

Despejando el camino



Abordar la vulnerabilidad del ya degradado medio ambiente del país es tan importante como hacer que crezca la economía. Además, hace mucho tiempo que el uso del territorio superó la capacidad de regeneración de este. Los esfuerzos de descentralización tendientes a crear polos de crecimiento fuera de Manila no han logrado quebrar la estructura de poder y recursos, elitista y centrada en las ciudades. El Gobierno deberá esforzarse para encontrar caminos hacia la seguridad alimentaria a largo plazo y la sustentabilidad ambiental, en cooperación con los agricultores, las ONG, los medios de comunicación masiva, las escuelas y el sistema nacional de investigación agrícola.

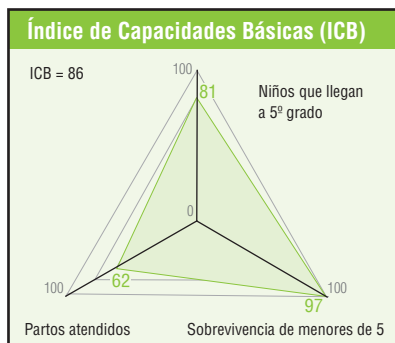
Movimiento Filipino de Reconstrucción Rural (PRRM)
Social Watch Filipinas
 Isagani R. Serrano

En 2010, inspirada por el segundo inventario de gases de efecto invernadero de Filipinas, la entonces presidente Gloria Macapagal-Arroyo anunció pomposamente que el país había pasado a ser un sumidero neto de carbono. La intensidad de carbono, expresada en emisiones de CO₂, puede ilustrar el nivel y la naturaleza del desarrollo, pero hay otros factores a tener en cuenta. Los indicadores varían mucho, en función de lo que la población valore más.

Las bajas emisiones de CO₂ no son un buen indicador del desarrollo sustentable. La tasa de mortalidad infantil suele considerarse un indicador más sensible del bienestar de una sociedad, que revela la calidad de la nutrición y la atención de salud. Además, está vinculado a otros indicadores básicos como la calidad de los recursos de agua, vivienda y la educación, y particularmente el nivel educativo de las filipinas. También puede ser un indicador de fracaso estatal¹. En el caso de Filipinas, los indicadores de mortalidad para niños menores de un año era de 26 por 1.000 en 2009, y para menores de cinco, era de 33 por 1.000². Si bien estas cifras muestran una mejora por comparación con las de 1990 (41³ y 34⁴ respectivamente), el país sigue teniendo problemas estructurales, como veremos a continuación.

La misma historia: pobreza y desigualdad

A pesar de la restauración de la democracia en 1986 y la posterior sucesión de regímenes que prometieron erradicar la pobreza y reducir la desigualdad, y a pesar de que la economía ha crecido, el país sigue empantanado en una realidad de gran pobreza y desigualdad junto con una degradación ambiental que no se detiene.

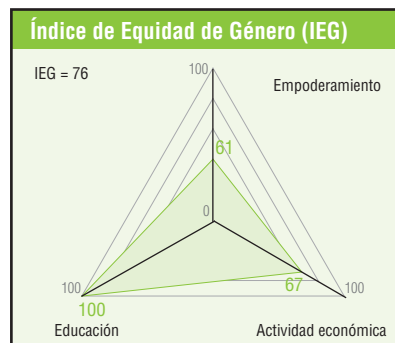


La pobreza descendió del 42% en 1991 al 32,9% en 2006, pero los rostros de quienes viven en la pobreza siguen siendo los mismos: rurales, sin tierra, indígenas o tribales, musulmanes y mujeres. En el mismo período, la desigualdad casi no disminuyó: era 0,4680 en 1991 y 0,4580 en 2006⁵. Este es un nivel alto si se compara con la mayoría de los vecinos asiáticos y significa que Filipinas solo está un poco mejor que la mayoría de los países de América Latina (la región con más desigualdad del planeta). Sobre todo, hay gran desigualdad entre las regiones, provincias y municipalidades del país.

La brecha entre el 20% más rico y los más pobres se ensancha, a pesar de medidas como la reforma agraria y la autonomía local. Las regiones con la distribución del ingreso menos equitativa son Visayas Centrales, Visayas Orientales, Península de Zamboanga, Mindanao del Norte y Caraga. Estas regiones tienen coeficientes Gini superiores a 0,44. En 2003 y 2006, más de la mitad de las 20 provincias más pobres se ubicaron en Mindanao; en 2006 el mayor índice de pobreza se dio en Tawi-Tawi.

Deuda y corrupción: pesadillas para el desarrollo

El Gobierno obtiene dos tercios de sus ingresos de los impuestos sobre las rentas fijas. Hace muchos años que los gastos superan los ingresos. Se fija presupuestos anuales enormes y compensa los déficits con préstamos. Tiene la meta de limitar el déficit del presupuesto de 2011 al 3,2% del producto interno



bruto (PIB), o sea unos PHP 290 mil millones (USD 6,69 mil millones).

La deuda creciente y el servicio de la deuda son un veneno para el desarrollo filipino. La deuda pendiente del país se hinchó de PHP 701 mil millones en 1990 a PHP 4,4 billones en 2009 (USD 16,2 millones a USD 101,5 mil millones), con un aumento sostenido salvo una leve disminución en 2006 y 2007. Esto es más del 50% del PIB del país. El coeficiente deuda/PIB permaneció alto, situándose en un 57,7% a fines de 2009 aunque había descendido del 63,8% en el que estaba en 2006⁶. En septiembre de 2010 se podía decir que cada uno de los 92,2 millones de filipinos le debía PHP 47.039 (USD 1.091) a acreedores nacionales y extranjeros.

Aproximadamente un tercio del presupuesto nacional se destina a pagar los intereses y el capital de esa deuda externa en aumento. Eso significa que se recorta un tercio de los recursos que podrían destinarse a actividades para reducir la pobreza. Además, la corrupción siempre ha sido una constante y es lo que ha desencadenado la mayoría de los cambios de régimen desde la época del presidente Marcos. En 2004 Macapagal-Arroyo señaló que la corrupción asfixiaba al país y exhortó a los ciudadanos a "unirse para erradicar este mal". Sin embargo, ese mal persiste e impide el desarrollo de Filipinas.

1 G. King y L. Zeng, "Improving Forecasts of State Failure", *World Politics*, vol.53, (julio de 2001), págs. 623-58.

2 UNICEF, *Panorama: Filipinas*, <www.unicef.org/spanish/infobycountry/philippines_statistics.html>.

3 *Ibid.*

4 Organización Mundial de la Salud, "Mortality Country Fact Sheet 2006: Philippines", <www.who.int/whosis/mort/profiles/mort_wpro_phl_philippines.pdf>.

5 Se suele medir la desigualdad o disparidad de ingresos con el coeficiente Gini. Un coeficiente Gini de cero significa igualdad perfecta mientras que un coeficiente de uno significaría la desigualdad total.

6 C. M. Reinhart y K. S. Rogoff, "Debt to GDP Ratios" en *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton: Princeton University Press, 2009), <www.reinhartandrogoff.com/data/browse-by-topic/topics/9/>.

Es necesario quebrar la estructura centrada en las ciudades

La geografía económica del país muestra un desarrollo sumamente desigual y una distribución desigual de la riqueza creada. Las principales ciudades absorben la mayoría de los recursos. Por eso no puede sorprender que los pequeños ahorros depositados en bancos rurales lejanos terminen a la larga en los grandes bancos en Makati⁷ y sean prestados a los grandes deudores que prefieren invertir en zonas que ya están muy desarrolladas.

El conflicto en Mindanao ilustra la situación de desarrollo del país. El primer estallido de violencia fue en la década de 1960 cuando la minoría musulmana – conocida como los moros – inició una lucha armada por su tierra ancestral en el sur. Los enfrentamientos aumentaron en 2008 después de un proceso de paz de un decenio, pero en julio de 2009 se firmó una tregua. Es necesario destacar que buena parte de la violencia es alimentada por una gran pobreza que es consecuencia de décadas de inversión insuficiente. Mindanao, una zona muy rica que casi no sufre tifones, podría lograr la prosperidad si pudiera funcionar por sí sola, pero no ha avanzado en algo tan básico como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La pobreza y la desigualdad que siguen acechando la región, especialmente las zonas de los moros y los *lumad* (indígenas), nacen de injusticias históricas y una discriminación que proviene del pasado colonial y ha sido perpetuada por la sucesión de regímenes poscoloniales. Están enquistadas en estructuras económicas, políticas y socio-culturales injustas que deben cambiar cuanto antes.

En Filipinas la estructura de crecimiento y creación de riqueza es contradictoria con el mantra del crecimiento inclusivo y de amplio alcance. Los esfuerzos por crear polos de crecimiento fuera de Manila no podrán funcionar si el Gobierno no modifica la estructura actual de poder y recursos, elitista y centrada en las ciudades. El Código de Gobierno Local de 1991, a pesar de ser una ley que marcó un hito, todavía no ha producido la descentralización del poder de la élite. Será necesaria una transferencia deliberada de recursos y autoridad de las regiones más ricas a las más pobres.

Crecimiento de la población y vulnerabilidad

La capacidad de carga es un problema real en un archipiélago montañoso con una población que ha aumentado de 62 millones en 1990 a unos 95 millones en 2010 y que se estima que superará los 100 millones en 2015. Aunque la tasa de crecimiento de la población descendió del 2,36% en 2000 al 2,04% en el censo de 2007, todavía se la considera una de las más elevadas de Asia.

Esta alta tasa de crecimiento de la población vuelve vulnerable al país. Por cada persona se necesitarían 0,004 hectáreas para satisfacer su necesidad alimentaria, pero el crecimiento demográfico hizo que en este momento la superficie total del país sea insuficiente para cubrir las necesidades de la po-

7 El centro financiero de Filipinas y una de las ciudades que componen la Gran Manila.

TABLA 1

Incidencia de la pobreza en la población (%) por región, 1991-2006

Región	1991	1994	1997	2000	2003	2006
Filipinas	45,0	40,6	36,8	33,0	30,0	32,9
Región de la Cabecera Nacional	16,7	10,5	8,5	7,8	8,9	10,4
Región Administrativa de la Cordillera (RAC)	55,4	56,4	50,1	37,7	32,2	34,5
I Ilocos	55,3	53,6	44,1	35,3	30,2	32,7
II Valle del Cagayán	48,9	42,1	38,0	30,4	24,5	25,5
III Luzón Central	35,5	29,2	18,5	21,4	17,5	20,7
IV-A Calabarzon	43,2*	34,9*	30,0*	19,1	18,4	20,9
IV-B Mimaró				45,3	48,1	52,7
V Bicol	61,3	60,8	57,0	52,6	48,6	51,1
VI Visayas Occidentales	52,9	49,9	45,9	44,5	39,2	38,6
VII Visayas Centrales	46,7	37,5	38,9	36,2	28,3	35,4
VIII Visayas Orientales	47,1	44,8	48,5	45,1	43,0	48,5
IX Península de Zamboanga	54,4	50,6	45,5	44,8	49,2	45,3
X Mindanao del Norte	57,4	54,1	52,7	43,8	44,0	43,1
XI Davao	51,6	45,6	44,3	33,3	34,7	36,6
XII Soccsksargen	63,1	58,7	55,8	46,8	38,4	40,8
XIII Caraga	-**	-**	-**	51,2	54,0	52,6
Región Autónoma del Mindanao Musulmán (RAMM)	56,0	65,3	62,5	60,0	52,8	61,8

* La Región IV todavía no había sido dividida en las Regiones IV-A y IV-B. ** Caraga fue creada el 23 de febrero de 1995.

Fuente: NSCB, 2011⁹.

blación⁸. El problema demográfico también refleja la pobreza y la desigualdad. Las personas con más dinero y un futuro más seguro tienden a tener menos hijos; los pobres tienen familias más grandes y dependen de sus numerosos integrantes como activos productivos y como una red de asistencia social a la antigua para los ancianos.

Aunque las tierras de cultivo se achican, una agricultura sustentable tal vez pudiera alimentar a estos millones de personas. Pero para que sea posible, el Gobierno deberá trabajar en cooperación con los agricultores, las ONG, los medios de comunicación masiva, las escuelas y el sistema nacional de investigación agrícola para encontrar formas de lograr seguridad alimentaria a largo plazo y sustentabilidad ambiental.

Conclusión

Abordar la vulnerabilidad del ya degradado medio ambiente de Filipinas es tan importante como hacer que crezca la economía. Pensar que se debe elegir entre desarrollo y medio ambiente es un falso dilema. Un ambiente degradado no puede satisfacer las necesidades humanas, y seres humanos empobrecidos no se interesan por proteger el medio ambiente.

8 La Huella Ecológica (HE) es una medida del consumo de recursos naturales renovables por una población humana. La HE de un país es la superficie total de tierra y mar productivos que se necesitan para producir todos los cultivos, la carne, el pescado, la madera y la fibra que consume, para sustentar su consumo energético y brindar espacio para la infraestructura. Para calcular el número de hectáreas disponibles per cápita, se suma la tierra biológicamente productiva per cápita en todo el mundo (tierra arable, pasturas, bosques, tierra con construcciones y espacio marino) menos el espacio para las restantes 30 millones de especies con las que los seres humanos comparten el planeta.

Para un sistema de archipiélago como Filipinas es fundamental restablecer la cubierta forestal, que del 40% ideal ha caído al 27%. La minería y otras industrias extractivas deberán suspenderse o ser sujetas a controles muy estrictos. Las zonas costeras y marinas, si se las rescatara de su actual estado de degradación, podrían ayudar al país a salvar las situaciones más difíciles en términos de seguridad alimentaria y asentamientos humanos.

Para solucionar el problema de obtener fondos para el desarrollo es decisivo mantener la deuda a niveles sustentables y controlar la sangría que representa su servicio. El Gobierno solicita grandes préstamos para cubrir sus compromisos con los ODM. Los principales programas contra la pobreza, como la transferencia condicional de dinero en efectivo, funcionan con dinero prestado y complican aún más la situación fiscal del país. La corrupción también es sintomática del estado de la gobernanza, y por lo tanto frenarla es una parte fundamental de la solución al problema de desarrollo de Filipinas.

Entre 1972 y 2010 Filipinas ha pasado de la democracia a la dictadura y luego ha retornado a la primera. Para ello la participación popular ha sido decisiva. Esta participación ha tomado distintas formas, sobre todo movimientos pacíficos que abordan una gama de asuntos entre los cuales el cambio de régimen. Pero parecería que después de tantos cambios, todo sigue igual. El país aún no conoce una verdadera transferencia de poder a las masas para emparejarlas con la élite. Cuando se logre esa situación habrá una mayor garantía de gobernanza para un desarrollo sustentable. ■

9. National Statistical Coordination Bureau, 2009 Philippines Poverty Statistics. (8 February 2011). <www.nscb.gov.ph/poverty/2009/default.asp>.