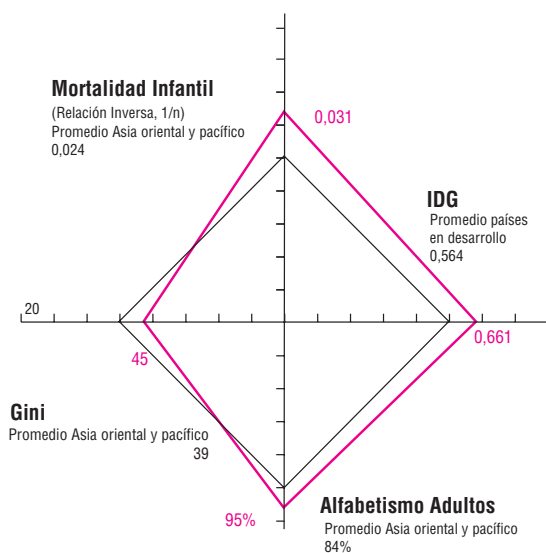


• ANNA ROSE A. BORDON



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

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*. **GINI:** Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

## AMIGO DEL MERCADO, ¿AMIGO DE LOS POBRES?

Por fortuna, estas dos cosas no tienen por qué ser irreconciliables. Si hay algo útil que surgió del modelo histórico de bonanza y caída del crecimiento filipino, fue la revelación de que el crecimiento y la incidencia de la pobreza no son directamente proporcionales (ver cuadro 1). Las altas tasas de crecimiento se ven acompañadas frecuentemente de la caída de la incidencia de la pobreza, mientras las recesiones indican casi siempre el agravamiento de ésta. Por lo tanto, desarrollar la economía o evitar medidas de contracción es una estrategia esencial para la expansión económica y el desarrollo social. Además, la reestructura de la economía filipina, para asegurar el crecimiento sustentable, debería incrementar tanto el ingreso como el bienestar.

CUADRO 1.

Tasas de crecimiento del PNB e incidencia de la pobreza (%)		
Año	Crecimiento	Incidencia de la pobreza
1985	-7,02	44,2
1988	7,71	40,2
1991	0,46	39,9
1994	5,25	35,5
1997	5,77	32,1

Fuente: Oficina Nacional de Estadística, Consejo de Coordinación de Estadística Nacional.

El año 1998 representa un punto importante en la historia de Filipinas. En mayo, en medio de la crisis financiera mundial, el ex actor que abandonó la escuela secundaria, Joseph «Erap» Estrada, ganó las elecciones presidenciales con el eslogan «Erap para sa mahirap» (*Erap es para los pobres*). El nuevo presidente, que obtuvo su legitimidad de la multitud de ciudadanos pobres que están hartos de los políticos educados pero corruptos, está obligado no sólo a revivir la alicaída economía, sino también a cumplir sus promesas sociales.

Como el crecimiento es una condición necesaria pero insuficiente para el desarrollo humano, el programa de mediano plazo del gobierno para el alivio de la pobreza exige un análisis cuidadoso. La Agenda de Reforma Social (ARS) del gobierno anterior consiguió con éxito la participación de la sociedad civil, pero fue tan general que careció de centro. Según Monsod (1998), la presencia de múltiples objetivos diluyó las acuciantes necesidades de los pobres. Asimismo, la falta de fondos para la realización de los programas reforzó la noción de que el discurso de la ARS no estaba apoyado por la acción.

## LA MACROECONOMÍA EN 1998

Los tres primeros trimestres de 1998 experimentaron una marcada reducción de las tasas de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y del Producto Nacional Bruto (PNB). El PNB aumentó 5,2% en los tres primeros trimestres de 1997, frente al 0,8% de 1998 (ver cuadro 2). Las tasas de crecimiento del PBI descendieron de 4,9% en 1997 a 0,2% en 1998. Se observa un ligero incremento del segundo al tercer trimestre de 1998. **Sin embargo, si no fuera por las crecientes remesas que envían los trabajadores filipinos en el exterior, el PNB habría sido negativo por segundo trimestre consecutivo.**

CUADRO 2.

Producto Nacional Bruto y Producto Bruto Interno, tasas de crecimiento (%)								
ITEM	1998			1997			Q1 a Q3	
	Q1	Q2	Q3	Q1	Q2	Q3	1998	1997
Producto Nacional Bruto	2,0	(0,3)	0,8	5,4	5,3	5,2	0,8	5,3
Producto Bruto Interno	1,6	(0,8)	(0,1)	5,5	5,6	4,9	0,2	5,3
Factor neto de ingreso del exterior	9,2	10,5	18,6	4,9	(1,0)	11,1	13,0	5,0
Agricultura, pesca y bosques	(3,8)	(1,5)	(3,1)	4,9	1,8	0,4	(6,2)	2,5
Industria	1,6	(0,2)	(1,7)	5,1	7,6	6,4	(0,2)	6,4
Servicios	4,5	3,6	2,6	6,1	5,7	5,6	3,5	5,8

Fuente: Consejo de Coordinación de Estadística Nacional, República de Filipinas.

Filipinas padece enormemente por la crisis financiera actual. Como en Tailandia, ésta se manifestó cuando se derrumbó la moneda de 26 a 40 pesos por dólar en 1997. Pero ya existían señales de vulnerabilidad antes de la devaluación. El comienzo del fin se caracterizó por el déficit insostenible de la cuenta corriente. Factores externos quizá hayan acelerado el resultado, pero la depreciación sólo necesitaba la oportunidad para ocurrir. A diferencia de sus vecinos más desarrollados de Asia, la estructura de la economía filipina es tal que el crecimiento no se puede sostener por largos períodos de tiempo. Por lo tanto, la reducción de la pobreza en Filipinas es más difícil.

Pero la mayor responsabilidad por la contracción del sector industrial y de los servicios quizá radique en la reacción filipina a la crisis económica. El Banco Central de Filipinas (BSP) utilizó sus escasas reservas internacionales para resistir las etapas iniciales de la depreciación. Cuando esto no bastó, el BSP aumentó las reservas obligatorias y las tasas de descuento. Con la intención de ser temporaria, esta política resultó fatal. Cuando el BSP intentó bajar las tasas de interés, los bancos, altamente expuestos a im-

prudentes prestatarios del sector privado, se resistieron aumentando sus diferencias de precios y, de hecho, los préstamos se restringieron.

**Estas medidas provocaron cierres de compañías y despidos.** Una investigación de la población económicamente activa reveló un leve aumento de la tasa de desempleo en meses comparables. Para enero, el desempleo aumentó de 7,7% en 1997 a 8,4% en 1998. En abril, hubo un incremento de 10,4% a 13,3% en 1998. Para julio, el desempleo pasó de 7,5% en 1997 a 8,9% en 1998.

Coherentes con su política favorable a los pobres y al mercado, los nuevos administradores fiscales intentaron remediar la situación. Cuando asumieron el poder, revirtieron las expectativas del mercado sobre las tasas de interés resistiendo tenazmente el aumento de las tasas de los bonos del tesoro a corto plazo. Como esto se hizo rechazando ofertas, el gobierno tuvo que buscar otras fuentes de financiación. Los préstamos extranjeros fueron inevitables. El monitoreo de la asignación de esta infusión de fondos extranjeros será un desafío para los activistas. Si los fondos extranjeros se utilizan sólo para rescatar a las instituciones privadas en crisis o para ayudar a amigos ineficientes del gobierno, entonces el país estaría mejor sin ellos.

El gobierno asegura que Filipinas está en mejor situación que sus vecinos asiáticos. Pero el verdadero impacto de la crisis económica sólo se puede comprender si recordamos que los beneficios de los dos breves años de crecimiento no se filtraron hacia los sectores básicos. En otras palabras, dado que la vida de la mayoría de los filipinos no mejoró substancialmente en el período de crecimiento, lo poco que tienen puede desaparecer rápidamente en el período de contracción.

Un acontecimiento más preocupante que afecta directamente a los pobres es el fenómeno de la corriente El Niño. La sequía redujo la producción agrícola en todo 1998. En los tres primeros trimestres, el sector descendió 6,2% frente a 1997. Dado que la mayoría de los pobres vive en el medio rural, El Niño los afecta directamente. De hecho, la investigación de la población económicamente activa sugiere que gran parte del desempleo corresponde al sector agrícola.

## GASTOS SOCIALES

En tiempos difíciles, se espera que el gobierno brinde redes de seguridad para los sectores vulnerables de la sociedad. Por desgracia, la situación del gobierno es correlativa al rendimiento de la economía; de ahí el predominio de las políticas contracíclicas del pasado. Pero en la actualidad se puso más énfasis en la prudencia fiscal para evitar una inflación descontrolada.

El último gobierno ignoró sus compromisos con el desarrollo humano y estaba demasiado preocupado por la inflación. En respuesta a la crisis, el ex presidente Fidel V. Ramos ordenó el recorte obligatorio y general de 25% de todos los presupuestos de los organismos estatales, con exclusión del gasto en personal. Éste fue un golpe tremendo para los servicios sociales básicos y la aplicación de los programas de desarrollo humano. Irónicamente, éste es el mismo gobierno que lanzó con gran pompa la Agenda de

Reforma Social. Lim (1998) compila la lista de programas que los organismos consideran afectados por el recorte obligatorio de 25% (ver cuadro 3). Entre éstos se incluyen asistencia para la vivienda, construcción de salones de clases y escritorios, desarrollo de materiales de infraestructura, desarrollo de profesores y personal y programas de nutrición e inmunización.

A su favor, el gobierno de Estrada decidió llevar el presupuesto

CUADRO 3.

Impacto proyectado del recorte obligatorio de 25% en el gasto del gobierno	
Item	Efecto
Vivienda	Reducir la asistencia a la vivienda a 2.535 unidades 18.226 comienzos de viviendas y 2.794 finalizaciones por la Autoridad Nacional de Vivienda
Educación	Reducir los salones de clases en 2.567 unidades, afectando a 158.265 estudiantes de enseñanza pública primaria y secundaria Reducir escritorios nuevos en 59.353, afectando a 118.706 estudiantes Incapacidad para proveer materiales instructivos necesarios a los 1.428 salones de clases organizados por el programa de enseñanza primaria 466 estudiantes ciegos no recibirán libros de texto en braille Recortes en la capacitación de personal de la enseñanza en la educación especial provocan la imposibilidad de cumplir la meta de matrícula entre los niños aventajados y los niños con discapacidades El cese de honorarios de maestros y coordinadores de proyectos afectará a 2 mil estudiantes adultos Reducir en 60% la impresión y distribución de materiales de aprendizaje del Proyecto de Educación Informal Limitar programas de desarrollo de maestros y personal adoptados por la Comisión de Educación Superior y por instituciones públicas de enseñanza superior
Salud	Presupuestos de hospitales, proyectos con ayuda extranjera, Oficina de Asuntos Especiales, oficinas regionales de salud y Oficina de Servicios de Salud Pública Reducción de 27% en el diagnóstico y tratamiento de casos del Programa de Control de la Malaria 90 mil pacientes de tuberculosis quizá no reciban tratamiento El Programa de Control de la Esquistosomiasis padecerá una reducción de 26% en sus casos de diagnóstico y tratamiento Objetivos de inmunización para seis vacunas fueron reducidos en 23,3% Los programas de nutrición sufrirán una substancial reducción en el número de beneficiados con vitamina A, yodo y hierro Reducción de actividades de capacitación y viajes a las regiones

Fuente: Lim (1998).

a su antiguo nivel para los restantes meses de 1998. No obstante, los administradores de la economía se muestran reacios a elevar el gasto gubernamental por sobre la meta inicial de P40 mil millones del déficit para 1998. Esto surge del temor de que algunas actividades financiadas por préstamos extranjeros para reavivar la economía no sean viables (por ejemplo, las inversiones en los ineficaces molinos de azúcar y las asediadas Philippine Airlines).

Aunque éstas seguramente generarán empleos y aumentarán el poder adquisitivo, quizá no generen las ganancias suficientes a largo plazo para pagar los préstamos extranjeros. **El reto para el gobierno es asegurarse de que el incremento del gasto estatal tenga beneficios sociales a largo plazo, así como beneficios que consoliden la confianza en un lapso más corto.** La mayor parte del gasto social, como para la educación primaria y la atención médica, genera crecientes beneficios a largo plazo, lo que los convierte en una de las opciones más sensatas para las inversiones.

### LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

Es difícil combatir la pobreza sin la información suficiente. Los datos sobre la pobreza en Filipinas aparecen cada tres años y los resultados sólo se publican en el cuarto año (las estadísticas sobre la pobreza en 1997 recién estuvieron disponibles en 1998). **La formulación de programas contra la pobreza resulta difícil sin información actualizada y cuando los gobernantes ni siquiera saben dónde están los pobres.** La información sobre la incidencia de la pobreza también es insuficiente, ya que informa a los gobernantes sólo sobre cuántos pobres existen en una región. Tampoco hay información adicional sobre el grado de acceso que tienen los hogares pobres a los bienes y servicios públicos, o a la propiedad de los bienes. Por ejemplo, el umbral de pobreza anual para Filipinas en 1997 fue de P11.388 (285 dólares o menos de un dólar por día), que parece imposible bajo. Pero si el gobierno ofrece buenos servicios sociales a la comunidad, como educación y atención médica gratuitas, y si los pobres tienen acceso a la tierra, entonces esta cantidad, aunque insuficiente, no sería tan ínfima.

Los organismos estadísticos en la actualidad pretenden llenar esta falta de información. Se están desarrollando métodos que quizá no sean tan precisos como las encuestas de hogares, pero que pueden presentar datos actuales y útiles con un presupuesto reducido. Esto permitiría la realización de cálculos anuales de la pobreza. Con respecto a la calidad de la información, la Agenda de Reforma Social desarrolló un enfoque para investigar las preferencias de la gente sobre varias necesidades básicas a nivel de los gobiernos locales. Los datos quizá estén sesgados, pero el resultado puede ayudar a los gobiernos locales a dar prioridad al gasto, ya que los ingresos apenas bastan para cubrir todas las necesidades.

La investigación más reciente sobre el ingreso y el gasto muestra que la incidencia de la pobreza se redujo de 35,5% en 1994 a 32,1% en 1997 (ver cuadro 4). Aunque la crisis financiera y El Niño golpearon en 1997, el grueso de la crisis recién se sintió en 1998.

Aunque la situación con respecto a la pobreza absoluta quizá haya mejorado antes de la crisis financiera, la distribución del ingreso empeoró. El coeficiente de concentración Gini para Filipinas subió de 0,45 en 1994 a 0,5 en 1997. A esta tendencia no se le dio tanta importancia como a la mejora de la incidencia de la pobreza, ya que la pobreza absoluta por lo general es el centro de atención

CUADRO 4.

Estadísticas de pobreza y desigualdad			
Año	Ingreso promedio anual (PF)	Incidencia de la pobreza (%)	Coefficiente de concentración Gini
1985		44,2	0,4466
1988		40,2	0,4446
1991		39,9	0,4680
1994	83.161	35,5	0,4507
1997	123.881	32,1	0,4960

Fuente: Oficina Nacional de Estadística, Consejo de Coordinación de Estadística Nacional.

de los países en desarrollo donde un porcentaje substancial de la gente aún se encuentra por debajo de la línea de pobreza basada en el consumo de calorías. No obstante, podría indicar que los programas de crecimiento y desarrollo humano ayudaron sólo a aquéllos al borde de la pobreza. **El crecimiento o los programas contra la pobreza aún no modificaron la situación de los más pobres entre los pobres.**

Los indicadores de atención de la salud reproductiva mejoraron levemente entre 1993 y 1998 (ver cuadro 5). Pero aún queda mucho por hacer. La vacuna contra el tétanos, un procedimiento preventivo contra una causa frecuente de muerte de lactantes, sólo se administró a 69,1% de los bebés entre 1993 y 1998. Debido a diferencias educativas y problemas de acceso, la mayoría de las mujeres rurales, a diferencia de las mujeres urbanas, aún recurre a enfermeras o parteras para la atención prenatal y la ayuda en el parto.

Se deben actualizar otras estadísticas de desarrollo humano. TABLA 5.

Indicadores de salud reproductiva (% de todos los nacimientos en los cinco años previos a la investigación), 1998					
Residencia	Toxina del tétanos	Atención prenatal		Asistencia en el parto	
		Médico	Enfermera-partera	Médico	Enfermera-partera
Urbana	69,2	56,7	35,9	47,7	30,8
Rural	69,0	23,3	56,8	16,8	20,7
TOTAL	69,1	38,6	47,2	30,9	25,4

Fuente: 1998 Encuesta Nacional Demográfica y de la Salud, Oficina Nacional de Estadística y Departamento de Salud.

Las estadísticas de educación más recientes corresponden a 1993. Entre la población de 10 años o más, el 94% puede leer, escribir y

comprender mensajes sencillos en su idioma o dialecto. De las personas entre 10 y 64 años, el 84% es funcionalmente alfabeto o puede leer, escribir y calcular. La tasa de mortalidad de lactantes correspondía a 20,6 por mil nacidos vivos en 1995.

Para superar la escasez de información, Lim (1998) compara algunos indicadores de desarrollo humano con variables macroeconómicas. Concluyó que la mortalidad de lactantes es elevada y correlacionada positivamente con la inflación, y alta y negativamente correlacionada con el PNB per cápita. Esta conclusión nos permite especular que la mortalidad de lactantes no bajará en los próximos años, e incluso podría empeorar. Como se mencionó anteriormente, la economía se paralizó ya que el PNB crecía a menos de 1% en 1998. La inflación presionará los presupuestos familiares y afectará negativamente la mortalidad de lactantes.

Las matrículas se relacionan positivamente con el PNB per cápita y el gasto real del gobierno en la educación. Con la recesión y el recorte obligatorio de 25% en el gasto gubernamental en la primera mitad de 1998, la matrícula se vio resentida. Esto tendrá efectos adversos en el futuro, dado que la educación es clave para el crecimiento a largo plazo.

## LA HERENCIA DE MARCOS

En 1997 se adoptó la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas (IPRA) y se creó la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (NCIP) para implementarla. La IPRA, un objetivo de varios grupos de la sociedad civil, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la no discriminación y al autogobierno. Esta ley preserva y protege su cultura, tradiciones e instituciones. Lo más importante es que la ley especifica los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y los dominios ancestrales, dos formas distintas de adquirir la propiedad de la tierra y los recursos que se encuentran en ella. Aunque imperfecta (Leonen, 1998), la ley ofrece oportunidades a los activistas para mejorar la situación del pueblo indígena a corto y largo plazo.

La puesta en práctica de la IPRA está colmada de dificultades. En primer lugar, la Ley de Minería de 1995 y el influyente sector minero crearon formas de evitar la IPRA para que no se limitaran las actividades de explotación de recursos naturales de la industria. Yu (1998) informa que el secretario de Ambiente y Recursos Naturales, Antonio Cerilles, influyó en la designación del director de la NCIP. Cerilles también suspendió el procesamiento de reclamos sobre tierras y dominios ancestrales. La falta de financiación sigue afectando a la NCIP.

La sombra del dictador muerto Ferdinando Marcos y su familia se hizo sentir en 1998. A fines del año, su viuda Imelda Marcos afirmó que su familia «prácticamente es dueña de casi todo en Filipinas». Se refería a varias grandes empresas en control de viejos amigos que actuaban, según la señora Marcos, como fideicomisarios de la riqueza ganada «legítimamente» por los Marcos. Su revelación recordó a la gente el caos que provocaron en su vida económica, política y física. Unas 10 mil víctimas de violaciones a los derechos humanos entablaron una demanda colectiva contra el patrimonio de los Marcos. Por desgracia para ellos, el gobierno

y los Marcos han negociado constantemente a favor de una transacción, siendo la última un plan de distribución de 75–25. El *ombudsman* descartó en reiteradas oportunidades acusaciones contra varios de los amigos de Marcos y, a mediados de año, la propia Imelda fue exonerada de cargos de corrupción por la Corte Suprema.

**La reciente buena suerte de la familia Marcos reforzó las sospechas de que la nueva administración está vinculada con varios personajes turbios.** Entre ellos se encuentra el gran evasor de impuestos Lucio Tan, quien respaldó abiertamente al presidente Estrada en las últimas elecciones. El nuevo gobierno se resistió a acusar a Tan de evasión fiscal mientras los administradores fiscales se hacen a la idea de entregar recursos extranjeros adquiridos a la problemática Philippine Airlines de Tan. Estas medidas no sólo aguaron la confianza de los inversores en el país, sino que también expusieron la superficialidad de la postura del presidente a favor de los pobres.

### FALTA MÁS COHERENCIA

En realidad, el gobierno de Estrada contradujo en muchos casos su reiterada estrategia «amigo del mercado, amigo de los pobres». Aparte de programas destinados a los medios de comunicación, el presidente aún no desarrolló una estrategia para combatir la pobreza que sea coherente y a largo plazo. Incluso sin planes de largo plazo, el presidente Estrada debe incorporar los obje-

tivos definitivos del desarrollo humano en cualquier plan económico, cultural, social o político. Debe aprender la lección del gobierno anterior, en que la lucha contra la pobreza fue sólo un efecto secundario del crecimiento, muy elogiado pero en realidad insustentable. Después de todo, el desarrollo humano rara vez se logra mediante programas contra la pobreza aparentemente perfectos que son anulados por políticas económicas no equitativas. Se requiere cierta persistencia y coherencia de acción para ganar la guerra contra la pobreza.

### BIBLIOGRAFÍA

- Monsod, Toby. 1998. *Social Reform: Doable But Not Done? The State and the Market*. Ciudad de Quezon: Ateneo de Manila University Press.
- Leonen, Marvic M.V.F. 1998. *The Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (Republic Act No. 8371): Will this Legal Reality Bring us to a More Progressive Level of Political Discourse?* Philippine Natural Resource Law Journal, Vol.9, N°1.
- Lim, Joseph. 1998. *The Social Impact and Response to the Current East Asian Economic and Financial Crisis: The Philippine Case*. Ciudad de Makati: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Yu, Vicente Paolo B. 1998. *Editor's Note*. Philippine Natural Resource Law Journal, Vol.9, N°1.

- Acción para las Reformas Económicas