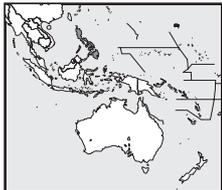


# Crisis de la financiación para el desarrollo



A más de dos décadas de la crisis global de la deuda de los años 80 y la subsiguiente adopción de programas de ajuste estructural, Filipinas continúa enfrentando una severa escasez de recursos para financiar el desarrollo. Una importante cantidad de fondos sigue siendo drenada por pagos de deuda, mientras que políticas fiscales erradas limitan la movilización de los recursos financieros nacionales. Si no se reúnen los recursos adicionales necesarios, Filipinas no cumplirá su compromiso de alcanzar siete de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Social Watch Filipinas  
Prof. Leonor Magtolis Briones

Filipinas es uno de los países devastados por la crisis mundial de la deuda, que golpeó al país en 1983, un año después que la suspensión de pagos de México generara la conflagración global que destruyó economías de países en desarrollo en América Latina, África y Asia. El Gobierno de Filipinas se tragó debidamente la amarga píldora del ajuste estructural impuesto por el grupo de bancos multilaterales de crédito, a pesar de una campaña nacional que llamó al repudio selectivo de la deuda. Los escasos recursos financieros se destinaron al servicio de la deuda en desmedro de los servicios sociales, en particular la educación y la salud. Los niveles de pobreza escalaron.

Los efectos devastadores de la crisis de la deuda aún se hacen sentir. El 23 de agosto de 2004, veintinueve años después, la presidenta Gloria Macapagal Arroyo admitió la existencia de una crisis fiscal y que el Gobierno enfrentaba dificultades para manejar crecientes déficit. A pesar de la clasificación oficial como país en desarrollo de ingresos medios, Filipinas continúa sufriendo enormes déficit. El problema de los recursos financieros inadecuados persiste. El fantasma de la crisis de la deuda continúa acechando la economía.

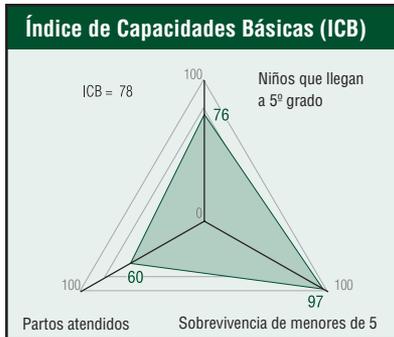
Este informe nacional se propone identificar los problemas y cuestiones relacionados con el financiamiento del desarrollo social en Filipinas. Obviamente, los compromisos del Gobierno con la Declaración de Copenhague así como con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no pueden ser alcanzados sin recursos adicionales.

## Obstáculos a la movilización de recursos financieros nacionales

Han pasado dos décadas desde que la dictadura fue desmantelada y se restauró la democracia. También hace 20 años que el país soportó una serie de programas de ajuste estructural para salvar el gran problema de la deuda. Tres presidentes pasaron después de Ferdinando Marcos: Corazón Aquino, Fidel Ramos y Joseph Estrada. La actual presidenta es Gloria Macapagal Arroyo.

## Régimen tributario regresivo

¿Por qué los ingresos públicos nunca son suficientes? Existe la opinión generalizada de que tres razones explican este problema persistente. La primera es

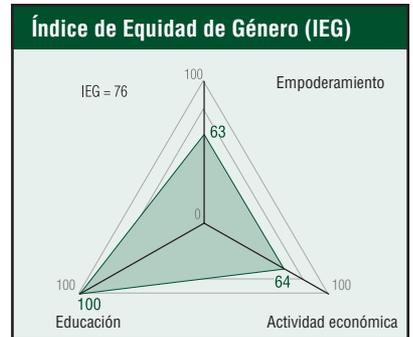


la excesiva dependencia de políticas fiscales indirectas o regresivas. Esto ha resultado en un doble retroceso: los impuestos en base al ingreso y la riqueza no están siendo totalmente explotados, y los grupos de bajos ingresos que componen la mayoría de la población soportan el grueso de la carga impositiva.

La Constitución prevé que el gobierno debe “desarrollar un sistema progresivo de impuestos”. Sin embargo, los impuestos indirectos – en particular los impuestos a las ventas – conforman el grueso de la recaudación desde el comienzo de la República Filipina en 1946. Durante la administración de Aquino, la regresividad de la estructura impositiva fue agravada con la imposición de un impuesto al valor agregado (IVA) de 10%, que reemplazó al impuesto a las ventas. Se lo consideró la manera más rápida de generar más ingresos. Aquino había heredado las deudas de la era de Marcos y necesitaba más recursos para pagarlas.

Veinte años después, la presidenta Macapagal Arroyo incrementó el IVA a 12% y expandió su cobertura para abarcar productos adicionales, incluyendo la gasolina y los derivados del petróleo. La razón era la misma: su administración estaba empantanada en una crisis fiscal. Los asesores financieros de Arroyo presentaron una lista de ocho medidas impositivas. Ella escogió la propuesta de la expansión del IVA por sobre las propuestas de más impuestos al ingreso y la riqueza.

Para 2006, por ejemplo, el ingreso total proyectado es de PHP 969.000 millones (USD 18.900 millones). De esta cantidad total, PHP 566.000 (USD 11.000 millones) provendrán de impuestos indirectos o regresivos y de ingresos no impositivos. Esto constituye 59% del total de ingresos proyectados. Además, la proyección de los impuestos directos totales se sitúa en PHP 402.000 millones (USD 7.800 millones), representando 41% de los ingresos totales.



## Gestión impositiva ineficiente

La administración de impuestos en Filipinas ha sido tradicionalmente considerada corrupta e ineficiente. Los organismos recaudadores del Gobierno son considerados “embanderados de la corrupción”. A pesar de los esfuerzos de los administradores por cambiar esta imagen desagradable, la percepción de la opinión pública sigue siendo la misma. La ineficacia y la corrupción han resultado en la no recaudación de cantidades significativas de ingresos estatales.

## Incentivos fiscales

Un tercer factor responsable de la inadecuada recaudación de impuestos es la práctica de otorgar incentivos para atraer inversores. El Gobierno está aprobando nuevas medidas impositivas y recaudando impuestos, pero a la vez garantiza incentivos y beneficios impositivos. El año pasado, la Cámara de Representantes realizó un estudio de los ingresos no embolsados a causa de los incentivos. La cantidad ascendió a PHP 150.000 millones (USD 2.900 millones). Mientras tanto, las necesidades financieras se ubican en PHP 125.000 millones (USD 2.400 millones). Es obvio que los ingresos no embolsados podrían haber cubierto totalmente o al menos en parte las necesidades financieras del Gobierno.

Si bien el Departamento de Finanzas ha llamado a la racionalización de los incentivos fiscales, el Congreso de Filipinas continúa aprobando leyes para ofrecer otros, especialmente a inversores extranjeros. La Junta de Inversiones garantiza estos incentivos. Según un estudio de la Universidad de Filipinas, “solo en 2004 los incentivos fiscales aprobados por la Junta de Inversiones resultaron en un beneficio económico negativo de PHP 55.720 millones” (USD 1.100 millones), lo que significa que la cantidad de ingresos no

embolsados por los privilegios fiscales fue mayor que la cantidad de beneficios económicos resultantes de las inversiones para las que se dispusieron estos beneficios<sup>1</sup>. Por lo tanto, mientras los inversores extranjeros son privilegiados significativamente con incentivos fiscales, los países anfitriones como Filipinas pierden considerablemente y deben recurrir a los impuestos regresivos y a los préstamos para cubrir necesidades financieras urgentes.

### Limitadas fuentes externas de financiamiento público

La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) es una fuente importante de financiamiento a este fin. En 2006, por ejemplo, la AOD representa más de 50% de los fondos proyectados para las actividades del sector salud relacionadas a los ODM. Mientras que los fondos gubernamentales se calculan en PHP 687.000 millones (USD 13.400 millones), la AOD esperada es de PHP 784.000 millones (USD 15.300 millones)<sup>2</sup>.

Los diseñadores de las políticas estatales prefieren los fondos de la AOD a los préstamos de bancos comerciales aún cuando Filipinas no califica para obtener préstamos. Las tasas de interés son menores y los términos pueden ser generosos. Sin embargo, la asistencia oficial al desarrollo tiene desventajas. Los socios bilaterales tienen sus propias agendas a nivel global, regional y específico de cada país. Los niveles de asistencia son determinados por estas agendas aunque las prioridades nacionales sean otras. Los proyectos financiados por la AOD tienden a ser más costosos que los proyectos localmente financiados debido a la participación de firmas consultoras de los países donantes y de otros prestadores de servicios. A estos costos se añaden complejos y superpuestos mecanismos de monitoreo.

### Obtención de préstamos

Filipinas nunca se recuperó totalmente de los debilitadores efectos de la crisis mundial de la deuda; el país aún está pagando deudas reestructuradas y convertidas en títulos 20 años atrás. Incluso, el Gobierno ha adoptado la frase "gastos improductivos" que las organizaciones de la sociedad civil utilizan para describir el servicio de deudas cuyos dineros fueron derrochados, malgastados y sujetos a la corrupción.

La Tabla 1 revela la gran magnitud del problema. Durante los últimos ocho años, el porcentaje de pagos de intereses ha crecido constantemente en el presupuesto nacional. En 1999, 18% del presupuesto nacional se destinó a pagar intereses. Esta cantidad aumentará a 32% del presupuesto de 2006. En 1999, 34% del presupuesto se destinó a gastos sociales. En 2006, esta cantidad se reducirá a 28% del prespues-

**TABLA 1**

Porcentajes de gasto presupuestal por sector (1999-2006)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Servicios económicos	25,25	24,5	20,18	20,19	20,59	18,06	17,54	18,72
Servicios sociales	33,81	31,21	31,04	29,84	28,792	8,77	28,02	27,91
Defensa	5,03	5,31	4,68	5,91	5,39	5,09	4,87	4,98
Servicios públicos generales	17,64	17,95	17,15	17,12	17,12	15,93	15,50	15,33
Préstamos otorgados netos	0,09	0,38	1,00	0,78	0,68	0,64	0,84	0,78
Pago de intereses	18,17	20,65	25,95	26,16	27,44	31,51	33,24	32,28
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Presupuesto de Gastos y Fuentes de Financiamiento, 1999-2006.

**TABLA 2**

Financiamiento para ODM relativos a la salud (millones de PHP)				
Programas y proyectos para los ODM	Costo total	Fondos del Departamento de Salud	AOD	Brecha presupuestal
Reducir la mortalidad infantil	1.469.939	370.544	3.500	1.095.895
Mejorar la mortalidad materna	4.825.928	107.880	11.230	4.706.818
Combatir el VIH/ SIDA, la malaria y otras enfermedades	2.692.234	208.977	768.979	1.714.278
<b>TOTAL</b>	<b>8.988.101</b>	<b>687.401</b>	<b>783.709</b>	<b>7.516.991</b>

Fuente: Departamento de Salud.

to. En 1999, 25% del presupuesto se asignó a gastos de desarrollo económico. En 2006, se espera que este monto se reduzca a 19%. El porcentaje correspondiente a otros gastos por sector está disminuyendo. Solo el pago de intereses continúa en ascenso.

### El Departamento de Presupuesto y Administración

No puede negarse que, en el presente, el Gobierno obtiene más préstamos para amortizar los préstamos que para destinarlos directamente al desarrollo. En 2006, por ejemplo, el Departamento del Tesoro piensa obtener PHP 221.000 millones (USD 4.300 millones) en préstamos del exterior. De esta cantidad, PHP 119.000 millones (USD 2.300 millones) se destinarán a pagos de intereses y del capital. Menos de la mitad queda como financiamiento extranjero directo, en la cantidad de PHP 102.000 millones (USD 2.000 millones). La situación de los préstamos internos es aún peor. El Departamento del Tesoro ha programado PHP 310.000 millones (USD 6.000 millones) de préstamos internos, de los que PHP 263.000 millones (USD 5.100 millones) se destinarán a pagos de intereses y del capital, dejando apenas PHP 47.000 millones (USD 916 millones) en préstamos netos. Resumiendo, de PHP 532.000 millones (USD 10.400 millones) en préstamos programados, se espera un financiamiento neto de solo PHP 149.000 millones (USD 2.900 millones), pues el resto irá a intereses y pagos principa-

les. Está claro que la carga de la deuda es el factor que más drena las finanzas estatales.

### Escasos fondos asignados al desarrollo social

Filipinas es signataria de la Declaración del Milenio y se ha comprometido a lograr siete de los ocho ODM antes de 2015. Social Watch Filipinas ha abogado constantemente por una financiación adecuada para cumplir los ODM desde 2000.

Social Watch Filipinas fue actor clave en el peculiar proceso que movilizó a la sociedad civil, el Gobierno, el sector privado y la comunidad de donantes para producir un documento de posición nacional en torno al financiamiento de los ODM. La organización monitorea el logro de las metas de los ODM y ha planteado diversos temas, incluyendo la metodología estadística, la necesidad de datos desagregados y el financiamiento adecuado.

El 22 de junio de 2006 Social Watch Filipinas lanzó un nuevo libro en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y estudiantes graduados de la Escuela Universitaria de Administración Pública. Titled *Moving Forward with the Millennium Development Goals: May Pera Pa Ba?* (Avanzando hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Hay dinero disponible?), el libro plantea dos cuestiones principales: ¿Hay dinero

1 Remo, M. (2006). "DOF wants to limit tax perks grant". *Philippine Daily Inquirer*. 10 de julio, p. B11.

2 Departamento de Salud.

(Continúa en página 263)

## Déficit federal creciente

Según el Centro para la Prioridades Presupuestales y Políticas, el Gobierno federal tuvo un déficit de USD 318.000 millones en 2005. De 2002 a 2011, se proyecta que el Gobierno acumulará un déficit de USD 3,4 billones. Gran parte del déficit proyectado se puede atribuir al recorte de impuestos, el aumento en los gastos de defensa – particularmente para la guerra ilegítima contra Iraq – y el gasto en la “seguridad interna” para la “guerra contra el terror”. La perspectiva a largo plazo de la reducción del déficit es sombría. Si los recortes de impuestos de Bush se vuelven permanentes, otros USD 9,6 billones (en dólares de 2005) se sumarán al déficit durante los próximos 20 años, incluyendo el pago de los intereses de la deuda nacional agregados, que serían sustanciales. En un intento por reducir el déficit, el Congreso ha comenzado por recortar los gastos del presupuesto para los próximos cinco años en USD 39.000 millones, incluyendo recortes a Medicaid, a varios programas para la niñez y a los préstamos estudiantiles. Estos recortes debilitaron la atención de la salud de muchas familias pobres al eliminar miles de millones de dólares del presupuesto federal destinados a los programas para la población de bajos ingresos y al trasladar crecientemente la responsabilidad a los presupuestos estatales. Muchos estados no podrán asumir los costos y como resultado es probable que se produzcan nuevas reducciones en esos programas (CBPP, 2006).

## El fin del sueño americano

El Gobierno muestra muy poco compromiso con cualquier tipo de red de seguridad financiada con dineros públicos. Sin embargo, hubo una época en la que se hicieron inversiones significativas en programas que ayudaban a hacer posible el sueño americano. Por ejemplo, la educación pública, desde la educación primaria a la terciaria, era de buena calidad y económica. La aplicación de impuestos progresivos garantizaba que los muy ricos aportaran su cuota parte justa para colaborar con el interés público, en línea con la mayoría de los gobiernos europeos de las décadas de 1970 y 1980. Con altos niveles de empleo, la mayor parte de la población estaba cubierta por una atención de salud que dependía de sistemas de seguros pagados por el empleador. Hoy, esas piedras angulares de las políticas sociales estadounidenses se han reducido a escombros. Muchos trabajadores no tienen acceso a un seguro médico (y, por lo tanto, a la atención de la salud), porque la brecha entre salarios estancados y el aumento desmesurado de las tarifas hace prohibitivo el pago del seguro. Se ha dejado que las escuelas públicas se deterioren, y en su lugar se financian escuelas privadas con dineros provenientes del erario público. El Congreso ha aprobado un presupuesto federal que permite a las fuerzas políticas definir la ayuda oficial, al mismo tiempo que recorta programas sociales

cruciales dentro del propio país. Estas tendencias generales reflejan una indiferencia hacia las crisis emergentes y son un mal presagio para los esfuerzos nacionales dedicados a erradicar la pobreza y reducir la exclusión social. ■

## Referencias

- ActionAid International (2005). “Real Aid, An Agenda for Making Aid Work”.
- Audley J., Papademetriou, D.G., Polaski, S. y Vaughan, S. (2003). “NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere.” Carnegie Endowment for International Peace.
- Bilmes, L. y Stiglitz, J. (2006). “The Economic Costs of the Iraq War”. Working Paper 12054, National Bureau of Economic Research, febrero, Figura 1, p. 6. Disponible en: <<http://222.nber.org/papers/w12054>>.
- Bunch, W. (2005). “Did New Orleans Catastrophe Have to Happen?”. *Editor & Publisher*. 31 de agosto.
- Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) (2006). “Background on the Federal Budget and the Return of Budget Deficits”. Disponible en: <[www.cbpp.org/budget-slideshow.htm](http://www.cbpp.org/budget-slideshow.htm)>.
- Children's Defense Fund (2004). “The Road to Dropping Out” [en línea]. Disponible en: <[www.childrensdefense.org/education/dropping\\_out.pdf](http://www.childrensdefense.org/education/dropping_out.pdf)>.
- Dao, J. (2006). “Study says 80 percent of New Orleans Blacks May Not Return”. *The New York Times*, 27 de enero.
- Wellner, A.S. (2005). “No Exit”. *MotherJones*. 13 de septiembre.
- De la Torre, U. (2006). “Workers abroad transform life at home”. SUNS edición electrónica, N° 6049, 19 de junio.
- Deen, T. (2006). “South-South flows on the rise, says UN”. SUNS edición electrónica, N° 6042, 8 de junio.
- Eckholm, E. (2006). “Plight Deepens for Black Men, Studies Warn” *The New York Times*. 20 de marzo.
- Institute for Women's Policy Research (IWPR) (2005). “Persistent Inequalities: Poverty, Lack of Health Coverage and Wage Gaps Plague Economic Recovery”.
- PNUD (2005). *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads. Aid, Trade and Security in an Unequal World*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sirota, D. (2006). “Supply and demand solutions”. *The San Francisco Chronicle*, 9 de abril.
- U.S. Census Bureau (2004). “Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States”.

disponible para alcanzar los ODM? Y, si lo hay, ¿es adecuado? Se solicitó al Departamento de Presupuesto y Administración que presentara las cifras de asignaciones presupuestales para los ODM. Estos números fueron comparados con los recursos necesarios para alcanzar las metas de los ODM. Los hallazgos fueron asombrosos.

En el sector educativo, por ejemplo, la meta de la educación primaria universal requerirá PHP 133.000 millones (USD 2.600 millones) en 2006. Pero el presupuesto para educación en 2006 es PHP 119.000 millones (USD 2.300 millones), lo que significa que la brecha de recursos es de PHP 140.000 millones (USD 273 millones). El escenario es igualmente desalentador en la salud, con una brecha de recursos calculada en PHP 7.500 millones (USD 146 millones). Lo sorprendente sobre el financiamiento de la salud es que la comunidad de donantes está contribuyendo más al presupuesto de salud que el Gobierno en sí mismo. La Tabla 2 demuestra que, mientras los recursos estatales disponibles son PHP 687.401 millones (USD 13.400 millones), la comunidad de donantes está aportando PHP 783.709 millones (USD 15.300 millones).

## Recursos adicionales de financiamiento

Social Watch Filipinas no se limita a exponer los problemas del financiamiento para el desarrollo social. Ha analizado el presupuesto rigurosamente y ha identificado rubros específicos de gastos que pueden ser utilizados para el desarrollo social, como los fondos de propósito especial de la Presidencia, los fondos no asignados en el presupuesto y los fondos especialmente asignados a los legisladores. También ha propuesto que se obtengan recursos de otras fuentes que no sean impuestos regresivos, así como medidas para mejorar la administración de los ingresos. Actualmente, trabaja conjuntamente con algunos legisladores en la promoción de un presupuesto más orientado a las personas. Continúa monitoreando la deuda del país y trabaja con el PNUD para encontrar soluciones factibles.

Los problemas financieros de Filipinas son formidables. Social Watch Filipinas sigue adelante con su campaña a favor de los y las filipinos pobres a través de acciones masivas, campañas informativas, investigación rigurosa y formulación de alternativas viables. ■