

• ANTOINETTE RAQUIZA

LA AGENDA DE REFORMA SOCIAL

La pobreza generalizada ha sido un problema persistente de todos los gobiernos después de la guerra mundial. Su erradicación, el fundamento del cual profesadamente emanan todos los programas y acciones del gobierno. Siguiendo con esta tradición, el gobierno de Ramos ha adoptado «Crecimiento con equidad» como grito de combate. En 1993, el gobierno formalizó el Plan a Mediano Plazo para el Desarrollo Filipino (PMPDF) o «Filipinas 2000». Al año siguiente lanzó la Agenda para la Reforma Social (ARS) como programa suplementario. Ambos programas se ocupan de la pobreza. El propósito del PMPDF es el crecimiento rápido, presuponiendo que los beneficios se colarán eventualmente hasta las clases más bajas, en tanto que el ARS fue diseñado para nivelar la cancha, en favor de las mayorías pobres. Para el año 1998 el gobierno se ha puesto la meta de llegar a una tasa de crecimiento del 10%, reduciendo al mismo tiempo la pobreza al 30%.

Durante el periodo 1990–1995 la economía efectivamente re- puntó de una recesión en 1991, a registrar un crecimiento del 5,1% en el PNB en 1994. Pero otro asunto completamente distinto es si el crecimiento benefició a las mayorías empobrecidas del país.

LA POBREZA

En el quinquenio se registró una reducción en los niveles de pobreza. El gobierno estima la disminución de la incidencia de la misma de un 39,9% en 1991 a un 35,7% en 1994. El crecimiento fue responsable en parte de esta reducción al crearse nuevos empleos, aunque el número efectivo de estos nunca llegó a alcanzar la meta anual. En parte también, la pobreza ha disminuido debido al ingreso extra que aportan a los hogares los miembros de la familia que trabajan en el extranjero. Los trabajadores contratados en el exterior forman alrededor de un 5% de la fuerza de trabajo del país, y en 1995 aportaron 4,9 mil millones de US\$ en remesas.

Dicho esto, sobrevivir en la pobreza se ha convertido en un modo de vida para muchos filipinos. En 1994, un filipino o filipina tenía que ganar por lo menos 8,969 pesos –más de 1.000 más que hace tres años– para sobrevivir. Si se utiliza esta cifra que oficialmente se define como el umbral de pobreza, 4,56 millo-

nes de familias eran pobres. De este número, más de la mitad no podían llegar siquiera a cubrir sus necesidades alimentarias básicas.

La pobreza es peor en las zonas rurales que en las urbanas. Basándonos en las cifras oficiales, de 1991 a 1994 la pobreza disminuyó en las zonas rurales en sólo 2% y en las urbanas casi en un 7%. El Banco Mundial estima que el 68% de la población rural sigue siendo pobre. El sector de pobres rurales se compone de inquilinos, arrendatarios o trabajadores rurales del arroz, maíz, coco y azúcar, artesanos, pescadores municipales, y poblaciones de tierras altas incluyendo comunidades indígenas. Por otra parte, los pobres urbanos representan el 17% de la población nacional y el 40% de la población urbana. El sector de pobres urbanos se compone fundamentalmente de asalariados (trabajadores en fábricas o del sector servicios), de autoempleados y ocupados en el sector informal.

El gobierno ha identificado los focos de pobreza intensa hasta el nivel provincial. En términos generales, las provincias empobrecidas comparten algunas de estas características o todas ellas: su ubicación geográfica es lejana de la Región Capital Nacional, centro económico y político de Filipinas, o dentro del «cinturón de los tifones», poseen recursos naturales relativamente magros y la propiedad de la tierra sigue siendo altamente concentrada. El gobierno ha identificado que 20 de las 77 provincias sufren de pobreza extrema.

Particularmente en las zonas rurales, la distribución del ingreso refleja ajustadamente el patrón de propiedad de los recursos. La riqueza rural proviene de enormes haciendas y carteles industriales. La implementación del Programa Integrado de Reforma Agraria de 1987 ha sido extremadamente lento. A fines de 1994 cubría sólo el 31% de las 10,3 millones de hectáreas escogidas para la redistribución. También es necesario democratizar el mercado. La industria del coco es uno de los mejores ejemplos del dominio de los monopolios: en 1992, más de 8 millones de agricultores dependían de la operación de sólo 114 plantas de procesamiento del coco y sus productos, y 5 fábricas coco–químicas.

De ahí que, a pesar del crecimiento del PNB, el 20% más rico continuó acaparando el 52,5% del total del ingreso nacional, mientras que el 40% más pobre obtuvo sólo el 13,6%. Entre 1991 y 1994, la participación del ingreso por hogar del 10% más rico bajó del 37,8% al 36,1% (1,7% menos); al mismo tiempo el del 10%

más pobre subió del 1,8% al 1,9% (0,1% más) El ritmo lento de la redistribución del ingreso muestra en qué medida están atrincherados los ricos y sitiados los pobres en la sociedad filipina.

Otros dos factores se destacan como determinantes de la calidad de vida de los pobres: el acceso al empleo con ganancias y el acceso a servicios sociales. Como hemos señalado, la creación de empleos no acompaña todavía el crecimiento de la fuerza de trabajo. Entre 1990 y 1995, el promedio de desempleo y el subempleo era de 9% y 21% respectivamente. Las cifras altas pueden explicarse en parte por el hecho de que si bien el país ha atraído inversiones extranjeras, pocas de estas van a inversiones directas y equitativas que creen verdaderos productos y empleos. El grueso de los flujos de capital extranjero que ingresan está compuesto por carteras de inversiones (por ejemplo acciones, propiedad inmobiliaria y bonos del tesoro). El cociente entre carteras de inversiones e inversiones directas se catapultó de 2:1 en 1990 a casi 6:1 en 1995.

Como era de prever, el acceso limitado al ingreso y los bienes afectó el acceso de los pobres a los servicios sociales básicos. En 1992, si bien más niños del sector de bajos ingresos concurren a la escuela primaria, había todavía casi 2 millones de ellos que no recibieron ninguna educación formal. Sólo el 39% y el 6,4% de los jóvenes concurren a institutos de enseñanza secundaria y superior respectivamente. De un 18% de los pobres que informaron haber estado enfermos entre enero y junio de 1992, sólo un 5,1% utilizaron servicios de salud. La mayoría de las embarazadas pobres parieron sus hijos en sus hogares (88,9%) con ayuda de una partera tradicional (68,6%). Por último, alrededor de un 35% de la población nacional no tenía acceso a agua potable, y de los que lo tenían, más del 40% la compartía con otras familias.

LAS POBRES DE LOS POBRES

Sobre este telón de fondo en lo nacional, se llega a tener una visión más profunda de las vidas de las mujeres filipinas. Entre los pobres del país, las mujeres son las más pobres. La mayoría nace en familias pobres concentradas en las zonas rurales. Sin embargo, su origen de clase es sólo uno de los obstáculos que encuentran para su desarrollo humano pleno; el otro es la persistencia de la discriminación de género. Las mujeres, a quienes se ve tradicionalmente dedicadas al hogar, tienen aún menos acceso a la tecnología, la educación, el capital y otros recursos que los hombres, que tradicionalmente ganan el pan.

De acuerdo con la Comisión Nacional sobre el Rol de las Mujeres Filipinas (CNRMF), una mujer gana 47 centavos por cada peso que gana un hombre en todos los sectores de la economía. En el sector agrícola, donde el trabajo de las mujeres es visto habitualmente como trabajo familiar, no pago, gana sólo 9 centavos por cada peso. Por otra parte, se les ha negado por mucho tiempo el reconocimiento igualitario de su rol en la producción. Aun cuando las agricultoras trabajan por lo menos la mitad de las tareas agrícolas, rara vez tienen control sobre la tierra, las herramientas y el proceso de producción. Las mujeres constituyen sólo un 18% de los propietarios de tierra. En Luzon Central, representan

sólo el 10% de los operadores agrícolas.

Sin embargo, las estadísticas muestran que las capacidades de las mujeres para ganar dinero han aumentado con el tiempo. De hecho, los 47 centavos que hemos mencionado ya representan un aumento de 12 centavos de lo que solían ganar a comienzos de los años 90. En gran parte por necesidad y por el tipo de empleos creados por el crecimiento actual, más y más mujeres han ingresado a la fuerza de trabajo. El crecimiento doméstico bruto ha sido alimentado por el sector servicios (en expansión), y el establecimiento de zonas de procesamiento para la exportación (ZPE)— dos áreas que reclutan trabajo femenino fundamentalmente. El sector servicios representa una amplia gama de trabajos tradicionalmente dominados por mujeres, desde la enseñanza al trabajo doméstico, y desde la venta al «entretenimiento». Por otra parte, las mujeres constituyen más del 70% de la fuerza de trabajo en las ZPEs, fundamentalmente en fábricas de semiconductores, vestimenta y alimentos procesados.

Dado el mercado de trabajo, a comienzos de los años 90 se produjo un aumento de la participación de las mujeres en la economía formal y subterránea. En 1991, alrededor del 47% de los empleados en el sector de manufacturas eran mujeres (por encima del 37% de su tasa de empleo nacional). El trabajo de éstas es especialmente buscado con la adopción de prácticas subcontractuales y más flexibles. Por ejemplo sólo el 32% de alrededor de medio millón de trabajadores de la vestimenta, mujeres en su mayoría, trabajan en fábricas. Las mujeres, ligadas tradicionalmente al hogar, representan mano de obra barata que ahorra a las compañías miles de pesos en gastos fijos y beneficios laborales. A comienzos de los años 90 se estimaba además, que más de 60.000 mujeres estaban incluidas en el sector informal.

El hecho de que la distribución rural-urbana de la población muestre que hay menos mujeres que hombres en las zonas rurales, y a su vez, más mujeres en las zonas urbanas, sugiere que más mujeres están dejando sus lugares natales en busca de trabajo. También el número de mujeres con contratos de trabajo en el extranjero (TCE) se corresponde con este patrón emergente de migración. Es significativo que el período en que empezó a crecer la economía del país registró también un crecimiento en la cantidad de mujeres TCE. En 1994 comprendían ya el 60% del total de filipinos que trabajan en el exterior. Así es que, aunque no hay datos disponibles en cuanto a la cantidad de mujeres que viven en la pobreza comparadas con hombres, las organizaciones locales de mujeres recurren a estas estadísticas como prueba de la creciente feminización de la pobreza.

EL PROGRAMA DE GOBIERNO

La Agenda de Reforma Social (ARS) que se lanzó formalmente en setiembre de 1994, es la respuesta del gobierno a la pobreza. Como lo establece el documento ARS, la ARS como «*Agenda Nacional Integrada de Acción Anti-Pobreza*» se propone: «*asegurar el bienestar y la integración temprana de grupos carenciados al cauce político y económico.*» Se plantea lograr tres objetivos generales: el acceso mejorado de los sectores básicos a los ser-

vicios sociales y bienes productivos; la incorporación del desarrollo sustentable en el manejo y uso de recursos naturales, y la integración de participantes clave en la gestión

Para lograr estos objetivos, se creó el Consejo de la Reforma Social multisectorial, encabezado por el Presidente. El CRS moviliza a las distintas agencias de línea del gobierno, así como también a unidades de gobierno local, y tiene un Secretariado CRS para respaldar sus esfuerzos. Los sectores básicos (agricultores, niños, pescadores, pueblos indígenas, trabajadores organizados, pobres urbanos, ciudadanos mayores, estudiantes, mujeres, personas con discapacidades, trabajadores del sector informal, víctimas de desastres, empresas y la comunidad de ONGs) están también representadas en el CRS.

En particular, la ARS esboza seis programas insignia: reformas agrarias para los agricultores y trabajadores rurales sin tierra; reformas acuáticas en las comunidades de la costa, sobre bahías y lagos prioritarios; certificación de reclamaciones de dominio ancestral de los pueblos indígenas; reforma urbana en ciudades y pueblos, incluyendo los identificados como centros de crecimiento; reasentamiento de las víctimas de desastres y calamidades; y la provisión integrada de servicios sociales básicos. Municipalidades de 5ª y 6ª clase, inicialmente de 20 provincias afectadas por la pobreza, están señaladas como metas para intervenciones multisectoriales.

Para este esfuerzo, las agencias del gobierno nacional y las unidades de gobierno local asignan una parte de su presupuesto regular. En el presupuesto nacional de 1996, los fondos para la reforma social llegaron a PhP¹ 86,7 mil millones. Otras fuentes de financiación de la ARS incluyen el Fondo de Alivio a la pobreza (4 mil millones de pesos) y el Fondo de Empoderamiento de Gobiernos Locales (100 millones de pesos). También se ha recurrido a la asistencia oficial al desarrollo (AOD) para financiar los proyectos de la ARS. A octubre de 1996, los fondos de AOD para proyectos llegaban a PhP 269,34 mil millones. La comunidad de donantes comprometió además recientemente US\$ 308,6 millones para la ARS.

La comunidad de ONGs-PO ha establecido su propio secretariado, que tiene un espacio en la oficina de la Conferencia Nacional para la Paz. Esta iniciativa paralela ha obtenido del gobierno unos 5 millones de pesos para sus esfuerzos de movilización de los sectores básicos. Los sectores representados pueden acceder también a fondos de los distintos programas insignia.

Particularmente para las mujeres, la Comisión Nacional sobre el Rol de las Mujeres Filipinas está implementando el «Plan Filipino de Desarrollo Sensible al Género» (1995–2005) como «vehículo principal para implementar en las Filipinas los compromisos de acción asumidos durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China.» En octubre de 1995, la ARS fue extendida para abarcar la Plataforma de Acción de Beijing, y la CNRMF fue incorporada como miembro del CRS. Se promulgó además un memorándum ejecutivo, con instrucciones a las agencias ejecutivas del gobierno para que incorporen las ne-

cesidades de financiación para Género y Desarrollo a sus presupuestos anuales, particularmente para capacitación y manejo de bases de datos. A esos efectos, el Acta General de Apropiaciones para 1996 exigió a todos los departamentos, escritorios, oficinas y agencias que dediquen por lo menos un 5% de sus presupuestos para proyectos de ese tipo.

TENDENCIAS OMINOSAS

La Agenda de Reforma Social, como programa central del gobierno para el alivio de la pobreza, parece ser la traducción lógica de los compromisos que el gobierno asumió en las distintas conferencias de la ONU de esta década. La verdad es que puede decirse que la ARS, en la medida en que integra las reformas de distintas agencias de gobierno, hace las veces de conciencia social del PMPDF.

Es difícil, sin embargo, evaluar la eficacia de la ARS en el logro de su objetivo expreso, debido a la relativa brevedad de su existencia y a la falta de cifras oficiales más recientes sobre la situación de la pobreza, desde lo nacional hasta los niveles comunitarios tomados como meta. La ARS no se presta a una evaluación concreta de impacto porque el gobierno tiene que desagregar aún más el presupuesto de la ARS para indicar exactamente cuántos recursos van a cada reforma específica y a quiénes. Sigue siendo ambiguo qué programas o áreas temáticas son las que de hecho caen bajo los criterios de gasto social. A la luz de los informes, por ejemplo, hasta la Policía Nacional Filipina puede hacer pasar su presupuesto como fondos ARS. Como la ARS abarca todas las agencias de línea de todos los niveles de gobierno, rastrear las responsabilidades y ante quién se rinden cuentas sigue siendo elusivo.

Sin embargo, aun siendo pronto, uno se pregunta hasta dónde puede llegar la ARS dado el programa general de desarrollo del gobierno. La ARS está enmarcada en un modelo de desarrollo que se articula sobre una liberalización rápida y general que pone en riesgo los modos de vida y recursos naturales, si no la soberanía, de las comunidades. En la Cooperación Económica Asia-Pacífico (CEAP) el gobierno prometió bajar gradualmente las tarifas sobre productos industriales y no sensibles a una tasa uniforme del 5% para el 2004 (más rápido aun que la meta del 20/20 prescrita por CEAP para los países en desarrollo) y levantar las restricciones cuantitativas de los productos agrícolas. Esta apertura indiscriminada de la economía al capital extranjero amenaza con desplazar a millones de productores directos y empresarios filipinos de pequeña y mediana escala. Es ilustrativo que la región de crecimiento de Tagalog Sur, en Calabarzón, sea también la región con la mayor concentración de familias sin tierra (78% de los hogares).

De hecho, las reformas capitales seleccionadas para los sectores básicos no pueden ni siquiera empezar a compararse con los incentivos que se brindan a los inversores extranjeros. Por

1 PhP Pesos filipinos.

ejemplo, los certificados de tenencia («stewardship») sobre dominios ancestrales, entregados a pueblos indígenas, son válidos sólo por 25 años. En contraste, la promulgación del Acta de Inversiones Extranjeras de 1994 permite a los inversores extranjeros arrendar tierras de hasta 500 hectáreas por 75 años. **Cómo pueden los que no poseen bienes competir con el capital por recursos naturales que ya son escasos es una pregunta que el gobierno debe aún responder seriamente.** Está bien claro que el programa del gobierno, que es de liberalización, desregulación y privatización, va a pauperizar más individuos, y a un ritmo más rápido, que la cantidad de beneficiarios que estos programas de alivio a la pobreza puedan abarcar jamás.

Igualmente significativo es de dónde obtendrá su financiación la ARS, dadas las carencias fiscales y monetarias crónicas del país. Las reformas capitales cuestan dinero, y lo más que ha hecho el gobierno para generar recursos internos es recurrir a impuestos regresivos: en 1995, los impuestos indirectos constituían el 57% de los recursos. De hecho, la adopción de un sistema de impuestos progresivos es la forma más efectiva de ayudar a corregir la disparidad social, sin embargo, la legislatura dominada por la élite se ha resistido permanentemente a la exigencia popular de cobrar impuestos a los ricos, y la Oficina de Recaudación Interna no ha podido hasta ahora detener la evasión fiscal (por la cual el gobierno ha perdido por lo menos el 50% de lo potencialmente recaudable.)

A la luz de su déficit fiscal, el gobierno ha reducido el gasto público. La solución que propone a la necesidad de proveer agua potable a todos es privatizar el sistema de abastecimiento de agua. Por otra parte, la reforma agraria está perdiendo ante la especulación por la tierra. Nada menos que el Banco Mundial ha señalado que el valor de mercado creciente de la tierra ha elevado el costo de implementación de la nueva fase de los CARPs en por lo menos 55 mil millones de pesos, y recomienda revisar los esfuerzos por llevar a cabo una reforma agraria en zonas de rápida urbanización, y detener las iniciativas de este tipo, en tierras de menos de 24 hectáreas (a pesar de que estas constituyen los dos tercios de las tierras seleccionadas para la próxima fase.)

Para 1997, la Autoridad Nacional para el Desarrollo Económico estableció que el país necesitará 151 mil millones de pesos de financiación externa para sustentar el desarrollo. De esta cantidad, el 63% irá al sector infraestructura, y sólo el 19% al desarrollo humano. Las asignaciones presupuestales del pasado revelan que el desarrollo social es una prioridad muy de segundo grado para el gobierno. El gasto público en servicios sociales ha decrecido en forma sostenida entre 1994 y 1996: durante los primeros trimestres de 1994, 1995 y 1996, el porcentaje del PBN (a precios constantes) llevado por los servicios gubernamentales llegaba al 5,20%, 5,08% y 4,91% respectivamente. En el momento de escribirse este artículo la CNRMF y las organizaciones de mujeres están haciendo lobby ante el Congreso en medio de amenazas de que la financiación para la CNRMF para el nuevo año fis-

cal será recortado a 12 millones de pesos, siete millones menos que el ya magro presupuesto que recibió en 1996.

Evidentemente, el cumplimiento de la Agenda de Reforma Social va a contrapelo del PMPDF, y las contradicciones entre las palabras y los actos del gobierno se van a intensificar. A menos que éste reoriente su estrategia global de desarrollo hacia una justicia social mejor colocada, y con la igualdad de género como centros, y se afirme su rol económico con referencia al mercado, la ARS podrá ser, en el mejor de los casos, sólo una gran red de seguridad para los muchos que inevitablemente van a quedar al borde del camino del progreso.

BIBLIOGRAFIA

- Arcellana, Nancy with Morga, Gemma. «*Women in the Philippines.*» *Manila: Isis International–Manila. September 1996.* (Draft Report)
- Briones, Leonor Magtolis. «*Promises in the Time of Cholera.*» June 19, 1996. (Unpublished)
- Castillo, Teresita S. «*Post–Beijing Monitoring Survey.*» (National Commission on the Role of Filipino Women Response to the Women’s Environment and Development Organization.) September 9, 1996.
- Freedom from Debt Coalition. *PAID!* October 1, 1996.
- National Economic Development Authority. *Coverage of Public Programs on Low Income Families.* 1992.
- National Statistics Office. *Family Income and Expenditures Statistics 1994. 1995.*
- National Commission on the Role of Filipino Women and the Asian Development Bank. *Filipino Women Issues and Trends.* October 1995.
- Republic of the Philippines. *Achieving Sustainable Growth with Equity: The Philippine Social Reform Agenda.* December 1996.
- Sta. Ana, Men. «*Coming to Grips with Philippine Poverty*» in *Farm News and Views.* January–April 1996.
- World Bank. *A Strategy to Fight Poverty: Philippines.* March 1996.

- **PRRM – Philippine Rural Reconstruction Movement, el Movimiento Filipino de Reconstrucción Rural (PRRM) es una organización no–gubernamental de desarrollo que, desde su fundación en 1952, ha trabajado para promover y empoderar a los pobres rurales. Es miembro de la red de ONGs que participan en el proceso de la Agenda de Reforma Social.**