones prematuras de tierras agrícolas a zonas industriales y a inversiones desalentadoras.

Estos problemas se vieron agravados por las distorsionantes políticas macroeconómicas del gobierno. Los subsidios y las altas tarifas han incrementado artificialmente el precio de la tierra y le han hecho difícil el reembolso a los propietarios. Una tasa de intercambio sobrevaluada desestimula la inversión en industria y agricultura y favorece a los bienes raíces. Para peor, el CARP le ha costado al gobierno miles de millones de pesos –la mayoría de los cuales hubieran estado mejor gastados en educación primaria, salud, caminos entre los mercados y las granjas y electricidad.

Sin duda, todavía es necesaria la redistribución de la tierra. El gobierno, sin embargo, tendrá que revisar el CARP, tomando en consideración los mecanismos de incentivo, la capacidad burocrática (especialmente en lo relativo a los títulos de propiedad) y las políticas presupuestales y macroeconómicas.

No hay duda que habrá que continuar con la distribución de tierras. Pero el gobierno tendrá que reformular al CARP teniendo en consideración los mecanismos de incentivo, la capacidad burocrática (especialmente en cuanto a los títulos de propiedad de la tierra), el presupuesto y las políticas macroeconómicas.

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO

En la Agenda de Reforma Social (SRA) está el epitome de la respuesta del gobierno. Aunque es antes que nada un programa anti-pobreza, tiene características que subrayan el deseo de redistribuir la riqueza. De todos modos, estos son todavía puntos débiles. Actualmente, el SRA ha llegado a recabar la participación de organizaciones no gubernamentales, a descentralizar los procesos de toma de decisiones, y a abrir otras vías para combatir la pobreza (además de estrategias de reforma agraria, proyectos de infraestructura e inversiones de capital humano). Desafortunadamente, todavía padece de complejidad, negligencia de las restricciones presupuestales y poca puntería al elegir los beneficiarios. En realidad, con tan serias fallas, no es posible evitar el preguntarse si, una vez más, no se estarán desperdiciando fondos más que valiosos en un programa que traerá consigo sólo mínimas mejoras para el problema de la desigualdad y la pobreza.

Una característica notoria de los intentos por aliviar la pobreza en este país es la tendencia a que los beneficios caigan en las manos equivocadas. No sólo queda sin resolver el problema de la pobreza; la desigualdad crece. La Agenda de Reforma Social ha tratado de cambiar esto identificando 20 provincias prioritarias y seis puntos de convergencia. Ejemplo de lo último lo constituyen la reforma agraria y las comunidades de pesca. Sin embargo, los granjeros y la gente de la pesca son grupos largamente heterogéneos. Algunos están peor que otros. La experiencia en otros países ha mostrado, de hecho, que la estrategia de apuntar a regiones tiene escaso impacto en el alivio de la pobreza. Esto se verifica particularmente si las diferencias de estándar de vida dentro de las distintas regiones son mayores que las que existen entre las regiones, como ocurre en Filipinas. De hecho, las transferencias directas a las comunidades agrícolas pueden ayu-

dar a aquellos que están marginalmente empobrecidos pero cuentan con acceso a mercados y caminos, pero no pueden ayudar a quienes son pobres y están por fuera de la economía formal. Se hace necesaria una determinación de objetivos más precisa además de los indicadores provinciales o sectoriales.

Dicho brevemente, no alcanza con dar apoyo generalizado a algunos sectores, especialmente cuando el presupuesto es limitado. Sería mejor que el gobierno se concentrara en acrecentar la productividad agrícola realizando mejoras en infraestructura o tecnología. Como se mencionara más arriba, una orientación basada en el ingreso está más expuesta a pérdidas que el suministro público de servicios.

Actualmente se está desarrollando una evaluación rápida, utilizando el método de Necesidades Más Básicas (MBN), con el fin de encontrar blancos más específicos. De todos modos, se abre la duda de si los fondos resultarán suficientes para alcanzar una cobertura total y un monitoreo consistente, o si el método es lo suficientemente riguroso como para excluir factores subjetivos que prejuzgarían los resultados.

Como ocurriera con los programas de reforma agraria del pasado, la estrategia anti-pobreza de la Agenda de Reforma Social le presta poca atención a las restricciones presupuestales. No hay modo de excederse al enfatizar la importancia de un presupuesto realista. Existen muchos asuntos que requieren atención en Filipinas. Subestimar un presupuesto puede significar que los fondos disponibles se desplieguen con demasiada extensión como para producir efecto.

El reconocimiento de que los fondos son escasos obliga al gobierno a ser más eficiente. Los fondos públicos son costosos; estos deben ser empleados en proyectos que tengan el más alto retorno neto en términos de alivio de la pobreza. Después de todo, hay varias maneras de atacar el problema.

Los estudios muestran que la inversión en infraestructura y capital humano habrá de conducir a una mayor reducción en la incidencia de la pobreza que los subsidios al crédito y al precio del arroz. Más aún, habrá de costar menos. Al presente, el dinero presupuestado para caminos, educación primaria y salud es todavía insuficiente; aún peor, este dinero a menudo es, o mal asignado o mal entregado por el gobierno.

Además, el pasaje del Paquete Comprehensivo de Reforma Impositiva habrá de volverse más compulsivo, no sólo para asegurar la estabilidad del crecimiento (porque el crecimiento económico es también un requisito necesario, si bien insuficiente, para el alivio de la pobreza) sino también para permitirle al gobierno llevar a cabo programas de alivio de la pobreza sin riesgo de déficit.

El principal implementador de la Agenda de Reforma Social es la unidad de gobierno local (LGU). De todos modos, la implementación del programa ha sido enlentecida por la falta de entusiasmo de la mayoría de las autoridades locales, falta de entusiasmo que habría que achacar a la carencia de incentivos y fondos. El gobierno nacional debe diseñar un mecanismo de incentivos incorporados dentro de la Agenda de Reforma Social, no sólo para inspirar a las autoridades a emprender el programa, sino también para generar rentas. Además, en la medida en que la Agenda de Reforma Social sea sencilla y poco ambigua, facilitará y adelantará la implementación por parte de la unidad de

gobierno local. Esto no sólo minimizaría los problemas de corrupción e información: sería administrativamente más barato. Actualmente, la estructura de la Agenda de Reforma Social contempla interrelaciones con muchas instituciones (por ejemplo, intra-LGU, inter-LGU, gobierno nacional y redes, gobierno nacional y LGU, etc.) que apenas tienen una diferenciación clara de tareas.

Existe hoy en día una tendencia por parte del gobierno a implementar por separado las políticas de crecimiento y las de equidad, aceptando el principio de promover crecimiento no equitativo y compensar con programas. Esto refleja la concepción de que la equidad y los objetivos de eficiencia son irreconciliables. Si bien esto puede ser cierto, existen suficientes debilidades en las economías de los países en desarrollo Filipinas como para permitir que la eficiencia converja con la equidad. Ciertas áreas remotas del país, por ejemplo, recibirían muy poco beneficio de un programa de crédito subsidiado, ya sea porque hay pocos mercados cercanos a sus productos agrícolas, ya sea por la baja productividad. Tales políticas, pues, no son ni eficientes ni equitativas. **La política adecuada consistiría en invertir ampliamente en infraestructura y tecnología para elevar, a la vez la producción total y el bienestar nacional.** Las inversiones en educación primaria y atención de salud primaria también han demostrado contribuir al crecimiento económico y la equidad.

En los países en vías de desarrollo, «pobreza» quiere decir habitualmente sólo incapacidad para alcanzar un nivel de ingresos que permita a los hogares adquirir sus necesidades básicas. Lo que a menudo se olvida es la disparidad en la distribución, no sólo de los ingresos sino también de los bienes y servicios públicos. La primera preocupación, pobreza de ingresos, puede ser resuelta por el solo crecimiento económico, si bien a un ritmo más lento. En caso de que la cantidad y la calidad se junten en el crecimiento económico de los próximos años, la pobreza no habría de empeorar. La segunda preocupación, el acceso poco equitativo, tendrá que ser abordada directamente a través de programas de redistribución. Un buen comienzo sería igualar el acceso a bienes y servi-

cios públicamente suministrados. Esto no sólo precipitaría el crecimiento; también abordaría las aspiraciones de la sociedad a la equidad y la capacidad.

- **Research Associate Action for Economic Reforms (ACTION)** ACTION es un grupo de promoción y defensa, compuesto principalmente por profesores, alumnos y estudiantes graduados de la Universidad de Filipinas.

Bibliografía

- Balisacan, Arsenio (1996). *Investing in Equity: Toward an Alternative Paradigm in Reforming Agricultural Land Relations*, en Fabella y K. Ito, «Financial Sector Issues in the Philippines». Tokio: Instituto para Economías en Desarrollo.
- Balisacan, Arsenio (1997). *Growth, Poverty, and Inequality in the Philippines*. Trabajo presentado en la conferencia en memoria de John C.H. Fei, «The Economics and Political Economy of Development at the Turn of the Century», 1 y 2 de agosto, Taipei, Taiwan
- Balisacan, Arsenio y R.T. Bacawag (1994). *Inequality, Poverty, and Urban-Rural Growth Linkages*, en A.M. Balisacan y otros, «Spatial Development, Land Use, and Urban-Rural Growth Linkages in the Philippines». Pasig: Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo.
- Bautista, Romeo (1997). «Income and Equity Effects of the Green Revolution in the Philippines: A Macroeconomic Perspective», «Journal of International Development», páginas 151-168.
- Estudio Demográfico Nacional, 1993.
- Anuario Estadístico de Filipinas, 1996.
- Solon, Orville (1997). *Privatization in Health and Its Implication for the Design of Regulatory Institutions and Instruments*. Presentado en una conferencia sobre privatización.
- Banco Mundial (1996). *A strategy to Fight Poverty*.