

ICE

BOLETÍN
ECONÓMICO



Filipinas en el siglo XXI



En preparación

- El Plan Juncker
- La internacionalización española y el análisis del riesgo país

Las opiniones expresadas en el BICE son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de Información Comercial Española

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

NÚMERO 3074

Directora

Ana de Vicente Lancho

Secretario de Redacción

Juan José Otamendi García-Jalón

Jefa de Redacción

Pilar Buzarra Villalobos

Redacción: Carmen Fernández de la Mora y M^a Ángeles Luque Mesa. **Consejo de Redacción:** Antonio M^a Ávila, José M^a Fernández, Luis Fuentes, Rafael Fuentes, José C. García de Quevedo, Francesc Granell, Silvia Iranzo, Alicia Montalvo, Vicente Montes Gan, María Naranjo, Ödön Pálla, Fco. Javier Parra, Eva Povedano, Remedios Romeo, Francisco Javier Sansa, Cristina Serrano. **Logo y diseño general:** Manuel A. Junco. **Portada:** Eduardo Lorenzo. **Edición y Redacción:** Paseo de la Castellana, 162, planta 12. Teléfono: 91 349 31 90. www.revistasICE.com
Distribución y suscripciones: 91 603 79 97/93, distribucionpublicaciones@mineco.es

Índices de impacto en IN-RECS

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

La Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa. La suscripción a esta publicación tampoco ampara la realización de estos resúmenes. Dicha actividad requiere una licencia específica. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa (www.conlicencia.com <<http://www.conlicencia.com>>; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Coordinador de la edición: S.G. Evaluación de Instrumentos de Política Comercial. Secretaría de Estado de Comercio

Editor: Secretaría General Técnica

Maquetación: DAYTON, SA

Impresión: Centro de Impresión Digital y Diseño de la Secretaría de Estado de Comercio

Papel exterior: ecológico estucado brillo

Papel interior: 80 g ecológico FSC/TCF

ECPMINECO: 1.ª ed./4000416

EUAEVF: 7€ + IVA

D.L.: M-30-1958

NIPO: 720-15-003-8

eNIPO: 720-15-004-3

ISSN: 0214-8307

eISSN: 2340-8804

Catálogo general de publicaciones oficiales

<http://publicacionesoficiales.boe.es>



FILIPINAS EN EL SIGLO XXI

Coordinador

Enrique Feás Costilla

Enrique Feás Costilla	3	Presentación
Enrique Feás Costilla y Jesús Felipe	7	Filipinas: crecimiento y cambio estructural
Juan Luis Gómez Reino	19	Descentralización fiscal en Filipinas: la necesaria reforma de la Ley de Gobiernos Locales de 1991
Faith Christian Q. Cacnio, Jade Eric T. Redoblado, Hazel C. Parcon-Santos y Marites B. Oliva	31	La estrategia de fijación de objetivos de inflación en Filipinas: una evolución acorde con los acontecimientos mundiales
Kelly Hattel	43	La inclusión financiera en Filipinas
Carlos Martínez Shaw	51	El Galeón de Manila y la economía filipina (1565-1815)
Fernando Zapico Teijeiro	63	El idioma español en Filipinas: el valor de lo propio
Guillermo Escribano Manzano	71	Las industrias culturales y creativas en Filipinas: talento al servicio del desarrollo socioeconómico
Regina Sancha, Yann Emonet y María Lladosa	81	El proceso de integración de ASEAN y Filipinas
Julián Conthe Yoldi	95	Los acuerdos comerciales europeos de nueva generación: de Seúl a Manila, parando en Hanói



*Enrique Feás Costilla**

PRESENTACIÓN

Existen pocos países tan vinculados a la historia de España y de Latinoamérica, y al mismo tiempo tan desconocidos en nuestro país, como Filipinas. En el ámbito escolar, Filipinas apenas ocupa unas páginas de los libros de historia de la enseñanza secundaria. En el ámbito académico, no existe en España una cátedra de estudios filipinos, y la mayoría de los estudiosos de ese país están vinculados a departamentos universitarios de Latinoamérica, y no de Asia, a modo de perpetuación inconsciente de la tradicional subsidiariedad de Filipinas respecto a las colonias latinoamericanas. En el ámbito económico, hasta hace pocos años apenas había un puñado de empresas españolas instaladas en Filipinas y el comercio bilateral se reducía a unos pocos centenares de millones de euros.

Pero el marco global está cambiando, y todo hace pensar que el siglo XXI va a ser muy distinto. En el mundo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la distancia ya no puede ser excusa para la ignorancia mutua. Asia ya no es un continente tan desconocido, y el interés que va despertando en España es proporcional a su percepción como auténtico motor del crecimiento económico de este siglo. Dentro de Asia, la Asociación de países del Sudeste Asiático o ASEAN avanza en su proceso de integración y será una de las regiones más pujantes del futuro y, dentro de ASEAN, Filipinas despunta como el país que ha experimentado un comportamiento económico más dinámico en la última década.

El desconocimiento de Filipinas, sin embargo, sigue siendo grande. Poca gente sabe que Filipinas es una democracia consolidada de más de cien millones de habitantes, y con una de las poblaciones más jóvenes de Asia. Que el banco Goldman Sachs lo incluye entre los *Next Eleven* –u once países del mundo con mayor potencial–, el banco HSBC calcula que en 2050 estará entre las dieciséis mayores economías del mundo y el semanario *The Economist* lo considera uno de los países mejor preparados para afrontar una potencial crisis financiera. Sorprende saber que Filipinas alcanzó el grado de inversión en 2013, para las principales agencias de calificación, gracias a exhibir uno de los cuadros macroeconómico-financieros más sólidos de la región, impulsado por un ministro de Finanzas considerado como el mejor de Asia-Pacífico por la revista *Euromoney*. Tampoco se conoce que, desde 2010, Filipinas está inmerso en un programa de infraestructuras en el partenariado público-privado (PPP) y que acumula ahora casi 18.000 millones de dólares entre proyectos adjudicados o en licitación. Ni que en Manila está la sede del Banco Asiático de Desarrollo, otro gran desconocido, pero que es la principal institución financiera multilateral de desarrollo de la región y en el que las empresas españolas ganaron más contratos en 2015 que en otros bancos multilaterales mucho más conocidos. También sorprende saber que en 2016 ya están presentes en Filipinas las principales empresas españolas de infraestructuras e ingeniería, o que los servicios serán probablemente la principal fuente de intercambios con nuestro país en los próximos años.

Por supuesto, no todo el panorama es tan idílico: existe aún en Filipinas un persistente veinticinco por ciento de la población en situación de pobreza, la suma de desempleo y subempleo es muy elevada, la inversión privada en infraestructuras resulta claramente insuficiente para las enormes necesidades del país y persiste una gran cerrazón para la inversión directa extranjera, cuyos niveles son ínfimos, así como bastante dificultad para hacer negocios.

Pero, con todo, Filipinas se encuentra en una de las mejores condiciones posibles para ser en el futuro una de las grandes economías de la región. El nuevo Gobierno, salido de las elecciones generales presidenciales de mayo de 2016, será el encargado de confirmar si el buen camino emprendido por Filipinas es o no irreversible.

El presente número especial del *Boletín de Información Comercial Española*, íntegramente dedicado a Filipinas, pretende mostrar un panorama general de la economía filipina, desde muy diversos puntos de vista, y contribuir a un mejor y más detallado conocimiento de este país con el que nos unen tantos vínculos históricos y culturales, cubriendo, aunque sea poco y parcialmente, esa imperdonable laguna.

Así, en un primer artículo, **Enrique Feás y Jesús Felipe** describen el cuadro macroeconómico de Filipinas, mostrando tanto sus innegables puntos fuertes como sus debilidades, y analizan en qué medida Filipinas tiene posibilidades a medio plazo de convertirse en un país de renta alta. Los autores inciden en el déficit de inversión en infraestructuras como uno de los grandes condicionantes del crecimiento futuro, y muestran cómo el, sin duda, interesante programa de partenariado público-privado resulta por el momento insuficiente. Finalmente, describen otros factores que serían necesarios para que se produzca el cambio estructural que requiere Filipinas.

El marco de la política fiscal y financiera se complementa con el artículo de **Juan Luis Gómez Reino**, experto en descentralización fiscal, que analiza el marco de gestión de ingresos y gastos por parte de los Gobiernos locales, así como el proceso de reforma de la Ley de Gobiernos Locales, aprobada en los años noventa y por entonces muy innovadora, pero que requerirá ahora diversas modificaciones para aumentar la eficiencia de las Administraciones subnacionales.

Por el lado de la política monetaria, un grupo de autores pertenecientes al Centro de Política Monetaria y Financiera del Banco Central de Filipinas (**Faith Cacnio, Jade Redoblado, Hazel Parconsantos y Marites Oliva**) describen la evolución de la exitosa estrategia de fijación de objetivos de inflación en Filipinas a la hora de controlar la inflación, y evalúan cuantitativamente su impacto, sus mecanismos de transmisión y sus desafíos de cara al futuro en el cambiante marco financiero mundial.

El Banco Central de Filipinas resulta ser, asimismo, uno de los agentes fundamentales de la inclusión financiera en Filipinas, analizada en el artículo de **Kelly Hattel**, quien presenta a este país como un referente a nivel mundial, por lo que a marco normativo se refiere, a la hora de facilitar el acceso a los servicios financieros para las capas de población más desfavorecidas, siendo consciente al mismo tiempo del bajo nivel de partida —en términos de acceso a cuenta corriente o posibilidades de ahorro— pero apostando por la tecnología como factor clave para romper las limitaciones actuales.

Mirar hacia el futuro no quiere decir olvidar el pasado, ya que contiene lecciones muy interesantes. En este sentido, el catedrático de la UNED **Carlos Martínez Shaw** nos narra la evolución del comercio del famoso Galeón de Manila, que fue la línea regular de intercambios entre México, entonces

español, y Filipinas, iniciada en 1565 y concluida hace poco más de doscientos años, en 1815, siendo en algún momento coetánea con otras rutas directas desde España. La historia del Galeón de Manila nos refrescará, sin duda, la actualidad del potencial de España como vínculo privilegiado de las relaciones económicas y comerciales entre Asia y Europa utilizando a Latinoamérica como pivote natural.

El fin del comercio del galeón coincidió en la historia de España con momentos difíciles que concluyeron con el desastre de 1898, que llevó a la pérdida de las últimas colonias españolas de ultramar, entre ellas Filipinas. La inesperada permanencia allí de Estados Unidos como país colonizador y la adopción como lengua nacional, no del español (como ocurrió en Latinoamérica) sino del tagalo, fueron factores determinantes y diferenciales de la pérdida del español como lengua materna en Filipinas, tal y como analiza **Fernando Zapico** en su artículo. ¡Quién iba a decir, sin embargo –ironías de la Historia–, que uno de los factores de recuperación del interés por el español un siglo después sería el desarrollo de Filipinas como paraíso de los centros de voz (*call centers*) y la necesidad de atender a los crecientes hispanohablantes de la costa oeste estadounidense!

La relativa americanización de la cultura filipina no quiere decir en absoluto que sea un coto cerrado o sin potencial. **Guillermo Escribano** analiza en su artículo la industria cultural y creativa en Filipinas, basada en las nuevas tecnologías y en sectores de larga tradición, como el audiovisual o el arte, y que se conoce muy poco en España. Las particularidades de la industria cultural y creativa de Filipinas suponen un interesante elemento distintivo del país respecto a sus vecinos de la región y que los creadores y empresas españolas podrían aprovechar.

Finalmente, una visión de Filipinas en el terreno económico no puede concluir sin ponerla en su contexto regional.

Así, **Regina Sancha, Yann Emonet y María Lladosa** nos recuerdan en su artículo la evolución histórica y situación actual de la ASEAN, la única organización de larga trayectoria y con gran estabilidad que existe en Asia capaz de convertirse en la base de la mayor integración regional, y que va a ser un actor clave en los procesos de integración de Asia-Pacífico. La pertenencia de Filipinas a la ASEAN le ha abierto importantes oportunidades y supondrá al tiempo numerosos retos.

Para concluir, **Julián Conthe** nos pone en contexto el inicio de las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Filipinas, que se ha hecho esperar pero que será un elemento clave para entender las relaciones europeas y, en particular, de España con Filipinas en los próximos años.

*Enrique Feás Costilla**
*Jesús Felipe***

FILIPINAS: CRECIMIENTO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Filipinas es una democracia de cien millones de habitantes, en su gran mayoría jóvenes y angloparlantes, que goza de una situación macroeconómica relativamente saneada y un crecimiento prometedor. No obstante, se enfrenta a los retos de desarrollar sus infraestructuras, combatir la pobreza y mantener un crecimiento sostenido a largo plazo de su renta por habitante. En este artículo se describirá la situación económica de Filipinas, sus fortalezas, sus debilidades y sus riesgos, para analizar más adelante si se encuentra en la denominada «trampa de la renta media» y qué factores podrían favorecer el cambio estructural necesario para convertir a Filipinas, en un futuro no lejano, en una economía de renta alta.

Palabras clave: Filipinas, desarrollo, trampa de la renta media, cambio estructural.

Clasificación JEL: F63, H54, L16, O11, O14.

1. Introducción

Filipinas es uno de los países del continente asiático que ha experimentado una mejor evolución económica en la última década. Desde la crisis asiática de 1998 ha venido creciendo de forma sostenida a tasas superiores a la media mundial y a la de la ASEAN-5¹. Esto es particularmente evidente en el período 2010-2015, en el que Filipinas creció a una media del 6,2 por 100, frente al 5,4 por 100 de la ASEAN-5 y al 3,7 por 100 mundial. Gran parte del éxito económico de los últimos años cabe atribuirlo a una prudente gestión macroeconómica y financiera que han convertido a Filipinas en uno de los países mejor preparados para afrontar una crisis financiera.

Un análisis más profundo de la situación económica de Filipinas requiere, no obstante, el estudio de los factores no sólo coyunturales, sino también estructurales, en los que hay luces y sombras.

A lo largo de este artículo analizaremos, en primer lugar, la evolución reciente de la situación macroeconómica de Filipinas, para después profundizar en sus problemas estructurales de desempleo y pobreza, y sus vínculos con la escasez de inversión (sobre todo pública) y la deficiencia de infraestructuras. Más adelante comprobaremos si Filipinas se encuentra en la denominada «trampa de la renta media», y concluiremos analizando la necesidad de un cambio estructural en Filipinas y sus factores impulsores.

2. El marco macroeconómico de Filipinas

Filipinas ha venido creciendo en los últimos diez años a una envidiable tasa media superior al 5,5 por 100, y en los últimos cinco al 6,2 por 100. Tan sólo ha vivido una fugaz desaceleración en ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Consejero Económico y Comercial en la Embajada de España en Filipinas.

** Advisor, Economic Research and Regional Cooperation Department, Asian Development Bank. Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de la institución, las de los miembros de su Consejo, o las de los países a los que estos representan.

Versión de abril de 2016.

¹ ASEAN-5: Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Vietnam.

TABLA 1
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE FILIPINAS

Año	PIB (% var. real)	Inflación (%)	Déficit público (% PIB)	Deuda pública (% PIB)	Balanza c/c (% PIB)	Remesas emigr. (% PIB)	Deuda externa (% PIB)	Inversión directa (% PIB)
2003	5,0	3,5	-4,4	73,8	0,3	9,0	68,6	0,6
2004	6,7	6,0	-3,7	74,4	1,8	9,4	60,2	0,8
2005	4,8	7,6	-2,6	68,5	1,9	10,4	59,7	1,6
2006	5,2	6,2	-1,0	61,4	5,7	10,4	50,2	2,2
2007	6,6	2,8	-0,2	53,9	5,4	9,7	44,5	2,0
2008	4,6	9,3	-0,9	54,7	0,1	9,5	37,6	0,8
2009	1,1	3,2	-3,7	54,8	5,0	10,3	38,4	1,2
2010	7,6	3,8	-3,5	52,4	3,6	9,4	36,9	0,5
2011	3,7	4,6	-2,0	51,0	2,5	9,0	33,7	0,9
2012	6,7	3,2	-2,3	51,5	2,8	8,6	31,9	1,3
2013	7,1	3,0	-1,4	49,2	4,2	8,5	28,8	1,4
2014	6,1	4,1	-0,6	45,4	3,8	8,6	27,3	2,0
2015	5,8	1,4	-0,9	44,8	2,9	8,8	26,5	2,0

Fuente: NSO, BSP.

2011, e incluso el menor crecimiento de 2015 del 5,8 por 100 sigue siendo de los más elevados de la región.

Ese elevado crecimiento se explica, por el lado del gasto, por la demanda interna, gracias al pujante consumo e inversión privados. La inversión privada, a su vez, viene en gran medida impulsada por los bienes de equipo y por la construcción, en proporciones que alejan, por el momento, el fantasma de una posible burbuja inmobiliaria que pareció asomar en 2013. El gasto público, sin embargo, se mantiene en niveles relativamente bajos.

La demanda externa, por el contrario, supone en los últimos años un auténtico freno al crecimiento, con aportaciones al PIB escasas o negativas (de casi cuatro puntos en 2015) y que podrían llegar a comprometer el crecimiento futuro.

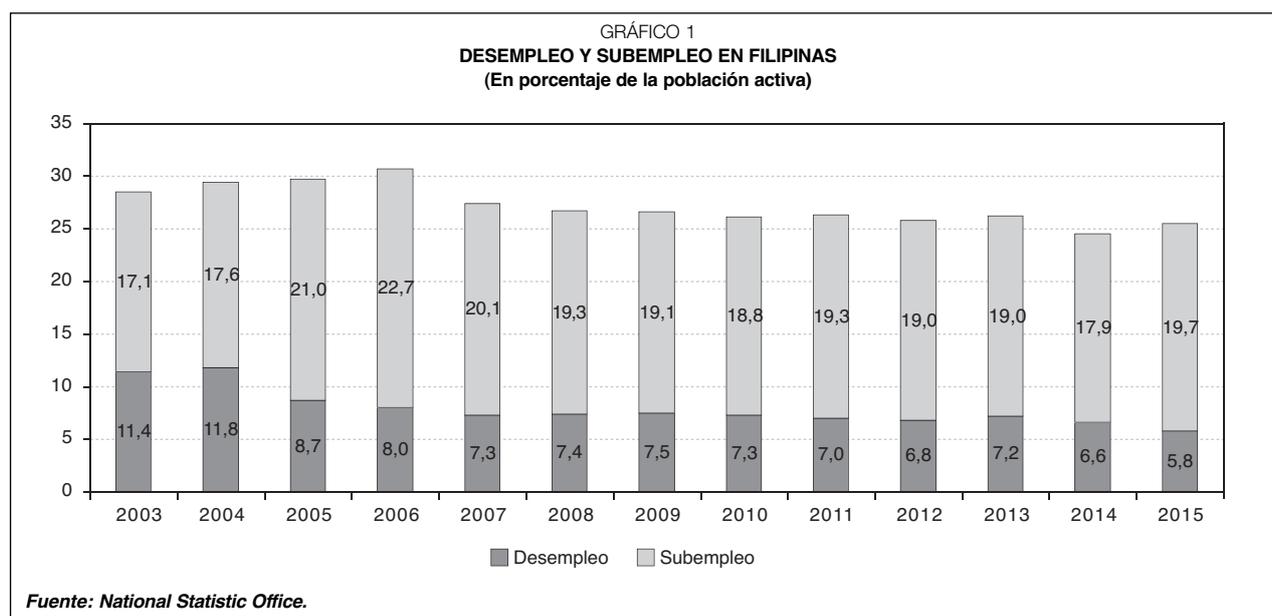
Por el lado de la oferta, el crecimiento en los últimos años viene explicado principalmente por el dinamismo de los servicios (con crecimientos entre el 7 por 100 y el 9 por 100), gracias al comercio y al espectacular desarrollo en el país de los denominados centros de Subcontratación de Procesos de Negocios (Business Process Outsourcing o BPO en sus siglas en inglés), que han convertido a Filipinas en el líder mundial en centros de voz (*call centers*), sector que sin embargo no presenta altas cifras de ingresos por trabajador. La industria crece a un ritmo ligeramente inferior, mientras que la agricultura, que absorbe aún a un 31 por 100 de

la población activa, apenas crece al 2 por 100 y con tasas de productividad muy bajas.

La inflación se mantiene estable desde 2009 entre el 3 y el 4 por 100 (con la única excepción del repunte de 4,6 por 100 en 2011), y en 2015 fue de apenas un 1,4 por 100. El déficit fiscal es reducido, sistemáticamente inferior al 3 por 100 del PIB desde 2004, y la deuda pública del Gobierno central es inferior al 50 por 100 del PIB desde el año 2003.

La balanza de pagos, por su parte, presenta un continuado superávit por cuenta corriente desde 2003, que hay que atribuir no tanto a la balanza de bienes y servicios (que es deficitaria en cada una de sus subbalanzas²) sino a la extraordinariamente positiva balanza de transferencias, impulsada por los numerosos trabajadores filipinos en el exterior que envían de vuelta anualmente entre un 8 y un 9 por 100 del PIB en forma de remesas (25.800 millones de dólares en 2015). La deuda externa pasó del 68 por 100 del PIB en 2003 al 26,5 por 100 en 2015 (con una reducción de casi 42 puntos en 12 años). Las reservas internacionales, que apenas cubrían el 30 por 100 de la deuda externa en 2003, podrían saldarla en su totalidad con sus niveles de finales de 2015 (80.700 millones de dólares). ▷

² Llama la atención el creciente déficit de la balanza de turismo desde 2008 (en 2014 alcanzó los 6.380 millones de dólares), especialmente porque se considera habitualmente que el turismo es uno de los sectores de mayor potencial de Filipinas, cuando a día de hoy es un creciente motivo de salida neta de divisas.



No es de extrañar, por tanto, que las agencias de calificación hayan revisado al alza el *rating* crediticio de Filipinas, otorgándole en 2013 el grado de inversión. Así, a comienzos de 2016 Filipinas tenía una calificación BBB estable de S&P, Baa2 estable de Moody's y BBB- positiva de Fitch, y era calificado por *The Economist* como uno de los países emergentes más resistentes del mundo ante una potencial caída repentina de los flujos de entrada de capitales (*Capital Freeze Index*).

3. Desempleo y pobreza. El problema de las infraestructuras

Este sólido panorama financiero contrasta con la situación del sector real, donde el equilibrio interno se rompe por la parte del empleo: así, y aunque entre 2003 y 2015 la cifra oficial de desempleo ha pasado de un 11,4 a un 5,8 por 100 de la población activa, el subempleo (en cifras oficiales y expresado asimismo en porcentaje de la población activa) permanece en niveles cercanos al 20 por 100, manteniendo una presión a la baja sobre los salarios.

Ello explica por qué el fuerte crecimiento de Filipinas no ha permitido hasta el momento beneficiar a las capas más desfavorecidas de la población,

así, si en 2003 el porcentaje de la población filipina por debajo del umbral de pobreza era del 25 por 100, en 2014 era del 25,8, lo que implica que, pese al fuerte crecimiento, uno de cada cuatro filipinos sigue por debajo de dicho umbral y que en 2014 había cinco millones más de pobres que en 2003.

Es evidente, por tanto, que el crecimiento de Filipinas no resulta suficiente para generar empleo de calidad y salarios dignos: con una población de 100 millones de habitantes y que aumenta a una tasa media del 2 por 100, Filipinas requiere alcanzar tasas de crecimiento muy superiores para poder asegurar una reducción efectiva de la pobreza.

Sin duda, una de las causas de esa dificultad para incrementar y permeabilizar ese crecimiento se encuentra en las deficientes infraestructuras del país, que encarecen el coste de la actividad económica e impiden aprovechar el potencial de otros sectores.

Filipinas, aun siendo uno de los países del Sudeste Asiático que más crece, es uno de los que peor nivel de infraestructuras presenta. Así, si el Banco Mundial calculaba en 2005 las necesidades de inversión en infraestructuras en los países en desarrollo del Sudeste Asiático en un 5 por 100 del PIB, Filipinas no ha alcanzado esa cifra en ningún año desde entonces (salvo quizás 2015). En el Global Competitive Index (GCI) del World Economic ▷

Forum Filipinas ocupaba en 2015-2016 el puesto 47 (de 140) en competitividad global, pero en infraestructuras ocupaba el puesto 90.

La evidencia empírica confirma los importantes efectos de las infraestructuras sobre el crecimiento y el desarrollo. Así, Calderón (2004) estima una elasticidad crecimiento-gasto en infraestructuras en torno al 0,1; lo que implicaría que por cada incremento del 10 por 100 en el gasto en infraestructuras aumentaría el crecimiento del PIB a largo plazo en un 1 por 100. Seneviratne y Sun (2013), por su parte, encuentran que la calidad y la cantidad de infraestructuras mejoran la distribución de la renta, al aumentar la productividad y el crecimiento y gracias a los efectos de estos sobre la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo. Estos resultados tienen sentido en Filipinas, donde existe una elevada concentración y centralización de la producción, de modo que en la capital y sus alrededores (las dos regiones de NCR –National Capital Region– o Metro Manila y Calabarzon), que apenas suponen el 5,6 por 100 del territorio, se concentra el 26 por 100 de la población y el 54 por 100 del PIB.

4. La financiación de infraestructuras en Filipinas

El Gobierno filipino, consciente de la escasa cantidad y calidad de las infraestructuras del país y de su importante efecto sobre la productividad y el crecimiento, decidió en 2010 impulsar el desarrollo de las infraestructuras, basándose principalmente en un ambicioso programa de partenariado público-privado (PPP) que poco a poco alcanzó un buen ritmo. Entre 2010 y 2016 se aprobaron 12 proyectos por valor de 4.430 millones de dólares, la mayoría en el sector de transportes (carretera, ferrocarril y aeropuertos), y a comienzos de 2016 había en licitación otros 16 por valor de 13.833 millones de dólares.

Pese a este esfuerzo, la inversión sigue siendo insuficiente. Si consideramos el gasto total en

Sector	Aprobados		En licitación	
	Nº proyectos	Valor (M USD)	Nº proyectos	Valor (M USD)
Transporte ..	8	3.291	13	12.267
Agua	1	527	1	416
Otros	3	612	2	1.150
Total.....	12	4.430	16	13.833

Fuente: PPP Center y elaboración propia.

infraestructuras en el período 2010 y 2015 se observa (Tabla 3) que los proyectos PPP apenas suponen una media del 0,3 por 100 del PIB en este período, que se suman a una inversión pública media del 2,6 por 100 del PIB, lo que arroja un total de gasto medio en infraestructuras para el período del 2,9 por 100, muy por debajo del 5 por 100 recomendado por el Banco Mundial (que equivaldría a unos 14.600 millones de dólares anuales)³.

Esa inversión adicional en infraestructuras no va a venir del exterior: la inversión directa extranjera, que por desgracia sigue siendo percibida en Filipinas como una mera fuente de financiación, cuando en realidad lo es sobre todo de competencia, creación de empleo y crecimiento, permanece estancada desde hace años en el entorno de los 3.000-4.000 millones de dólares, cifra ridícula en términos absolutos y en términos comparativos con los países de su entorno. Las causas hay que buscarlas en las fuertes restricciones legales y constitucionales a la inversión extranjera, la inseguridad jurídica y la presión de los grandes grupos locales. A corto y medio plazo, sin embargo, será imprescindible que los inversores extranjeros adopten un papel más activo en el desarrollo de las infraestructuras filipinas, ya que los grandes grupos locales, pese a su fortaleza y solidez financiera, no tienen ni el tamaño suficiente para competir en el nuevo marco de la ASEAN ni la capacidad de asumir riesgos ▷

³ Bhattacharyay (2010) hace un cálculo más preciso de las necesidades de infraestructuras de Filipinas, que estima en 127.122 millones de dólares para la década de 2010-2020. Sobre esta base, los datos muestran que en el período 2010-2015 tan sólo se habría cubierto un 35,7 por 100 de esa cifra. Para poder cubrir este gap de casi 82.000 millones en los años que restan hasta 2020 se requeriría una inversión mínima anual de 20.430 millones de dólares, equivalente a un 7 por 100 del PIB de 2015.

TABLA 3
GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA EN FILIPINAS (2010-2015)

	Millones de dólares						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2010-2015
Inversión pública de la cual:	3.658	4.049	5.109	7.230	7.799	13.093	40.938
Fondos locales	3.154	3.380	4.554	679	7.438	12.197	31.402
Financiación exterior	504	669	55	439	361	896	2.924
Inversión privada (PPP)	0	51	389	646	1.895	1.449	4.430
N° proyectos PPP	0	1	1	3	3	4	12
Total inversión	3.658	4.100	5.498	7.876	9.694	14.542	45.368
	Porcentaje del PIB						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015**
Inversión pública de la cual:	1,8	1,8	2,0	2,7	2,7	4,5	2,6
Fondos locales	1,6	1,5	1,8	0,2	2,6	4,2	2,0
Financiación exterior	0,3	0,3	0,0	0,2	0,1	0,3	0,2
Inversión privada (PPP)	0,0	0,0	0,2	0,2	0,7	0,5	0,3
Total inversión	1,8	1,8	2,2	2,9	3,4	5,0	2,9

* Presupuestos Generales del Estado.

**Promedio.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Presupuestos y Gastos y del PPP Center.

crecientes fuera de balance como líderes de los grandes consorcios de desarrollo de infraestructuras en PPP.

En cualquier caso, parece claro, por tanto, que se han depositado demasiadas expectativas en la estrategia de PPP, que a fin de cuentas no es más que una forma más de financiar infraestructuras, pero no la única ni necesariamente la prioritaria. De hecho, como señala el Banco Mundial (2012), la experiencia desde los años noventa demuestra que, aunque el sector privado se ha convertido en una fuente importante de financiación de infraestructuras, no puede sustituir al sector público, que sigue siendo un actor fundamental.

Ese actor, por desgracia, ha permanecido pasivo en Filipinas. Así, en los últimos años se puede decir que el crecimiento en Filipinas ha estado impulsado por el sector privado, en especial por el lado del consumo privado y por el de una inversión privada dinámica, pero insuficiente, para alcanzar los niveles de formación bruta de capital necesarios para que el país se desarrolle. La inversión del sector público, por el contrario, ha sido demasiado tímida.

Lo cierto, sin embargo, es que la inversión pública tendría aún bastante margen: la Tabla 4 muestra las relaciones de ahorro e inversión de los sectores privado, público y exterior en Filipinas y sus principales competidores de la ASEAN-5. Como se

puede observar, la inversión total de Filipinas en porcentaje del PIB (20,9 por 100 en 2014) es en torno a cinco puntos inferior a la media de los países de la región. La causa de este bajo nivel de inversión viene explicada por la escasez de inversión pública que se esconde tras las bajas cifras de gasto público total (entre 4 y 9 puntos inferior al de sus competidores)⁴.

Por tanto, hasta ahora la baja inversión pública ha dificultado la mejora de las deficientes infraestructuras de Filipinas. Sin embargo, existe margen más que suficiente para que el sector público adopte una política de inversión mucho más activa y que complemente de forma adecuada a la privada y a los proyectos PPP.

A menudo se menciona (FMI, 2015) que uno de los problemas para asumir un mayor nivel de gasto público en infraestructuras se debe al bajo nivel estructural de sus ingresos públicos, estancados desde hace más de diez años por debajo del 20 por 100 del PIB y constreñidos por una elevada elusión fiscal (ya que los tipos impositivos sobre la renta y sobre el consumo son de los más altos de la región). ▷

⁴ Empleando la identidad entre capacidades de financiación del sector privado (S-I), sector público (T-G) y sector exterior (X-M), de modo que (S-I) + (T-G) = (X-M), se observa que Filipinas es el único que presenta una moderada capacidad de financiación en los tres ámbitos. Como contraste, Vietnam (y en menor medida, Malasia) presentarían una elevada capacidad de financiación del sector privado y una elevada necesidad de financiación del sector público.

TABLA 4
FINANCIACIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA ASEAN-5 (2014)
(En porcentaje del PIB)

	Indonesia	Malasia	Filipinas	Tailandia	Vietnam
1. Ahorro nacional bruto	31,7	29,3	25,4	27,4	30,5
2. Inversión nacional bruta	34,7	25,0	20,9	24,1	25,6
3. Ingresos públicos	16,7	23,3	19,3	21,3	21,9
4. Gasto público	18,8	26,9	18,4	22,2	28,0
5. Balanza por cuenta corriente	-3,0	4,3	4,4	3,3	4,9
6. Cap./nec. financiación de la economía (=1-2=5)	-3,0	4,3	4,4	3,3	4,9
7. Cap./nec. financiación del sector público (= 3-4)	-2,1	-3,6	0,9	-0,8	-6,1
<i>Pro memoria:</i>					
8. Cap./nec. financiación del sector privado(*)	-0,9	7,9	3,6	4,2	11,1
9. Deuda externa	33,1	63,2	27,3	34,8	n.d.

(*) Estimada como diferencia entre la total y la pública (= 6-7).

Fuente: FMI World Economic Database (octubre de 2015), Banco Central de Filipinas y elaboración propia.

Sin embargo, en la misma Tabla 4 se observa que la escasez de ingresos públicos tan sólo explica parcialmente la diferencia de inversión con sus principales vecinos (la diferencia con Tailandia y Vietnam es menor de cuatro puntos, y negativa en el caso de Indonesia, que recauda aún menos que Filipinas). La diferencia de niveles de inversión en Filipinas cabe atribuirla más bien a un sector público que gasta entre 4 y 9 puntos menos de PIB.

No resulta muy comprensible que Filipinas, con un déficit público del 1,4 por 100, una deuda pública del 36 por 100⁵ y una deuda externa inferior al 28 por 100 del PIB, no aproveche su margen para asumir un mayor gasto público en infraestructuras de elevados costes fijos muy difíciles de asumir por la iniciativa privada. Para este tipo de proyectos, de importantes efectos externos beneficiosos sobre la descongestión y la movilidad general, quizás a veces la fórmula de PPP no sea la más acertada, ya que ésta hace recaer el coste de la infraestructura en mayor medida sobre los usuarios (a través de las tarifas) que sobre el conjunto de la población beneficiaria (a través de los Presupuestos Generales del Estado).

5. Filipinas y la «trampa de la renta media». La necesidad de un cambio estructural en Filipinas

En los años cincuenta Filipinas era uno de los países más prometedores de la región asiática.

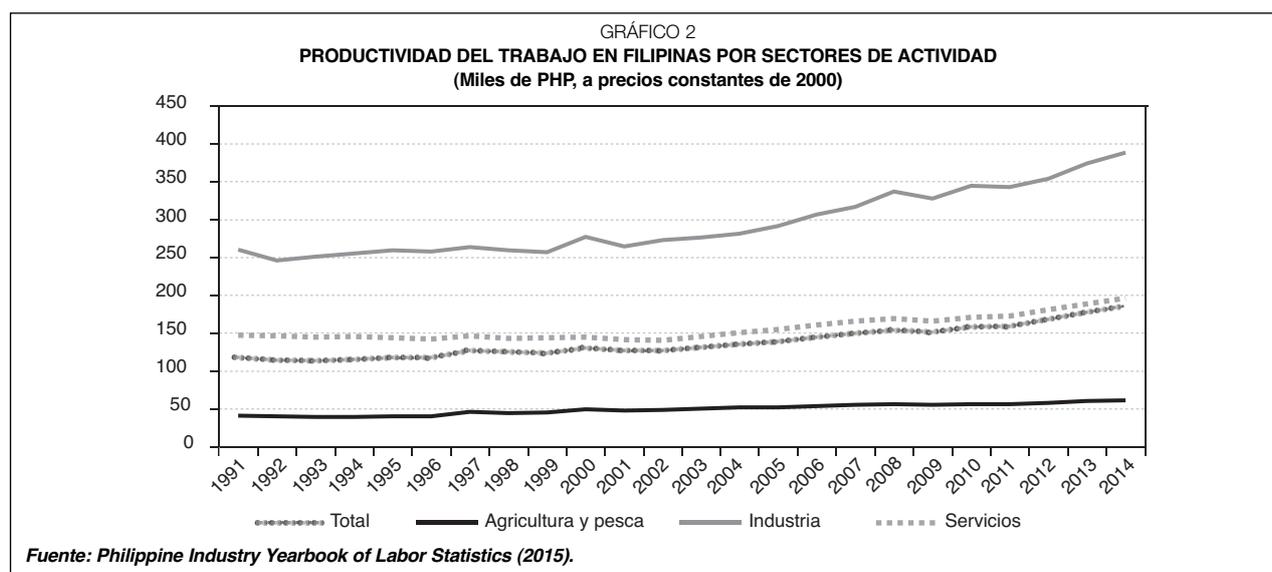
⁵ En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (2015) señala el peligro, quizás exagerado, de un posible *crowding-out* derivado de un mayor gasto público financiado con deuda frente a la alternativa de incrementar la recaudación fiscal.

Posteriormente fue decayendo y sólo a partir de la segunda década de este siglo comienza a verse de nuevo el verdadero potencial de este país.

Cabría plantearse si Filipinas habría caído dentro de lo que se ha dado en llamar la «trampa de la renta media» (Middle Income Trap), expresión acuñada por Gill and Kharas (2007) y usada –y a veces discutida– por organismos internacionales (Banco Mundial, 2010) que vendría a describir la situación de estancamiento del nivel de renta por habitante de algunos países «atrapados entre los países pobres de bajos salarios que dominan las industrias maduras y los países ricos innovadores que dominan las industrias de cambio tecnológico rápido»⁶. Esta definición resulta algo tautológica, pero en cualquier caso, y a nuestros efectos, no nos interesa tanto saber si existe o no una «trampa» como hecho estilizado, sino de saber si un país como Filipinas va camino de convertirse en un país de renta alta en un futuro no muy lejano y qué requeriría para ello.

En este sentido, Felipe *et al.* (2014) analizan la evolución de 124 países en el período 1950-2013 (remontándose más atrás en 72 de ellos para los que existen datos) y los clasifican en renta baja, media-baja, media-alta y alta según unos umbrales de renta por habitante en paridad de poder adquisitivo a precios de 1990: 2.000, 7.250 y 11.750 dólares, respectivamente (de modo que un país de renta media sería aquél entre 2.000 y 11.750 dólares de renta). Para el período analizado, los autores llegan a la ▷

⁶ Gill and Kharas (2007).



conclusión de que, salvo contadas excepciones, los países presentan una tendencia histórica alcista en su nivel de desarrollo, lo que *a priori* descartaría la existencia de una trampa de la renta media como hecho estilizado en la historia del desarrollo económico. No obstante, dicha tendencia histórica alcista se produce con ritmos disímiles: antes de 1950 un país tardaba de media 64 años en pasar de ser de renta media-baja a renta media-alta, mientras que después de 1950 esa media se reduce a tan sólo 28 años (siendo valores atípicos algunos países asiáticos como China, Japón, Corea del Sur, Hong-Kong o Singapur). Asimismo, comprueban que la transición de renta media-alta a renta alta (país desarrollado) es mucho más rápida, y transcurre antes de 1950 en un plazo medio de 20 años y después de 1950 en apenas 14 años (también con algunos países de Asia como valores atípicos).

En este contexto, se podría decir que Filipinas, con una renta por habitante en 2013 de 3.429 dólares en PPA, lleva 39 años como país de renta media-baja y dispondría aún de 16 años más para alcanzar el nivel de renta media-alta y estar dentro de la media histórica, siempre que mantenga un crecimiento mínimo anual de su renta por habitante del 4,8 por 100 (lo que, a una tasa media de crecimiento de la población del 2 por 100, requeriría una tasa de crecimiento del PIB cercana al 7 por 100).

Por tanto, Filipinas se encuentra aún a tiempo, en términos históricos, para llegar a ser un país de renta alta.

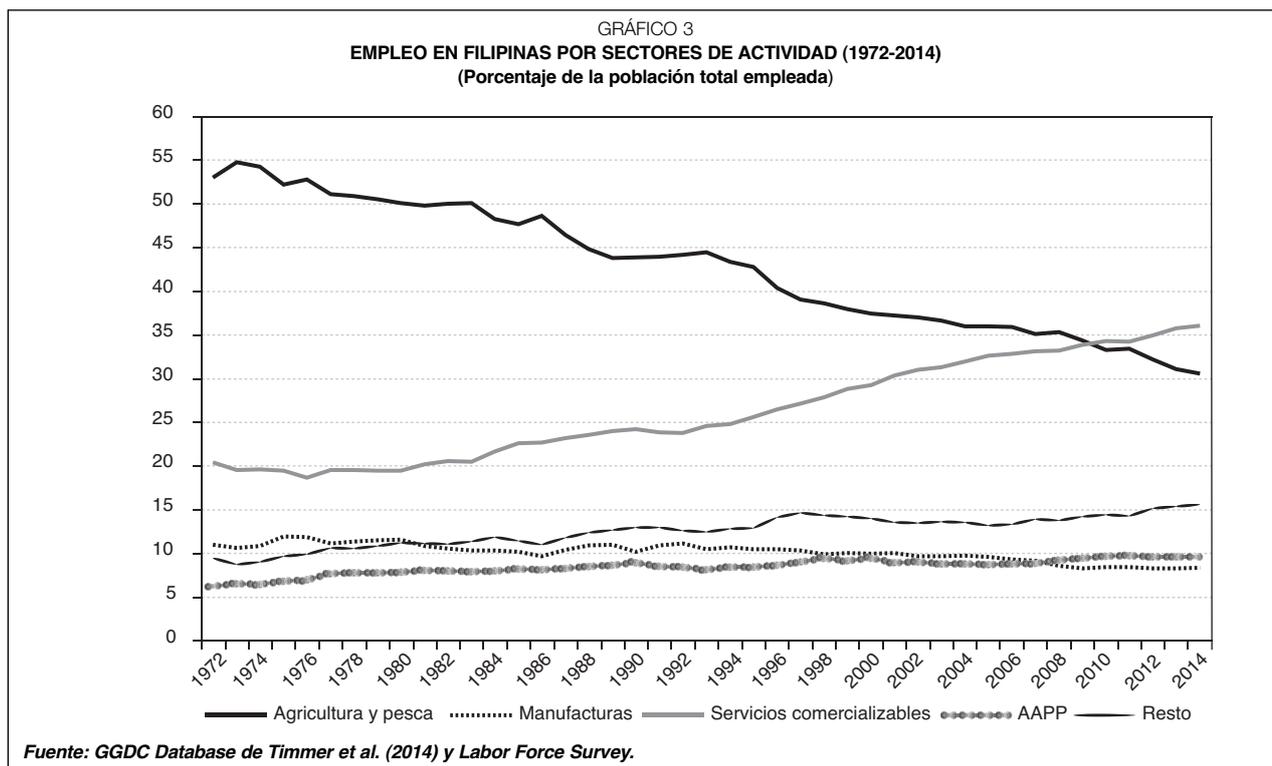
La cuestión entonces es cómo asegurar un adecuado crecimiento para Filipinas que le permita convertirse en un país de renta alta, para lo cual la clave está en conseguir una transformación estructural en Filipinas que le permita convertirse en una economía industrial y de servicios moderna.

Para ello, Felipe *et al.* (2014) destacan la industrialización como uno de los factores relevantes para alcanzar mayores niveles de renta por habitante. El motivo es evidente: la productividad de la industria manufacturera suele ser muy superior a la productividad en los servicios (con la excepción de los servicios financieros), lo cual permite remunerar más a sus trabajadores, Filipinas es un buen ejemplo, con una tasa de productividad de la industria entre 2 y 3 veces superior a la del sector servicios no financieros.

Ahora bien, de su análisis se obtiene que el empleo industrial resulta ser mejor predictor del futuro crecimiento de la renta por habitante que el PIB industrial, de modo que históricamente ningún país que no haya alcanzado al menos un 18 por 100 de empleo en la industria ha conseguido cruzar el umbral de los 10.000 dólares de renta por habitante.

Siguiendo esta línea argumental, en el caso de Filipinas la clave está en conseguir que un mayor porcentaje del empleo se dirija al sector industrial.

Por desgracia, la tendencia no es esa. Las cifras muestran que, en el período 1973-2014, el empleo agrícola en Filipinas ha pasado de representar el 55 por 100 de la población ocupada al ▷



31 por 100. Por su parte, los servicios comercializables han pasado de absorber el 20 por 100 de la población ocupada al 36 por 100. Mientras, los servicios públicos y comunitarios, sociales y personales han pasado del 11 al 18 por 100 del empleo, y la industria manufacturera ha caído del 11 al 8 por 100 del empleo total.

En este proceso se ha observado una progresiva caída de la industria de los semiconductores, que en los años noventa prometía convertirse en uno de los factores de desarrollo del país. Sin embargo, el fuerte desarrollo de otros países de la zona ha impedido a Filipinas sacar partido del sector de la electrónica y potenciarlo más allá del mero ensamblaje, dejando que languidezca. Así, si en el año 2000 las exportaciones de productos electrónicos suponían un 74 por 100 de las totales, en el año 2013 apenas representaban un 20 por 100 (FMI, 2013).

Esto quiere decir que en Filipinas la población agrícola se ha desplazado masivamente al sector servicios sin pasar por el sector industrial, y al de servicios, en general, de baja productividad (comercio, BPO), donde los salarios no tienen muchas posibilidades de crecer. Al contrario que en

los países desarrollados, donde la desindustrialización ha venido precedida de una industrialización previa, en países como Filipinas la desindustrialización se está produciendo sin que haya habido industrialización previa.

¿Podría ser el sector de BPO, uno de los fijados como objetivo para el Gobierno filipino, un sector estratégico de crecimiento? Es posible, pero no con la estructura actual. Considerando (a falta de datos sobre productividad) los ingresos por trabajador, este sector proporcionaba en 2013 unos ingresos anuales de 15.300 millones de dólares (equivalentes al 5,6 por 100 del PIB) y daba empleo a 850.000 personas (equivalentes al 2,2 por 100 de la población activa) (BSP, 2015). Eso quiere decir que, en media, cada empleado de un centro de BPO genera casi 18.000 dólares al año. Ahora bien, este ingreso por trabajador es muy distinto según el tipo de centro: así, los centros de voz (*call centers*) generan unos ingresos por trabajador de apenas 15.800 dólares al año, mientras que los centros de desarrollo de *software* generan 41.500 dólares al año por trabajador (lo que hace suponer una productividad mucho mayor). Por desgracia, los ▷

TABLA 5
INGRESOS Y EMPLEO EN EL SECTOR DE CENTROS BPO (2005-2013)

	Ingresos (M USD)			Empleados (miles)		
	2005	2009	2013	2005	2009	2013
Centros de llamadas.....	936	4.207	8.394	96.246	255.765	530.882
Transcripción.....	8	57	423	1.785	7.060	20.172
Animación	17	52	88	1.864	3.732	4.206
Desarrollo <i>software</i>	399	1.672	3.429	17.829	46.987	82.585
Otros BPO.....	585	2.270	2.971	20.278	131.267	213.939
Total industria	1.996	8.258	15.305	138.002	444.811	851.782

Fuente: *Bangko Sentral ng Pilipinas (2015)*.

centros de voz, con una demanda mucho más vulnerable a variaciones en los costes salariales debido a su menor valor añadido, suponen el 62 por 100 del empleo, frente a un 10 por 100 de los centros de desarrollo.

El sector de BPO, por tanto, sólo podrá ser un sector de futuro si consigue impulsar los centros de alto valor añadido y con una menor elasticidad-precio de la demanda.

¿En el contexto actual, cómo podría avanzar Filipinas y garantizar un crecimiento sostenido del nivel de renta por habitante?

La solución, por supuesto, no es fácil. La globalización y las tecnologías de la información y de las comunicaciones han hecho que los procesos y técnicas industriales sean ahora menos trabajo-intensivos y generen un efecto desbordamiento mucho más rápido. Por otro lado, las estructuras institucionales políticas, laborales y sindicales de muchos de los países ahora desarrollados, y que sin duda contribuyeron a los mayores salarios industriales, no son fácilmente replicables en otros países en desarrollo actuales. Finalmente, en un mundo globalizado y altamente competitivo, una gran parte de las ganancias de productividad se transforma en menores precios para garantizar la competitividad internacional. De este modo, industrializarse en el siglo XXI es quizás más sencillo en términos tecnológicos que hace un siglo, pero probablemente sea mucho menos rentable.

6. Una estrategia adecuada de desarrollo

Filipinas, que se caracteriza por su baja productividad en relación con otros países de su entorno,

tiene muchas posibilidades de mejora. Para favorecer un cambio estructural debería actuar en varios frentes.

En primer lugar, no será fácil lograr aumentar la productividad ni la eficiencia sin un adecuado marco institucional y económico. Así, factores como la seguridad jurídica y la lucha contra la corrupción, los incentivos fiscales y no fiscales para el autoempleo, la formación profesional, los incentivos para la investigación y el desarrollo y la innovación, la simplificación de los trámites legales para iniciar un negocio, la estructura de la tierra o los efectos desbordamiento positivos de la competencia (traída en gran medida por la inversión directa extranjera) son factores que pueden resultar cruciales en el medio plazo. En este ámbito se incluye, por supuesto, la resolución política de problemas como el de Mindanao, que permitiría terminar con la dualidad del país y aprovechar el enorme potencial de esa zona.

En segundo lugar, será necesario promover una adecuada industrialización, entendida no sólo como una mera sofisticación de la industria manufacturera actual (demasiado limitada al ensamblaje de semiconductores), sino también, y quizás en mayor medida, a una modernización de la agricultura y una industrialización indirecta de la misma, favoreciendo el desarrollo de productos agrícolas más elaborados y de mayor valor añadido. Para ello es necesario favorecer el desarrollo de un sector privado moderno, donde prevalezca una cultura de emprendimiento, y que permita (con información y otros bienes públicos facilitados por las Administraciones, y en coordinación con éstas) fomentar la ▷

producción de bienes de consumo con una alta elasticidad-renta de la demanda y productos intermedios complejos, aprovechando las ventajas competitivas existentes⁷.

En tercer lugar, será necesario fomentar los servicios de mayor valor añadido. En el ámbito de la tecnología, los BPO de voz suponen una buena base de partida para favorecer los centros de desarrollo de ingeniería, *software*, financieros u otros de valor añadido. Filipinas tiene una población angloparlante, joven y con capacidad de formación que puede garantizar la permanencia de los BPO en el país vinculándolos a factores menos volátiles que los bajos costes laborales. Asimismo, Filipinas podría favorecer el desarrollo de un sistema bancario moderno, con servicios financieros de valor añadido, para lo cual la inversión extranjera (recientemente liberalizada) será fundamental. En última instancia, son los servicios intensivos en conocimiento los que permiten en última instancia una mayor absorción de empleo y unos mayores salarios.

Finalmente, la imperiosa necesidad de unas infraestructuras mejores en los ámbitos de los transportes y las comunicaciones requiere un sector público decidido a acometer grandes inversiones con cargo a sus presupuestos, admitiendo un cierto deterioro en sus saldos a corto plazo pero que garantice un crecimiento potencial adecuado y una adecuada reducción de las desigualdades.

7. Conclusiones

Filipinas ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años hasta convertirse en un país con sólidos fundamentos macroeconómicos, al menos desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera. Sin embargo, persisten debilidades estructurales importantes como un elevado subempleo

⁷ Evitando, lógicamente, la quimera de intentar ser competitivo en productos en absoluto relacionados con las ventajas existentes en el país, tanto en términos de materias primas como de habilidades empresariales pre-existentes.

y unas deficientes infraestructuras que impiden que el crecimiento derive en una mejora de las condiciones de vida para sus ciudadanos y en un trampolín para mayores niveles de renta por habitante y de desarrollo.

Hasta el momento el sector público ha concentrado sus esfuerzos en facilitar la inversión privada local, desatendiendo la inversión extranjera y, sobre todo, la inversión pública, crucial para desarrollar las débiles infraestructuras filipinas y aumentar el crecimiento potencial. Precisamente la solidez financiera de Filipinas da mucho margen para potenciar ambiciosos programas de inversión pública sin comprometer los equilibrios esenciales, y que permitan alcanzar niveles de *stock* de capital público similares a los de otros países de su entorno.

Filipinas no ha caído en la trampa de la renta media: tiene aún tiempo para, en términos históricos, convertirse en un país de renta media-alta y luego alta si acomete las reformas necesarias y provee un marco adecuado para el crecimiento. Favoreciendo una modernización de la agricultura, una industrialización inteligente, una potenciación de los servicios de valor añadido (sin conformarse con los hasta el momento poco rentables BPO) y unas infraestructuras suficientes, estará en condiciones de acometer la transformación estructural necesaria para, esta vez sí, responder a las expectativas de su enorme potencial.

Bibliografía

- [1] BANGKO SENTRAL NG PILIPINAS (2015). *2013 Survey of the Information Technology-Business Processing Outsourcing (IT-BPO) Services*
- [2] BHATTACHARYAY, B. (2010). «Estimating Demand for Infrastructure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacific: 2010-2020». *ADB Working Paper Series*, nº. 248, Septiembre de 2010. Manila.
- [3] CALDERÓN, C. y SERVÉN, L. (2004). «The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution». *Policy Research Working Paper*, nº 3400. World Bank, Washington, D.C. ▷

- [4] FELIPE, J.; MEHTA, A. y RHEE, C. (2014). «Manufacturing Matters... But It's the Jobs That Counts». *ADB Economic Working Paper Series*, n° 420. Manila.
- [5] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2013). *Philippines Country Report*, n° 13/102.
- [6] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2015). *Philippines Country Report*, n° 15/246.
- [7] GILL, I. y KHARAS, H. *et al* (2007). *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. World Bank: Washington, DC.
- [8] SENEVIRATNE, D. y SUN, Y. (2013). «Infrastructure and Income Distribution in ASEAN-5: What are the Links?». *IMF Working paper* WP713/41.
- [9] TIMMER, M.P.; DE VRIES, G.J. y DE VRIES, K. (2014). «Patterns of Structural Change in Developing Countries». *GGDC research memorandum*, n° 149.
- [10] WORLD BANK (2005). *Philippines: Meeting Infrastructure Challenges*.
- [11] WORLD BANK (2010). «Research for Development: A World Bank Perspective on Future Directions for Research». *World Bank Policy Research Working Paper*, n°. 5437, Washington, DC.
- [12] WORLD BANK (2012). *Infrastructure Strategy Update FY2012-2015: Transformation Through Infrastructure*.

Juan Luis Gómez Reino*

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN FILIPINAS

La necesaria reforma de la Ley de Gobiernos Locales de 1991

Los Gobiernos locales de Filipinas juegan un papel fundamental en la mejora de la prestación de servicios públicos, en la consecución de la estabilidad presupuestaria del país y en la rendición de cuentas a los ciudadanos, todos ellos objetivos declarados del Plan de Desarrollo de Filipinas 2011-2016. A pesar de ser altamente innovadora en el momento de su aprobación en 1991, la Ley de Gobiernos Locales presenta, 25 años después, problemas estructurales de diseño que limitan la eficiencia de las Administraciones subnacionales e introducen incentivos negativos en la gestión pública. El autor enfrenta el análisis de los pilares de la descentralización fiscal en Filipinas y discute opciones de reforma del sistema.

Palabras clave: Filipinas, descentralización fiscal, política fiscal, reforma fiscal, Gobiernos locales.

Clasificación JEL: H20, H50, H60, H70, H81.

1. Introducción

La Ley de Gobiernos Locales de Filipinas es probablemente, después de la Constitución, el elemento más importante del marco regulador del país. Su aprobación, teniendo en cuenta las enormes presiones en su contra, fue solamente posible gracias a una combinación de políticos visionarios y de hábiles (quizá también irregulares) maniobras parlamentarias (Hutchcroft, 2012). La percepción, por parte de los miembros de la Cámara de los Representantes y el Senado, de que la ley potenciaría, con la asignación de recursos fiscales a los Gobiernos locales, a sus mayores rivales políticos limitó enormemente la consecución de una mayoría para la aprobación de la ley. El mismo poder ejecutivo se ha mantenido tradicionalmente, pero sobre todo durante los primeros años de la recién

nacida democracia, reacio a ceder competencias a Gobiernos locales con limitada capacidad de gestión. Finalmente, la asignación de responsabilidades de prestación de servicios, de recaudación de tributos y de recursos por transferencias fiscales contenidas en la ley también estuvo sujeta a tensiones entre los distintos niveles de gobierno local. La estructura de Gobiernos locales de Filipinas incluye provincias y ciudades, municipios y barangays (el equivalente a las comunas de otros países del Sudeste Asiático). La distribución de responsabilidades de gasto y de recaudación de ingresos a cada nivel de gobierno local fue, por tanto, el resultado de la capacidad de negociación y del peso político relativo de cada uno de ellos.

La Ley de Gobiernos Locales (en adelante, para simplificar, la ley) aprobada en 1991 requiere de su revisión y de la preparación de propuestas de reforma si procede, cada cinco años. El Comité de Supervisión de la Descentralización, un órgano compuesto por representantes del poder ejecutivo y legislativo, y por las diferentes asociaciones ▷

* Principal Public Management Specialist, Banco Asiático de Desarrollo.

Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de la institución.

Versión de marzo de 2016.

de Gobiernos locales, tiene la potestad de liderar dicha revisión quinquenal. Considerando las enormes presiones descritas para la (casi milagrosa) aprobación de la ley en 1991, no sorprenderá a nadie saber que, desde entonces, la ley no ha sido sometida a la revisión quinquenal requerida en su articulado. Aunque el texto legal de 1991 era ciertamente innovador y sirvió como inspiración para muchos otros procesos descentralizadores en Asia, la ley presenta, 25 años después, graves lagunas de diseño, y requiere urgentemente de su revisión y mejora en línea con las mejores prácticas internacionales y las necesidades del país.

En este artículo el autor analiza los aspectos fundamentales de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno contenidos en la ley y ofrece algunas sugerencias de mejora en base a diferentes escenarios de reforma¹. En la primera sección se describe resumidamente la estructura de la descentralización fiscal en Filipinas en base a sus cuatro pilares tradicionales (asignación de competencias de gastos e ingresos propios, transferencias fiscales y endeudamiento local). En la segunda sección discutimos el potencial de una serie de propuestas de reforma del código local a cada uno de los pilares del sistema fiscal descentralizado². En la tercera sección concluimos evaluando el potencial de aprobación legislativa de las propuestas discutidas en la sección anterior.

2. El sistema fiscal descentralizado de Filipinas

La organización territorial-administrativa de Filipinas incluye 81 provincias, 144 ciudades, 1.490 municipalidades y 42.036 barangays. Cada uno de estos niveles de gobierno tiene responsabilidades de

¹ Los contenidos de la ley incluyen aspectos de la descentralización política y administrativa de Filipinas no tratados en este artículo.

² Las propuestas de reforma discutidas son el resultado del proceso de revisión de la ley liderado por el Departamento de Interior y Gobiernos Locales durante 2014 y 2015 y asistido por el Banco Asiático de Desarrollo. Cualquier error en la interpretación de dichas propuestas es únicamente atribuible al autor.

prestación de servicios y de recaudación tributaria definidas en la ley de 1991. El sistema completo de Gobiernos locales representa alrededor de un 26 por 100 del gasto público total (sin incluir la amortización de la deuda), o un 4,1 por 100 del PIB del país en 2014. En comparación con sus vecinos regionales, la proporción del total del gasto público que se realiza en Filipinas está solo detrás de Indonesia (con más del 40 por 100 del total de gasto bajo la responsabilidad de los Gobiernos locales), y muy por delante de países como Vietnam, Camboya y otros.

En relación a los ingresos fiscales, los Gobiernos locales en Filipinas continúan siendo, salvo excepciones, mayoritariamente dependientes en las transferencias fiscales del Gobierno central. Alrededor del 65 por 100 de los ingresos de los Gobiernos locales provienen de transferencias e ingresos tributarios compartidos con el Gobierno central, mientras que un 35 por 100, en promedio, de sus ingresos proceden de recaudación por tributos propios. A continuación, procedemos a detallar estos aspectos generales del sistema.

2.1. Las responsabilidades de gasto de los Gobiernos locales

Aunque durante los últimos 25 años el número y la cobertura los servicios prestados por los Gobiernos locales se han incrementado, las responsabilidades de prestación de servicios definidas en la ley de 1991 se mantienen prácticamente inmutables. Tres sectores fundamentales fueron el foco de la primera descentralización: agricultura, medioambiente y recursos naturales, y salud y servicios sociales. El Ministerio de Obras Públicas quedó fuera del proceso de descentralización de competencias, como prueba de su importancia financiera y de la presión ejercida por los representantes de la legislatura para mantener bajo su control la inversión territorializada que es moneda de cambio en las negociaciones políticas. Los Gobiernos locales deben prestar servicios agrícolas, y en particular tareas de extensión ▷

TABLA 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO LOCAL CONSOLIDADO: CLASIFICACIÓN SECTORIAL
(En porcentajes)

	2010	2014
Gasto corriente	85,0	88,0
Servicios generales	39,0	47,0
Educación, cultura y deportes	0,4	5,0
Salud, nutrición y control de población	15,0	11,0
Empleo.....	0,1	0,1
Vivienda y desarrollo comunitario.....	0,6	2,0
Bienestar social	3,3	6,0
Servicios económicos	19,0	15,9
Amortización de la deuda	4,0	1,0
Gasto inversión	15,0	12,0

Fuente: Oficina de la Hacienda Pública Local, Departamento de Hacienda. Filipinas, 2015.

agrícola, irrigación e investigación; pero también en la recogida y tratamiento de residuos sólidos, tratamiento y distribución de agua, prestación de servicios de salud desde los centros comunales hasta los hospitales provinciales, servicios sociales a familias, comunidades indígenas, juventud y deportes; reforestación, pequeña minería e infraestructura básica (escuelas, carreteras locales, centros de salud, etcétera). La evolución del sistema fiscal descentralizado ha requerido de los Gobiernos locales una participación creciente en el área de educación, a pesar de no ser una competencia descentralizada, y en sectores como la justicia, la gestión de desastres naturales, etcétera.

En general, la asignación de competencias de gasto a los Gobiernos locales de Filipinas definida en la ley de 1991 continúa siendo razonable en comparación con otros países del área o incluso países de la OCDE. Sin embargo, esta asignación competencial presenta limitaciones que se han vuelto crecientemente importantes con el paso tiempo. Entre ellas: a) la escasa claridad en la asignación de competencias de gasto entre niveles de gobierno, que conlleva a duplicación de esfuerzos o a la dejación de funciones; b) la dificultad de modificar dicha asignación, ya que requeriría la enmienda de dichos apartados de la ley en el Congreso, y c) la dificultad de distinguir entre competencias delegadas (y por tanto financiadas por el Gobierno central con transferencias condicionadas) y las formalmente descentralizadas (que deben financiarse con recaudación por tributos locales y transferencias no condicionadas). Discutiremos estas limitaciones en la siguiente

sección, en la que también se ofrecerán sugerencias para su reforma.

La revisión de las partidas de gastos consolidadas de los Gobiernos locales (provincias, ciudades y municipalidades) en 2014 revela una concentración del gasto local en gastos corrientes (un 87 por 100 del total, incluyendo la amortización de la deuda), en relación al gasto de inversión (aproximadamente un 13 por 100 del total). La distribución del gasto por partidas sectoriales indica una concentración en servicios generales, con un 42 por 100 del total de gasto corriente, seguida en importancia por servicios económicos con un 19 por 100 y salud con un 12 por 100. Otras partidas como bienestar social, educación, etcétera, completan el presupuesto consolidado local (Tabla 1). El alto porcentaje de gasto comprometido a servicios generales (en su mayoría salarios de los funcionarios locales) y su proporción creciente durante varios años indica la dificultad de los Gobiernos locales para incrementar las partidas destinadas a prestación de servicios de salud o educación. Como veremos posteriormente, los recursos financieros disponibles para los Gobiernos locales se han mantenido constantes en términos reales desde principios de la década de los 2000. Los ajustes salariales han fagocitado por tanto los incrementos nominales de financiación, a expensas de la prestación de servicios básicos (Martínez-Vázquez, 2012).

Una última consideración relativa a la prestación de servicios por Gobiernos locales es el pequeño tamaño promedio de estos. Su proliferación en Filipinas durante los últimos 25 años está motivada ▷

por la búsqueda de mayores transferencias fiscales por parte del Gobierno y por la creación de espacios de representación que den cabida a las élites y aliados políticos. En algunos casos, también, para dar cabida a los miembros de dinastías políticas. Estas dinámicas explican la conversión de numerosos municipios en ciudades, la creación de nuevas provincias (Davao del Sur más recientemente) o de un número ingente de barangays (más de 42.000 actualmente). Las reglas que permiten la creación de nuevos Gobiernos locales están contenidas en la ley de 1991 y, salvo menores modificaciones, no han sido adaptadas a la realidad del país, especialmente en lo que se refiere a los mínimos de población necesarios para crear un nuevo Gobierno local.

Subrayando la necesidad de acometer la reforma de los apartados de la ley que regulan la creación de nuevos Gobiernos locales, para limitar su número, es necesario también desarrollar alternativas de prestación de servicios que permitan alcanzar economías de escala a Gobiernos locales de pequeño tamaño. La cooperación local en la prestación de servicios (las llamadas mancomunidades en España) no está, sin embargo, adecuadamente desarrollada en el marco legal de Filipinas. Las llamadas «alianzas» de Gobiernos locales carecen de personalidad jurídica, con lo que no pueden gestionar fondos públicos. Además, carecen por este motivo de instrumentos de financiación conjunta (acceso a préstamos sindicados, captación de tributos comunales, etcétera) que permitan acometer inversiones que individualmente no serían viables por el pequeño tamaño de los Gobiernos locales. Elaboraremos posibles soluciones a esta problemática en la tercera sección de este artículo.

¿Cómo se financia el gasto público de los Gobiernos locales? Tal y como recomiendan las buenas prácticas en descentralización fiscal, el gasto local en Filipinas se financia con una combinación de tributos propios (impuestos y tasas), transferencias del Gobierno central (condicionadas a determinados gastos, pero también no condicionadas como el Internal Revenue Allotment), y endeudamiento local (mayoritariamente de entidades financieras públicas).

2.2. Ingresos fiscales por recursos propios (impuestos y tasas)

Los Gobiernos locales, en general, precisan de un adecuado nivel de recaudación por tributos propios para asegurar una descentralización efectiva del gasto. Es importante que puedan afectar el volumen y la priorización de las partidas de gasto a través de sus propias decisiones, por las que son responsables frente a los electores (Bird, 1999). Una mayor capacidad fiscal, entendida como la capacidad de generar una proporción mayor de los recursos fiscales necesarios a través de instrumentos tributarios propios, es una fórmula superior a la financiación exclusivamente basada en transferencias del Gobierno central. Estas vienen a menudo condicionadas, con lo que es difícil responder a las prioridades y preferencias de los electores, si los fondos traen ya su uso predeterminado por ministerios nacionales. Por tanto, una baja ratio de recaudación local sobre PIB es indicativo de baja autonomía fiscal y debilita los vínculos de rendición de cuentas con el electorado local.

Los Gobiernos locales de Filipinas recaudan, en promedio, un 35 por 100 de sus recursos fiscales por tributos propios, un porcentaje creciente como puede verse en la Tabla 2. Entre ellos, los ingresos por impuestos representan la mayor parte de la recaudación por fuentes propias, con un 71 por 100 del total en 2014. Tradicionalmente, el impuesto a la propiedad ha sido la fuente más importante de ingresos propios de los Gobiernos locales en Filipinas. En 2014, todavía representaba un 30 por 100 del total de ingresos locales. En la última década, sin embargo, la importancia del impuesto local a las actividades económicas se ha incrementado hasta convertirse en el primero en términos de recaudación, con el 37 por 100 de los ingresos locales en 2014 (Tabla 3).

La mayor importancia relativa del impuesto local a las actividades económicas es quizá la diferencia más destacada en la evolución de los impuestos locales desde 2010. La recaudación por este impuesto, sin embargo, está concentrada de manera muy ▷

TABLA 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES (2009-2014)
(En porcentaje)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos propios	31,17	31,98	32,02	35,66	35,95	35,0
Transferencias	68,83	68,02	67,98	64,34	64,05	65,0

Fuente: Oficina de la Hacienda Pública Local (Bureau of Local Government Finance, 2014).

TABLA 3
INGRESOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES (2010-2014)
(En porcentaje)

	2010	2011	2012	2013	2014
Fuentes de ingresos	100	100	100	100	100
Impuestos locales	66	69	69	71	71
Impuesto a la propiedad/contribución territorial	31	31	29	31	30
Impuesto a las actividades económicas	31	34	36	36	37
Otros	4	4	4	4	4
Tasas	34	31	31	29	29
Permisos y licencias	7	6	6	6	6
Tasas por servicios locales	5	6	6	6	7
Ingresos de empresas públicas locales	12	12	13	12	12
Otros ingresos	10	7	6	5	4

Fuente: Oficina de Hacienda Pública Local (2014).

intensa en los grandes centros urbanos, sede de la mayor parte de la actividad económica del país. Por su parte, las tasas y contribuciones recaudadas por los Gobiernos locales representaron en 2014 un 29 por 100 del total de ingresos por recursos propios. La importancia relativa de los diferentes grupos de ingresos se ha mantenido prácticamente constante desde 2009.

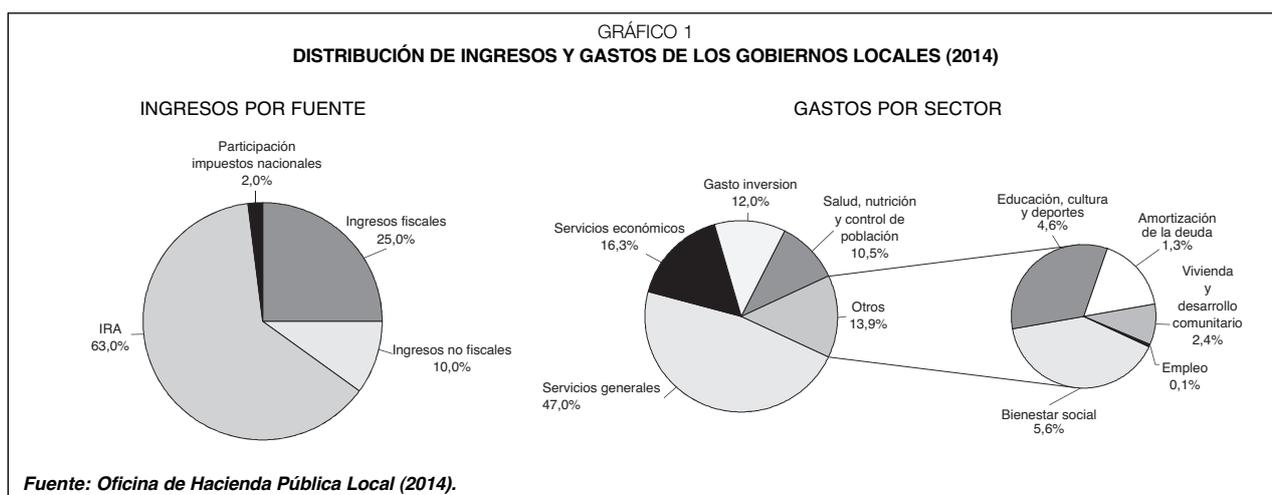
La productividad de la base tributaria local es, en general, baja por deficiencias de diseño y por limitaciones políticas a la acción de los Gobiernos locales. Las propuestas de reforma discutidas en la siguiente sección tienen el potencial de doblar la recaudación por impuestos de los Gobiernos locales solo con la aplicación de mejoras a los instrumentos definidos en la ley de 1991. Desde la aprobación de la ley no se ha considerado, además, la posibilidad de introducir nuevos instrumentos tributarios de reconocido valor en otros países. Mientras tanto, la ley permite a los Gobiernos locales definir nuevos tributos si la base imponible no está siendo utilizada por un nivel de gobierno superior. En ocasiones, esto ha llevado a una excesiva «innovación» impositiva a costa de la actividad de empresas privadas (por ejemplo, con impuestos medioambientales a empresas extractivas o manufactureras). Estos aspectos

son abordados en la tercera sección de este artículo.

2.3. El sistema de transferencias fiscales entre niveles de gobierno

El 40 por 100 de la recaudación de impuestos de Filipinas, exceptuando el impuesto al valor añadido (IVA) y los impuestos al comercio exterior, se distribuye a los Gobiernos locales a través de la transferencia fiscal Internal Revenue Allotment (o IRA). La distribución se realiza en dos pasos. Primero, se realiza un reparto vertical, en el que las provincias reciben un 23 por 100 del total disponible, las ciudades otro 23 por 100, las municipalidades un 34 por 100 del total (recordemos que son 1490 entidades) y los barangays se reparten el 20 por 100 restante.

Una vez hecho el reparto por nivel de gobierno, la asignación del monto por transferencia a cada Gobierno local se realiza a través de una fórmula (común para todos los niveles de gobierno). La fórmula incluye tres variables con los siguientes pesos relativos: población (con un 50 por 100), superficie (25 por 100) y participación igualitaria (25 por 100). Esta última variable, por tanto, distribuye un 25 por 100 ▷



del monto total disponible por IRA en base al número de Gobiernos locales, independientemente de su tamaño, población o capacidad fiscal.

Como hemos reseñado, las transferencias por IRA han sido, desde su establecimiento, la fuente principal de financiación de los Gobiernos locales en Filipinas, con un 63 por 100 del total de ingresos en 2014, cerca de 247 billones de pesos. Las participaciones en ingresos tributarios de industrias extractivas representaron el 2 por 100 de los ingresos locales en 2014, completando, con otras transferencias de pequeño tamaño, el 65 por 100 de los ingresos locales.

Debido a su importancia relativa, y a la percepción de que los recursos con los que cuentan, son insuficientes para prestar los servicios requeridos por sus comunidades. El incremento de los montos distribuidos por IRA ha sido, y continúa siendo, una reivindicación fundamental de los Gobiernos locales de Filipinas. Dicho incremento se ha formalizado en dos propuestas de reforma que, regularmente, se debaten el Congreso sin, hasta ahora, ningún éxito. La primera incluye el incremento del porcentaje de participación de los Gobiernos locales en los ingresos corrientes del 40 por 100 actual al 50 por 100, sobre la misma base. La segunda versión de esta reivindicación es la inclusión, en la base de cálculo del monto total por IRA, de la recaudación por IVA y por impuestos al comercio exterior, actualmente no incluido. Esta propuesta incrementaría el fondo del IRA en aproximadamente la misma

cuantía que la primera opción de reforma. Algunas propuestas de reforma (remitidas como propuestas de ley al Congreso) han combinado ambas opciones, lo que sería absolutamente inasumible para el Departamento de Hacienda. Existe, para finalizar, una resolución pendiente del Tribunal Supremo sobre la inclusión del IVA y los impuestos al comercio exterior en el cálculo del IRA que podría cambiar de manera muy importante el escenario de financiación local si es considerada positivamente. Entre tanto, la discusión sobre estas propuestas ha sido, como hemos descrito, fallida e incluso contraproducente. Limitar el incremento de la financiación local al incremento de las transferencias fiscales elimina opciones complementarias y más eficientes como el desarrollo de los tributos locales. Hasta la fecha, este enfoque tan limitado ha monopolizado el debate de reforma.

Desde el año 2011, el sistema de transferencias incluye dos elementos nuevos: el llamado Performance Challenge Fund (PCF, un fondo de incentivos a la buena gestión pública) y el Bottom-up-Budget Initiative (BuB). Este último articula transferencias desde los ministerios sectoriales a los Gobiernos locales para proyectos enfocados a la reducción de la pobreza y que han de ser identificados de manera conjunta entre los Gobiernos nacional y local y la sociedad civil. Comparado con los montos por transferencias por IRA, estas nuevas transferencias (dedicadas mayoritariamente a proyectos de infraestructuras) son ciertamente ▷

menores. El PCF distribuye anualmente alrededor de 1 billón de pesos (menos de 20 millones de euros) mientras que el BuB distribuyó alrededor de 21 billones de pesos en 2014 (cerca de 420 millones de euros). Su importancia fundamental radica en los elementos de gestión que incorporan: incentivos a las buenas prácticas de gestión y participación ciudadana en los procesos de planificación y presupuestarios locales.

2.4. Capacidad de endeudamiento de los Gobiernos locales

El principal objetivo de un sistema fiscal descentralizado es facilitar la prestación de servicios públicos de manera equitativa a través del territorio nacional y así apoyar el desarrollo nacional y local sin poner en peligro la necesaria estabilidad macroeconómica. Tras la asignación de responsabilidades de gasto, la asignación de tributos propios y las transferencias fiscales, el endeudamiento local es el cuarto pilar clave de un sistema fiscal descentralizado. El endeudamiento es una alternativa fundamental para la financiación de proyectos de infraestructura. Sin acceso a endeudamiento, pocos Gobiernos locales podrían enfrentar el tamaño de las inversiones en infraestructuras requeridas en sus localidades solo con su recaudación tributaria y los montos recibidos por transferencias. Además, los Gobiernos locales que toman préstamos están sujetos a la disciplina del mercado, ya que los bancos e instituciones crediticias los someten a análisis de riesgo crediticio y a requerimientos de transparencia financiera que contribuyen a mejorar la calidad de la gestión pública.

La ley de 1991 define dos reglas fundamentales que regulan el endeudamiento local en Filipinas. Primera, la obligatoriedad de equilibrar el presupuesto. Segunda, la amortización de la deuda financiera no puede exceder el 20 por 100 de los ingresos corrientes de los Gobiernos locales. Estas dos reglas fiscales son muy comunes en el ordenamiento fiscal de muchos países, aunque también

susceptibles de mejora como veremos. Las restricciones más importantes al acceso al crédito local, sin embargo, son de carácter administrativo.

La Ley del Banco Central de Filipinas de 2012 introdujo nuevos requerimientos administrativos que han limitado, de hecho, el acceso al endeudamiento local. Antes y después de la nueva Ley del Banco Central, el Departamento de Hacienda de Filipinas (su Oficina de Hacienda Pública Local) había de emitir dos certificados para la aprobación de un préstamo local: el certificado de capacidad de servicio de deuda y el certificado de máximo endeudamiento. Gracias a nuevos sistemas informáticos recientemente implantados, la emisión de dichos certificados es rápida y eficiente. Desde 2012, sin embargo, los Gobiernos locales requieren, además, para conseguir el desembolso de los préstamos concedidos, el permiso del Comité de Política Monetaria del Banco Central. La Oficina de Hacienda Pública Local limita también el acceso a endeudamiento a Gobiernos locales que obtienen el Sello de Buena Gestión Pública (en inglés, Seal of Good Housekeeping). Este requerimiento incluye la aprobación de los resultados de auditoría durante los tres años anteriores a la concesión del préstamo, y una certificación de la entidad financiera confirmando que la concesión del préstamo no incluye la necesidad de mantener depósitos inmovilizados en la entidad como garantía de amortización.

Como resultado de la acumulación de barreras administrativas, el nivel de endeudamiento público local en Filipinas es muy bajo, y se concentra en las entidades crediticias y bancos propiedad del Estado. En relación al producto interior bruto del país, el endeudamiento local anual pasó de suponer en promedio el 0,17 por 100 del PIB (alrededor de 14 billones de pesos), durante el periodo 2009 a 2011, a representar el 0,11 por 100 del PIB en 2013 (unos 12 billones de pesos). El *stock* de deuda local representaba únicamente un 0,68 por 100 del PIB en Filipinas en 2013. Aunque algunos observadores pudieran aplaudir esta actitud fiscal conservadora, lo cierto es que el descenso en endeudamiento local parece estar asociado a un descenso proporcional ▷

en la inversión pública de los Gobiernos locales. Incluso a su máximo nivel, la deuda acumulada de los Gobiernos locales en Filipinas (recordemos responsables del 26 por 100 del gasto público) palidece frente al monto de deuda del Gobierno central, que se estimaba en un 62 por 100 del PIB en el periodo 2009 a 2011. La comparación con otros países del Sudeste Asiático muestra niveles de deuda comparativamente bajos de los Gobiernos locales de Filipinas. Esto indica, quizá, un potencial aún inexplorado de esta herramienta fiscal para el desarrollo económico local sin necesidad de poner en riesgo la estabilidad macroeconómica del país. En el contexto actual, en el que el Gobierno de Filipinas planea el desarrollo de proyectos de inversión a través de asociaciones público-privadas a nivel local (continuando el éxito alcanzado a nivel nacional), el acceso a líneas de crédito por parte de Gobiernos locales se presenta como indispensable para acceder a la necesaria financiación de dichos proyectos. Es improbable que las entidades financieras de capital público (en particular el Land Bank), que han monopolizado el mercado de crédito a los Gobiernos locales, puedan enfrentar las necesidades venideras de financiación. El acceso a crédito de instituciones privadas requerirá, por tanto, de la eliminación de barreras administrativas como las recientemente introducidas.

Como hemos visto en esta sección, el sistema fiscal descentralizado de Filipinas incluye elementos de los cuatro pilares fundamentales de la descentralización fiscal: asignación de gastos e ingresos propios, un sistema de transferencias entre niveles de gobierno y capacidad de endeudamiento. Sin embargo, a falta de reforma del sistema, desde la aprobación de la ley, en 1991, se limita la eficiencia de los Gobiernos locales de manera crítica. Primero, por la falta de claridad de la asignación de responsabilidades de prestación de servicios, que lleva al despilfarro (si dos o más niveles de gobierno prestan el mismo servicio) o a la dejación de funciones en ausencia de fondos públicos. Segundo, la baja recaudación por tributos locales limita la expansión de la cobertura de los servicios

públicos locales. Dicha baja recaudación es atribuible a deficiencias de diseño contenidas en la ley, pero también a presiones políticas que serían abordables por reformas de ciertos aspectos de la ley. Tercero, el diseño del principal fondo de transferencias no distribuye de manera equitativa los recursos disponibles. Esto supone que localidades con rica base tributaria continúen obteniendo una cantidad innecesaria de recursos por transferencias, mientras las más pobres son incapaces de prestar niveles comparables de servicios. Por último, la capacidad de endeudamiento local, a niveles comparativamente bajos, se encuentra limitada por trabas administrativas. Esto restringe el nivel de inversión pública y el acceso a nuevos instrumentos de inversión, como las asociaciones público-privadas. En la siguiente sección ofrecemos algunas opciones de reforma que ayudarían a enfrentar estas limitaciones del sistema e incrementarían la eficacia de la gestión pública local.

3. Propuestas para la mejora de la eficiencia del sistema fiscal descentralizado

La percepción unánime de los observadores nacionales e internacionales, las agencias de gobierno nacionales y locales, el sector privado, y la sociedad civil es que 25 años después de su aprobación, la ley de 1991 presenta deficiencias estructurales que limitan el potencial de desarrollo local y la equidad general del sistema fiscal descentralizado. Hemos reseñado, sin embargo, en la primera sección de este artículo, la ausencia de reformas de mención a la ley debido a la dificultad de conseguir los apoyos suficientes para la enmienda del texto legal en el Congreso. Estas dificultades incluyen las rivalidades políticas entre la legislatura y los representantes de los Gobiernos locales o estos entre sí, y las reticencias del poder ejecutivo (recordemos las recientes restricciones al crédito local) a una mayor asignación de recursos al sistema de gobiernos subnacionales. ▷

También es necesario mencionar que la reforma de los aspectos fiscales de la ley ha estado limitada por la ausencia de un análisis integrado de los pilares de la descentralización fiscal en Filipinas. Como decíamos en la segunda sección de este artículo, las únicas propuestas de reforma de la ley que han alcanzado un grado de discusión reseñable son las peticiones de incremento del IRA desde el 40 por 100 de la recaudación por tributos internos al 50 por 100. Semejantes propuestas, aunque parezcan enfrentar algunos de los problemas descritos (débil base financiera de los gobiernos locales y una distribución desigual de los recursos disponibles), fracasan en enfrentar de manera integral los desafíos del sistema.

Consciente del limitado enfoque de las iniciativas de reforma de la ley existentes, en el año 2013, el Gobierno de Filipinas encomendó al Departamento de Interior y Gobiernos locales una revisión en profundidad de los aspectos fiscales de la ley de 1991. La revisión de la ley contenía tres procesos paralelos. En primer lugar, una consulta nacional sin precedentes, incluyendo varios congresos regionales con amplia representación de los Gobiernos locales, la legislatura y las agencias del Gobierno nacional, donde se identificaron y debatieron las prioridades de reforma. En segundo lugar, la preparación de informes técnicos supervisados por el Comité de Coordinación de la Descentralización y discutidos en profundidad con representantes de la academia, el sector privado y la sociedad civil, sobre las dimensiones fiscales y financieras de la ley de 1991, y que desarrollaban una propuesta de reforma que pudiera ser redactada en forma de enmiendas a la ley. En tercer lugar, la revisión contenía una evaluación de los elementos del marco legal de Filipinas que directa o indirectamente han modificado aspectos de la ley de 1991, incluyendo decisiones del Tribunal Supremo, y que debieran integrarse en un texto reformado.

Las propuestas de reforma, así como su grado de aceptación por los distintos agentes sociales y gubernamentales, fueron referidas por el Departamento de Interior al resto de agencias nacionales en

agosto de 2015, y forman una hoja de ruta nacional para la reforma del código a medio y largo plazo. A continuación, describimos las propuestas de mayor calado y que recibieron mayor apoyo entre los participantes del proceso de revisión de la ley.

3.1. Sobre las competencias de gasto y las modalidades de prestación de servicios públicos

De manera prioritaria, las reformas a la ley de 1991, relativas a los apartados que definen las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno, deben estar encaminadas a clarificar las mismas y a definir si dichas competencias son delegadas o descentralizadas. Actualmente, la relación de competencias de gasto de la Ley de 1991 presenta una alta duplicación de competencias (cada nivel de gobierno parece ser responsable de las mismas competencias). Esto conduce o bien al despilfarro de fondos públicos (si cada nivel de gobierno presta los mismos servicios) o a la dejación de prestaciones si es que no se puede determinar con claridad el nivel de gobierno responsable. Al mismo tiempo, el Gobierno nacional tiende a requerir de los Gobiernos locales funciones adicionales que no son acompañadas de sus correspondientes recursos financieros (y para las que dedica, por ley, un porcentaje de recursos del IRA). Estas prácticas reducen la autonomía fiscal de los Gobiernos locales y terminan afectando el bienestar de las comunidades por la falta de prestación de servicios.

La ley, por tanto, precisa indicar en su texto una distinción entre las competencias delegadas por el Gobierno central (y que debe asistir a financiar con transferencias condicionadas a ese uso) y las competencias descentralizadas. Estas últimas son de plena responsabilidad de los Gobiernos locales, que utilizan los tributos propios y transferencias como el IRA para la financiación de dichos servicios. La inclusión en la ley de esta distinción ofrecería una protección adicional a la autonomía fiscal de los Gobiernos locales, tan frecuentemente erosionada por mandatos de prestación de servicios del ▷

Gobierno nacional no financiados con los recursos necesarios.

Tal y como mencionamos en la segunda sección, es también necesario, para mejorar la prestación de servicios públicos de los Gobiernos locales, que el marco legal para la prestación mancomunada de dichos servicios se complete. A tal efecto, los análisis realizados (Fernández Llera, 2014) recomiendan la enmienda de la ley de 1991 para incluir la creación de un registro nacional de mancomunidades, gestionado por el Departamento de Interior y Gobiernos Locales u otra agencia nacional. El registro de una mancomunidad dotaría a la misma de personalidad jurídica, por lo que podría gestionar fondos públicos y recaudar tributos (tasas y contribuciones, pero también impuestos).

3.2. Sobre la recaudación de tributos (tasas e impuestos) locales

Antes de debatir la necesidad o no de incrementar el monto por transferencias del Gobierno nacional a los Gobiernos locales, es necesario considerar si las bases impositivas locales están siendo debidamente utilizadas. La productividad de gran parte de los impuestos locales es baja, y su potencial de mejora muy substancial con enmiendas mínimas al texto de la ley de 1991. Un escenario base de reforma, centrado únicamente en mejorar la productividad de los tributos actualmente asignados a los Gobiernos locales, tendría el potencial de incrementar la recaudación local por tributos propios en cerca de 100 billones de pesos anuales. Esto supondría doblar la recaudación por impuestos locales e incrementar el monto global de financiación local en un 25 por 100. La reforma precisaría de dos modificaciones a la ley. Primera, la aprobación de la valoración del catastro local por el Departamento de Hacienda (y no por las asambleas locales, que sufren presiones ingentes en su contra). Esto permitiría una revaluación constante de las propiedades y por tanto incrementaría el potencial de recaudación del impuesto a la propiedad. Asumiendo constantes

todos los demás elementos del sistema de valoración, esta reforma tiene el potencial de incrementar la recaudación local en alrededor de 50 billones de pesos al año.

La segunda reforma requerida es la simplificación de los tramos del impuesto local a las actividades económicas a un solo tramo, definido al 1,5 por 100 del ingreso bruto. Además de la reducción de los costes de gestión del impuesto (actualmente existen 15 tramos en el impuesto, uno por sector), las simulaciones disponibles indican que la reforma permitiría aumentar la recaudación por este tributo en unos 50 billones de pesos anuales (Manasan y Ávila, 2014).

Este escenario base no incluye posibilidades más ambiciosas de reforma, como la inclusión de nuevos impuestos locales. Recientes análisis técnicos estiman que la creación de un impuesto a la renta local (de gran potencial en las grandes zonas urbanas del país), sobre la base del impuesto a la renta nacional, podría incrementar la recaudación local en un 7 por 100, o alrededor de 6,5 billones de pesos al año (Díaz de Sarralde, 2014). Con menor potencial recaudatorio, pero igualmente interesantes en cuanto a la dimensión de política pública que introducen, son las tasas e impuestos medioambientales, sin desarrollar. La racionalización de este grupo de tributos ayudaría a dar estabilidad a los marcos impositivos locales, demasiado a menudo plagados de tasas y contribuciones mal diseñadas que llegan a distorsionar la actividad económica por un mal reconocido afán recaudador.

3.3. Sobre el sistema de transferencias fiscales

Una vez debatido el potencial no desarrollado de los tributos locales, es más sencillo enmarcar la discusión sobre la reforma de las transferencias fiscales en sus aspectos fundamentales. Una importante proporción de los Gobiernos locales de Filipinas carece de la base tributaria necesaria para beneficiarse de las reformas tributarias sugeridas en la ▷

sección anterior. Para ello es necesario que la distribución del IRA sea realizada de manera más equitativa. Asumiendo como «línea roja» la posición del Departamento de Finanzas de limitar el IRA al 40 por 100 actual de los ingresos corrientes del país, es posible sin embargo modificar la fórmula de distribución del IRA para lograr una distribución más equitativa de los fondos. Para ello, bastaría con introducir en la fórmula una variable que midiera la capacidad de recaudación por recursos propios de los Gobiernos locales. Esto permitiría asignar mayores montos relativos a aquellos sin potencial de recaudación tributaria y menores a los grandes centros urbanos, por ejemplo, que generan más del 60 por 100 de sus recursos ya por tributos propios. Para esto no es necesario incrementar de manera alguna el monto total de transferencias. Pudiera además definirse un «suelo presupuestario» en el año inicial de la reforma, de tal manera que ningún Gobierno local recibiera menor dotación que el año previo a la introducción de la reforma, limitándose la oposición política a la misma (Martínez-Vázquez 2011).

En relación a los nuevos instrumentos de transferencias desarrollados bajo la Administración Aquino (en particular el BuB y el PCF), es de desear que estos instrumentos, establecidos por orden presidencial, sean institucionalizados para proteger su implantación. El BuB podría ser el embrión del sistema de transferencias condicionadas del que carece el sistema fiscal descentralizado de Filipinas, mientras que sus características más novedosas (participación ciudadana en la planificación y presupuestación local, coordinación entre entidades nacionales y locales, enfoque a reducción de la pobreza) deben integrarse en el proceso general de planificación local, y no estar limitadas a un programa de gasto en particular.

3.4. Sobre la capacidad de endeudamiento local

Las reformas de los apartados de la ley de 1991 relativas al crédito local deben estar enfocadas a la

reducción de trabas administrativas al acceso al crédito de entidades privadas por los Gobiernos locales. Es necesario, en particular, eliminar el trato de favor a las entidades crediticias de propiedad pública, para reducir los costes de financiación local mediante la competencia con los bancos privados. Para ello, los requisitos de depósito de los Gobiernos locales en entidades privadas para la concesión de préstamos han de ser relajados. El proceso de aprobación de préstamos podría además simplificarse con la eliminación del requerimiento de aprobación de los mismos por el comité monetario del Banco Central de Filipinas, que poco añade a la supervisión del nivel general de deuda pública local.

La ley de 1991 requiere además mayor claridad en la definición de la «regla de oro» del endeudamiento público, es decir, el endeudamiento local ha de ser limitado a la financiación de gastos de inversión y no gastos corrientes. Como se menciona más arriba, el descenso en el endeudamiento local (ya de por sí muy bajo en Filipinas), está asociado a una reducción del gasto de inversión tan necesario. Añadidas a la voluntad del Gobierno de identificar e implementar proyectos de inversión por asociaciones público-privadas a nivel local, las presiones para racionalizar el acceso al endeudamiento deben incrementarse en un futuro próximo.

4. Conclusión: perspectivas políticas de reforma

La reforma del sistema fiscal descentralizado de Filipinas es esencial para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país. Incrementar la efectividad del gasto público local (un 26 por 100 del total) permitiría la mejora en la cobertura y calidad de los servicios públicos. La racionalización del sistema tributario local reduciría la dependencia de los Gobiernos locales de las transferencias del Gobierno central, y por tanto asistiría la estabilidad fiscal del país. Un sistema tributario local predecible facilita la iniciativa privada y permite la creación de empleo. Finalmente, el sistema fiscal puede contribuir a la ▷

mejor rendición de cuentas a los ciudadanos, si incluye incentivos a la buena gestión pública y suficientes elementos de transparencia financiera.

Casi 25 años después de su aprobación, la (entonces innovadora) Ley de Gobiernos Locales de Filipinas de 1991 precisa de su revisión y enmienda. Los problemas de diseño estructural de la ley suponen una limitación decisiva a la eficiencia de la gestión pública local. Estos problemas son difícilmente solventables con la continua adición de nuevos programas de gasto (como el PCF o el BuB), de escasa importancia relativa en comparación con los tributos locales o el IRA. Existe unanimidad en la necesidad de reformar la ley entre las agencias de gobierno nacionales y locales, el sector privado y la sociedad civil, u observadores internacionales. Sin embargo, las dificultades del entramado legislativo del país, unidas a las viejas tensiones políticas descritas al principio de este artículo, sugieren una reducida probabilidad de éxito de la reforma.

La revisión de los aspectos fiscales de la ley recientemente completada por el Gobierno solventa uno de los problemas fundamentales de la reforma durante los últimos años: la ausencia de un análisis integrado de los cuatro pilares de la descentralización fiscal en Filipinas. El conjunto de reformas propuestas puede, por tanto, presentarse como una enmienda global o las diferentes reformas pueden presentarse por separado, pero siempre bajo la perspectiva global desarrollada.

En su conjunto, estas reformas permitirían: a) incrementar el nivel de gasto de los Gobiernos locales en general; b) mejorar la equidad en la distribución de los recursos públicos, y c) reducir el coste de financiación de los Gobiernos locales, mejorando el nivel de inversión pública. Es preciso mencionar que estos efectos no tendrían coste alguno para las arcas nacionales, ya que no necesitan del incremento en el monto de transferencias por parte del Gobierno nacional.

Descrito este escenario como *win-win*, es de esperar que la discusión y el debate de estas

propuestas de reforma continúe con la Administración nacida de las elecciones de mayo de 2016. El conjunto de reformas aquí detallado no supone un cambio en la estructura de poder entre niveles de gobierno. No implica una redistribución del poder político y no supone un coste para las arcas públicas. Es de esperar que el nuevo Congreso valore positivamente esta propuesta y enfrente el debate de reforma de una de las leyes más importantes del país, 25 años después de su aprobación.

Bibliografía

- [1] DÍAZ DE SARRALDE, S. (2014). «Philippines Decentralization: The chance for a Local Income Tax». *Informe técnico para la revisión de la Ley de Gobiernos Locales de Filipinas*. Asian Development Bank. Mimeo.
- [2] FERNANDEZ LLERA, R. (2014). «Inter-local cooperation and alliances in the Philippines». *Informe técnico para la revisión de la Ley de Gobiernos Locales de Filipinas*. Asian Development Bank. Mimeo.
- [3] HUTCHCROFT, P.D. (2012). «Re-slicing the pie of patronage: the politics of the internal revenue allotment in the Philippines, 1991-2010». *The Philippine Review of Economics*, vol. XLIX, nº 1, June 2012, pp. 109-134.
- [4] MANASAN, R. (2014). «Reform of the Regulatory Framework for Local Government Debt and Credit Financing under the 1991 Local Government Code». *Informe técnico para la revisión de la Ley de Gobiernos Locales de Filipinas*. Asian Development Bank. Mimeo.
- [5] MANASAN, R. y ÁVILA, A. (2014). «Reform of Local Taxing Powers under the 1991 Local Government Code». *Informe técnico para la revisión de la Ley de Gobiernos Locales de Filipinas*. Asian Development Bank. Mimeo.
- [6] MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2011). *Designing the Local Government Enhancement Fund for the Philippines*. Asian Development Bank. Mimeo
- [7] MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2012). *Fiscal Decentralization and Local Public Finance Management Sector Assessment, Strategy and Road Map. Part 1: Fiscal Decentralization Reforms*. Asian Development Bank and French Development Agency. Mimeo.

*Faith Christian Q. Cacnio**
*Jade Eric T. Redoblado**
*Hazel C. Parcon-Santos**
*Marites B. Oliva**

LA ESTRATEGIA DE FIJACIÓN DE OBJETIVOS DE INFLACIÓN EN FILIPINAS

Una evolución acorde con los acontecimientos mundiales

La estrategia de fijación de objetivos de inflación se está convirtiendo en la estrategia preferente de política monetaria. A lo largo de este artículo los autores describen la evolución de la estrategia de fijación de objetivos de inflación en Filipinas y aportan una evaluación de su impacto a la vista de la cambiante dinámica de la inflación de este país. El análisis cuantitativo muestra que la economía filipina se ha beneficiado de la adopción de una estrategia de fijación de objetivos de inflación, como prueba la caída gradual de la persistencia de la inflación y el hecho de que el proceso inflacionista esté más centrado en el futuro. Asimismo, la inflación se ha vuelto menos sensible a perturbaciones en la brecha del producto y en la del tipo de cambio real, gracias a una implementación creíble y eficiente de la estrategia, y se han reforzado los efectos a largo plazo de la política monetaria sobre los tipos de interés de mercado. Los resultados también indican que, debido a los crecientes desafíos internos y externos, se requiere una estrategia de fijación de objetivos de inflación un poco más flexible si se quiere lograr una estabilidad de precios compatible con un crecimiento sostenible.

Palabras clave: Filipinas, política monetaria, objetivos de inflación, tipos de interés, tipo de cambio, eficacia de la política monetaria.

Clasificación JEL: E43, E52, E58.

1. Introducción

Durante las dos últimas décadas se ha generado un amplio consenso sobre el hecho de que la estabilidad de precios –una tasa de inflación baja y estable– proporciona importantes beneficios a la economía. Aunque la evidencia empírica sobre el impacto de la inflación en el crecimiento económico

varía según los países, la observación general es que la inflación, particularmente en niveles altos, puede ser perjudicial para el crecimiento. Por el contrario, una inflación baja y estable reduce las incertidumbres y distorsiones en la economía, permitiendo con ello que los agentes económicos (es decir, los hogares y empresas) gestionen mejor sus decisiones de consumo e inversión. Así, la teoría y la evidencia sugieren que la política monetaria debería centrarse en promover la estabilidad de precios (Mishkin, 2007). El fuerte énfasis en la estabilidad de precios ha dado lugar a que la estrategia de ▷

* Miembros del Centro de Política Monetaria y Financiera (Center for Monetary and Financial Policy) del Banco Central de Filipinas.

Las opiniones expresadas en este documento son únicamente las de los autores y no reflejan las del Banco Central de Filipinas.

Versión de marzo de 2016.

fijación de objetivos de inflación (*inflation targeting* o IT por sus siglas en inglés¹) se haya convertido en el esquema preferido de política monetaria.

En este artículo se presenta la evolución de la estrategia de fijación de objetivos de inflación en Filipinas y se ofrece un análisis de su impacto a la vista de la evolución de la dinámica de la inflación en Filipinas. El apartado 2 discute el marco de la estrategia de fijación de objetivos de inflación y evalúa su rendimiento. En el apartado 3 se presentan los resultados de las evaluaciones cuantitativas del impacto de la estrategia de fijación de objetivos de inflación. El apartado 4 describe diversas cuestiones relacionadas con la aplicación de la estrategia de fijación de objetivos de inflación para el futuro, y el apartado 5 presenta las conclusiones.

2. La estrategia de fijación de objetivos de inflación en Filipinas

2.1. El cambio hacia la fijación de objetivos de inflación

Antes de adoptar una estrategia de fijación de objetivos de inflación, el Banco Central de Filipinas (en adelante BSP, acrónimo de su nombre oficial en tagalo de *Bangko Sentral ng Pilipinas*) utilizaba un enfoque de política monetaria basado en agregados monetarios. En el supuesto de que la velocidad del dinero se mantenga estable en el tiempo, los cambios en la oferta de dinero están directamente relacionados con los cambios de precios o la inflación. El enfoque fue posteriormente modificado para poner un mayor énfasis en la estabilidad de precios en vez de respetar estrictamente los objetivos fijados para los agregados monetarios, de modo que el BSP podía rebasar los objetivos monetarios siempre y cuando la tasa de inflación

efectiva se mantuviera dentro de los niveles programados.

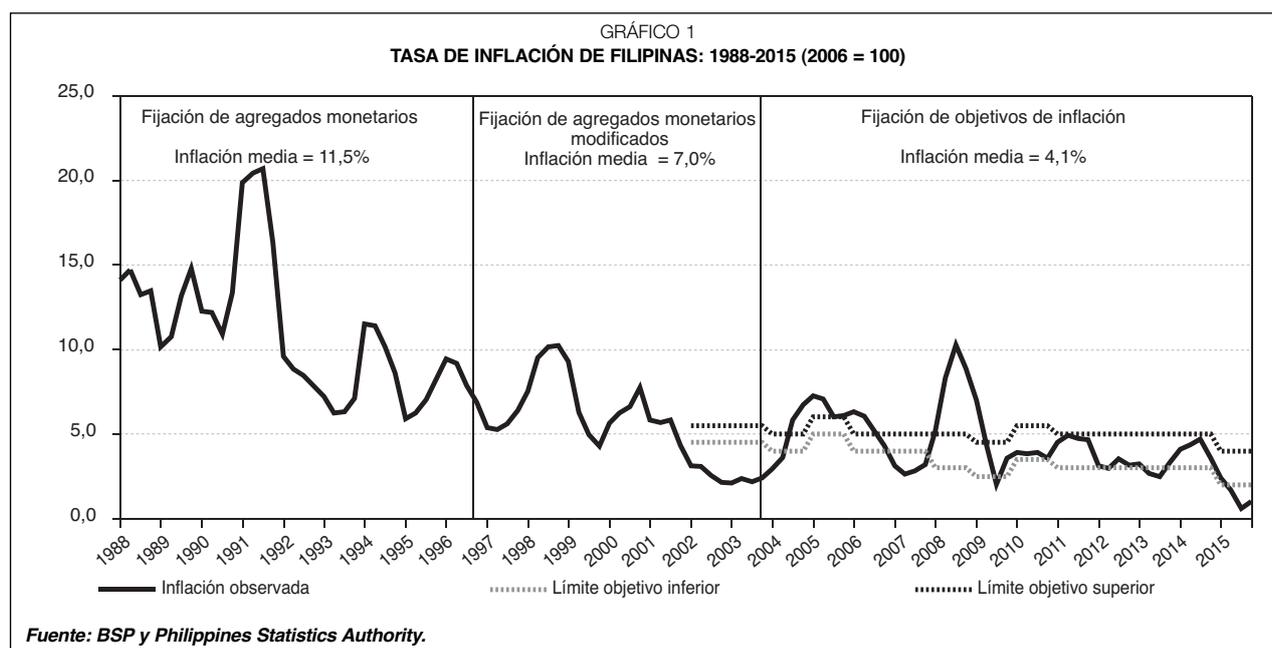
En los años ochenta y noventa se llevaron a cabo reformas para promover la liberalización del entorno del sistema financiero en Filipinas, y para hacerlo competitivo con otros mercados financieros internacionales. Sin embargo, se observó que dicha liberalización condujo al debilitamiento de la relación entre los objetivos monetarios cuantitativos y la inflación, debido a algunos «cambios estructurales» en la velocidad de circulación del dinero, y a volatilidades e inestabilidades en el multiplicador del dinero (Lim, 2008). Estas inestabilidades se atribuyeron a los cambios observados en la demanda de dinero. Con un desplazamiento de ésta, resultaba cada vez más difícil para el banco central alcanzar sus objetivos de base monetaria.

A partir de 2002 se adoptó y comenzó a aplicarse un enfoque de fijación de objetivos de inflación. En este enfoque, un banco central anuncia un objetivo de inflación y se compromete a cumplirlo en un período de tiempo especificado².

Los análisis iniciales en Filipinas indican que la adopción de una estrategia de fijación de objetivos de inflación habría contribuido a mantener un comportamiento favorable de la inflación en el medio plazo (Guinigundo, 2005). Houben (1997) señalaba que la adhesión estricta a un ancla monetaria y de tipo de cambio podría tener altos costes en términos de crecimiento de la producción o de la inflación, dada la vulnerabilidad del país a grandes perturbaciones monetarias y reales. Por otra parte, una política que estableciera un objetivo directo de inflación mejoraría la eficacia de la política monetaria mediante la inclusión del objetivo de inflación dentro la estrategia de política monetaria. Por otra ▷

¹ No existe consenso en la literatura económica en español sobre la traducción de la estrategia de *inflation targeting*, que se recoge a veces como «fijación de objetivos de inflación» o «metas de inflación» o «inflación objetivo». Hemos optado por la primera. Tampoco se suele utilizar en español un acrónimo como el de IT, aunque en algún pasaje del artículo recurriremos a él para evitar una excesiva repetición de la expresión (N. del T.).

² El Gobierno nacional, a través del Comité de Coordinación de Presupuesto de Desarrollo (DBCC), establece un objetivo de inflación con una anticipación de dos años en coordinación con el BSP. El DBCC es un órgano interinstitucional responsable de establecer los objetivos anuales del Gobierno para las variables macroeconómicas (por ejemplo, el crecimiento del producto nacional bruto o PNB y del producto interno bruto o PIB) que son insumos importantes en la formulación de los ingresos, los gastos y la financiación de programas del GN. Sin embargo, la responsabilidad de lograr la meta de inflación descansa primordialmente en el BSP. La coordinación entre el BSP y el GN en la fijación de los objetivos de inflación asegurará que estén alineados con los objetivos económicos del país.



parte, Debelle y Lim (1998) observaron que el mantenimiento continuado de una estrategia basada en agregados monetarios podría hacer difícil para Filipinas alcanzar y mantener un entorno de baja inflación. Filipinas necesitaba tener credibilidad en el compromiso de una baja inflación a medio plazo, y la estrategia de fijación de objetivos de inflación se vio como una forma eficaz de lograr este objetivo. De igual manera, la estrategia de fijación de objetivos de inflación proporciona al BSP un marco de política económica coherente y consistente con un objetivo claro: la estabilidad de precios.

2.2. Eficacia de la estrategia de fijación de objetivos de inflación

Tras la aplicación de la estrategia de fijación de objetivos de inflación, el BSP logró controlar la inflación. Entre 1988 y 1994 la tasa media interanual de inflación general de Filipinas era del 11,5 por 100 y se redujo al 7 por 100 de 1995 a 2001, cuando el BSP adoptó una estrategia de seguimiento de agregados monetarios modificada (Gráfico 1). Después de que el BSP adoptase la estrategia de fijación de objetivos de inflación, se redujo hasta el 4,1 por 100 entre 2002 y 2015.

En los últimos años Filipinas se ha revelado como una de las economías de mejor comportamiento en el Sudeste Asiático. Se consiguió un fuerte crecimiento con una inflación dentro de niveles manejables. En 2014 el BSP logró alcanzar su objetivo de inflación por sexto año consecutivo, con una inflación promedio del 4,1 por 100, dentro del rango objetivo de $4,0 \pm 1,0$ por 100. Por otra parte, la correlación entre las expectativas de inflación del sector privado y el objetivo de inflación del BSP (es decir, el punto medio) aumentó considerablemente, pasando del 0,15 en el período 2002-2008 al 0,54 en el período 2009-2015. Esto significa que, como el BSP logra su objetivo de inflación, las expectativas de inflación del sector privado están cada vez más ancladas al objetivo de inflación del BSP³. Para 2015, sin embargo, la inflación media se instaló en el 1,4 por 100, por debajo del rango objetivo de inflación del $3,0 \pm 1,0$ por 100. La moderación de los precios del petróleo y la abundancia de oferta de alimentos contribuyeron en gran medida a estos bajos registros de inflación durante el año. ▷

³ Esta convergencia puede reflejar la respuesta positiva del sector privado a la estrategia de comunicación del BSP de anunciar su pronóstico de inflación, así como sus intenciones de política en el medio plazo (Guinigundo, 2016).

3. Evaluación del impacto de la estrategia de fijación de objetivos de inflación sobre la dinámica de la inflación⁴

¿Qué factores permiten explicar el aparente éxito de la estrategia de fijación de objetivos de inflación? Levin *et al.* (2004) observaron que la estrategia de fijación de objetivos de inflación desempeña un papel clave en el anclaje de las expectativas de inflación y en la reducción de la persistencia de la misma. En este marco, las autoridades monetarias han de comunicar adecuadamente al público sus decisiones y acciones de política monetaria. Cuanto más informados están los agentes del mercado de los objetivos e intenciones del banco central, menos propensos se vuelven a modificar sustancialmente sus expectativas de inflación futura, incluso ante *shocks* de inflación transitorios (Davis, 2014). La mayor transparencia y rendición de cuentas, asociadas con el paso, en 2002, a una estrategia de fijación de objetivos de inflación incrementó la importancia del canal de las expectativas en la gestión de la política monetaria en Filipinas (Guinigundo, 2014), lo que resulta evidente a la vista de la convergencia observada entre el comportamiento de las expectativas de inflación del sector privado y la previsión de inflación del BSP entre enero de 2009 y octubre de 2014. La estrecha relación entre la política monetaria y las expectativas de los mercados permitió que el BSP ajustase sus tipos de intervención apenas cuatro veces en 2012, ninguna en 2013, dos veces en 2014 y ninguna en 2015⁵.

3.1. La curva de Phillips modificada

Para evaluar el impacto de la estrategia de fijación de objetivos de inflación en la dinámica de la inflación en Filipinas se utilizó una curva de Phillips aumentada por expectativas.

⁴ La discusión en esta sección sigue a la de Guinigundo (en prensa, 2016).

⁵ El tipo de intervención a un día se redujo 100 puntos básicos en 2012 y aumentó 50 puntos básicos en 2014.

$$\pi_t = \alpha + \beta_1 \cdot \pi_{t-1} + (1 - \beta_1) \cdot E_t \pi_{t+1} + \beta_2 \cdot ygap_{t-1} + \beta_3 \cdot zgap_t + \varepsilon_t \quad [1]$$

Donde π_t es la inflación trimestral, $ygap$ una estimación de la brecha de producción (*output gap*) o desviación del PIB real respecto al potencial y $zgap$ es la brecha de tipo de cambio real o (*real exchange rate gap*) o desviación del tipo de cambio real respecto a su tendencia. El retardo de la inflación capturará la persistencia observada en la inflación, mientras que la inflación futura capturará la influencia de las expectativas de inflación⁶. La variable $zgap$ recogerá potenciales perturbaciones externas de oferta.

El análisis se centró en los cambios que se produjeron en la dinámica de la inflación de Filipinas entre los períodos 1988-2001 (período pre-IT o período previo a la fijación de objetivos de inflación) y 2002-2015 (período IT o período de estrategia de fijación de objetivos de inflación)⁷. De acuerdo con los resultados estimados, el coeficiente de la inflación retardada se redujo del 0,53 en el período pre-IT al 0,48 en el período de IT, mientras que el coeficiente de inflación futura aumentó de 0,47 en el período pre-IT a 0,52 en el período IT (Tabla 1). Además, el coeficiente de la brecha de producto se redujo del 0,15 en el período pre-IT al 0,12 en el período de IT, mientras que el coeficiente de la brecha de tipo de cambio se redujo de -0,06 en el período pre-IT a 0,01 en el período de IT. Estos resultados implican que, entre los dos períodos: a) la persistencia de la inflación ha disminuido gradualmente a medida que el proceso de inflación pasó de estar más basado en el pasado, a más basado en el futuro; b) la curva de Phillips para Filipinas parece estar aplanándose a medida que la inflación a corto plazo se ha vuelto menos sensible a ▷

⁶ Esto implica que la inflación actual depende en parte de una media ponderada de su futuro y los valores retardados. La suma de los coeficientes de retardo de la inflación y la inflación futura se limita a menudo a 1 (con la constante restringido a ser 0). Esto es para asegurar que, en el largo plazo, la curva de Phillips es vertical (es decir, el modelo "aceleracionista" de la inflación).

⁷ Todos los datos utilizados son series temporales trimestrales del período 1TR 1988 – 4TR 2015. La inflación se mide como la variación porcentual trimestral interanual en el IPC. La brecha de producción (*output gap*) y la de tipo de cambio real (*real exchange rate gap*) se estimaron usando el filtro HP.

TABLA 1
RESULTADOS DE LA REGRESIÓN DE LA ECUACIÓN [1]

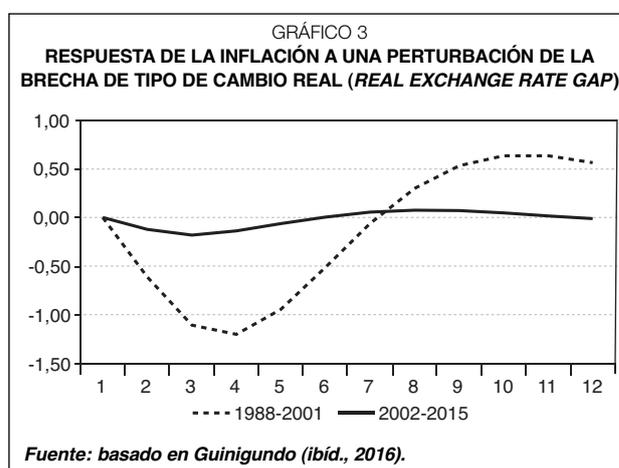
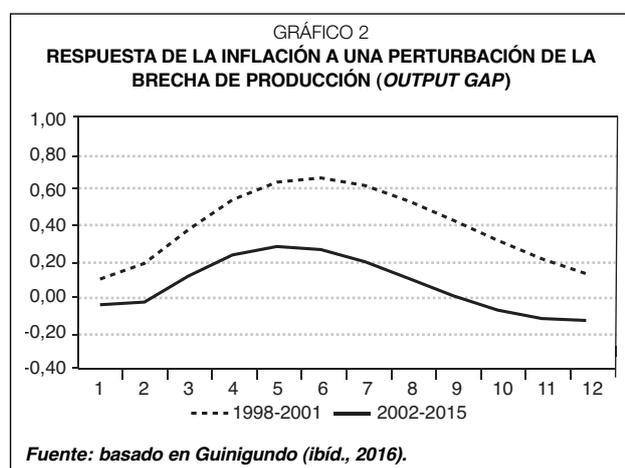
Variables	Coefficiente	1988-2001 (Período previo a estrategia de IT)	Error estándar	Estadístico t	2002-2015 (Período de estrategia de IT)	Error estándar	Estadístico t
Persistencia de la inflación (π_{t-1})	β_1	0,53	0,043	12,455 *	0,48	0,065	7,431 *
Inflación esperada (π_{t+1})	$(1 - \beta_1)$	0,47	0,043	10,941 *	0,52	0,065	7,957 *
Output gap (y_{gap})	β_2	0,15	0,081	1,845 **	0,12	0,07	1,736 **
Gap del tipo de cambio real (z_{gap})	β_3	-0,06	0,02	-3,034 *	-0,01	0,018	-0,424*

* Significativo al nivel de probabilidad del 0,01.

** Significativo al nivel de probabilidad del 0,05.

Notas: estimaciones MC2E con errores estándar Newey-West (utilizando 4 retardos). Los instrumentos utilizados incluyen π_{t-1} a π_{t-4} , $y_{gap_{t-1}}$ a $y_{gap_{t-4}}$ y $z_{gap_{t-1}}$ a $z_{gap_{t-2}}$.

Fuente: actualización de estimaciones basadas en Guinigundo (en prensa, 2016).



las perturbaciones de la producción o del empleo; y c) la respuesta de la inflación a corto plazo a las perturbaciones del tipo de cambio real parecen haberse reducido. Otros estudios del BSP también muestran que la significación estadística de la persistencia de la inflación ha disminuido y que ha aumentado la significación estadística de las expectativas de inflación.

Estas estimaciones son consistentes con las funciones resultantes de impulso de respuesta (*impulse response functions* o IRF) (Gráficos 2 y 3) obtenidas a partir de los modelos de vectores autorregresivos (VAR) que construimos para mostrar los efectos de una curva de oferta agregada más plana para Filipinas. Los gráficos indican que la respuesta de la inflación a perturbaciones del *output gap* y a perturbaciones de la desviación del tipo de cambio

real es significativamente menor en el período de IT que en el período pre-IT. La respuesta de la inflación a perturbaciones del *output gap* durante el período de IT es sólo un 20 por 100 de la existente en el período pre-IT, mientras que la respuesta de la inflación a perturbaciones de la desviación del tipo de cambio real durante el período de IT es sólo un 13 por 100 de la del período pre-IT, en promedio.

En el caso de Filipinas, una curva de Phillips «más aplanada» tiene importantes implicaciones para la conducción de la política monetaria: significa no sólo que los *shocks* de demanda y los errores de política monetaria no se traducirán en grandes movimientos de la inflación, sino que también se requerirá un mayor sacrificio en términos de *output* que se necesita para bajar una inflación que está ▷

por encima del objetivo. Esto significa una mayor importancia en la credibilidad del BSP debido al mayor peso del compromiso del banco central con su responsabilidad primordial de la estabilidad de precios.

3.2. Transmisión (pass-through) de los tipos de interés

La aplicación de una estrategia de fijación de objetivos de inflación se ha traducido igualmente en un papel más importante del tipo de interés como mecanismo de transmisión de la política monetaria. Sobre la base de las estimaciones de Guinigundo (*ibíd.*, 2016) utilizando el tipo de adquisiciones temporales a un día (*Reverse Repo Rate* o RRP) del BSP, el análisis de la transmisión a los tipos de mercado (*pass-through*) del tipo de interés de intervención en Filipinas (Tabla 2) indica una transmisión más acusada durante el período de fijación de objetivos de inflación que considerando un período de tiempo más largo (1986-2015). La velocidad de ajuste hacia el impacto a largo plazo también parece ser más rápida durante el período de fijación de objetivos de inflación, lo que posiblemente indica que la aplicación de las políticas que se centran en el logro de objetivos de inflación puede haber ayudado a aumentar la velocidad de transmisión a los tipos de interés de mercado. Guinigundo (*ibíd.*, 2016) también observó que, entre los diferentes tipos de mercado, la transmisión a largo plazo es mayor para los tipos a más largo plazo (por ejemplo, Bonos del Tesoro a 5 años y 10 años), seguido de los tipos de los Bonos del Tesoro a 91 días y 364 días, los de los préstamos bancarios, y los tipos de los depósitos a plazo y de ahorro. Sin embargo, Guinigundo (*ibíd.*, 2016) observó que la transmisión media inmediata durante el período de fijación de objetivos de inflación es menos completa que la transmisión media a largo plazo. Por otra parte, durante el período de fijación de objetivos de inflación se estima una transmisión inmediata negativa al tipo los de préstamos bancarios, lo cual indica una

aparente desconexión entre el tipo de adquisiciones temporales a un día (*Reverse Repo Rate* o RRP) del BSP, y el de los préstamos bancarios a la hora de fijar los precios de dichos préstamos⁸.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la posibilidad de que los bancos hayan cambiado su tipo de interés de referencia pasando del tipo de intervención a un día, al tipo de las Cuentas Especiales de Depósito (*Special Deposit Accounts* o SDA)⁹, debido posiblemente al hecho de que la tenencia de efectivo y depósitos en el BSP por parte de los bancos ha crecido significativamente desde 2008¹⁰. Para ello Guinigundo (2015) utiliza un tipo de intervención ponderado (media ponderada del tipo de intervención a un día y del tipo de las SDA) para calcular la transmisión de los tipos de interés de intervención a los tipos de interés de mercado entre 1991 y 2015. Los resultados de Guinigundo (*ibíd.*, 2016) siguen mostrando una transmisión mayor y más rápida en promedio entre 1991 y 2015, aunque se observa una mayor transmisión media a largo plazo durante el período de fijación de objetivos de inflación. Distinguiendo entre tipos de interés de mercado, los tipos de los depósitos de ahorro y de préstamos bancarios parecen tener transmisiones incompletas a largo plazo y un ajuste más lento, incluso durante el período de fijación de objetivos de inflación, tras la reducción del tipo de intervención en 2012¹¹.

Partiendo de la base de los resultados de Guinigundo (*ibíd.*, 2016), hay tres posibles razones para la debilidad observada en la transmisión inmediata: a) las menores expectativas de inflación; b) la fuerte correlación percibida entre los tipos de los ▷

⁸ Los resultados también muestran que hay una transmisión inmediata negativa a los tipos de los Bonos del Tesoro a 5 y 10 años. Sin embargo, el R^2 ajustado no es significativo.

⁹ Las cuentas especiales de depósito (SDA) consisten en depósitos a plazo fijo de bancos y entidades de confianza de los bancos e instituciones financieras no bancarias con el BSP. Fue introducido en noviembre de 1998 para que el BSP pudiera expandir su conjunto de herramientas de gestión de la liquidez.

¹⁰ Esto implica que los bancos, a resultas de la incertidumbre tras la gran crisis financiera mundial de 2008, han decidido invertir en activos de mayor rendimiento y más seguros. Estos incluyen los depósitos de los bancos con el BSP bajo la línea de la SDA. A partir de finales de marzo de 2016, el saldo pendiente de SDA ascendía a un billón de pesos filipinos.

¹¹ La tasa de intervención a un día se redujo 100 puntos básicos en 2012 y aumentó 50 puntos básicos en el año 2014.

TABLA 2
TRANSMISIÓN DE TIPOS DE INTERÉS EN FILIPINAS

		Tipo de intervención (tipo de repo inverso o RRP a un día)					
		1986-2015 ¹			2002-2015 ¹ (periodo de IT)		
Variable	Descripción	LRPT	IPT	Velocidad	LRPT	IPT	Velocidad
SD	Depósitos de ahorro	0,40	0,03	-0,08	0,78	0,13	-0,10
TD	Depósitos a plazo	0,65	0,03	-0,07	1,40	0,17	-0,04
BL	Préstamos bancarios	0,61	0,04	-0,06	1,00	-0,26	-0,08
91D	Letras del Tesoro a 91 días	0,79	0,07	-0,07	1,18	0,07	-0,07
364D	Letras del Tesoro a 364 días	0,80	0,04	-0,02	1,54	0,08	-0,06
5YTB	Bonos del Tesoro a 5 años (Bloomberg, secundaria)	1,42	0,56	-0,03	1,64	-0,01	-0,02
10YTB	Bonos del Tesoro a 10 años (Bloomberg, secundaria)	1,45	0,44	-0,03	1,67	-0,01	-0,02
	Promedio	0,87	0,17	-0,05	1,32	0,03	-0,06
		Tipo de intervención ponderado (media RRP y SDA)					
		1991-2015 ¹			2002-2015 ¹ (periodo de IT)		
Variable	Descripción	LRPT	IPT	Velocidad	LRPT	IPT	Velocidad
SD	Depósitos de ahorro	0,57	0,07	-0,11	0,67	0,19	-0,12
TD	Depósitos a plazo	0,71	0,09	-0,11	1,14	0,10	-0,04
BL	Préstamos bancarios	0,69	0,05	-0,10	0,87	-0,18	-0,10
91D	Letras del Tesoro a 91 días	0,85	0,11	-0,08	1,01	0,25	-0,07
364D	Letras del Tesoro a 364 días	0,91	0,08	-0,05	1,32	0,27	-0,07
5YTB	Bonos del Tesoro a 5 años (Bloomberg, secundaria)	1,34	0,56	-0,04	1,41	0,12	-0,02
10YTB	Bonos del Tesoro a 10 años (Bloomberg, secundaria)	1,37	0,42	-0,03	1,47	-0,02	-0,02
	Promedio	0,92	0,20	-0,07	1,13	0,10	-0,06

LRPT = transmisión a largo plazo; IPT = transmisión inmediata; Velocidad = velocidad de ajuste a un impacto a largo plazo (tomado como absoluto).
¹ Datos hasta marzo de 2015 para 5YTB y 10YTB, hasta julio de 2015 para SD, TD y BL, y hasta agosto de 2015 para 91D y 364D.
Fuente: actualización de Guinigundo (ibid., 2016).

bonos a largo plazo en todos los países después de aumentos repentinos de los flujos de capital¹², en el caso de tipos de interés de bonos a largo plazo; y c) un mayor efecto de las volatilidades en el mercado en vencimientos más cortos. En cuanto al primer motivo, con expectativas de inflación estables, hay momentos en los que las respuestas a las variaciones del tipo de intervención se consideran parciales, de modo que los aumentos y disminuciones en los tipos de intervención serían percibidos como algo temporal, y con alta probabilidad de retornar a la media o a los niveles normales. En

¹² El volumen de flujos de capital en porcentaje del PIB ha pasado del 2,5 por 100 (2005 a 2008) a 3,1 por 100 (2009 a 2014). La inversión extranjera directa y de cartera promedio atrajo alrededor de 1,4 por 100 y 1,3 por 100 del PIB nominal de 2005 a 2014, respectivamente. La mayoría de las inversiones extranjeras directas y las inversiones de cartera son instrumentos de deuda, mientras que otras inversiones se componen principalmente de préstamos.

el segundo caso, diversos estudios sugieren que los factores monetarios globales han afectado a los rendimientos de los bonos nacionales a largo plazo después de la gran crisis financiera. Además, los rendimientos nacionales se han vinculado más estrechamente a los rendimientos en los principales centros financieros debido a la profundización de los mercados de bonos nacionales y al aumento de la participación extranjera. Esta evolución podría dar lugar a una política monetaria menos eficaz, ya que una elevación de los tipos de intervención no aumentaría necesariamente los tipos de interés a más largo plazo. Entretanto, como el BSP apenas ajustó sus tipos de intervención en cuatro ocasiones en 2012 y un par de veces en el año 2014, los cambios en otros factores que afectan el extremo más corto de la curva de tipos podrían reducir el impacto de ▷

las alteraciones de los tipos de intervención. Sin embargo, Guinigundo (*ibíd.*, 2016) ha señalado que el impacto de los cambios en los tipos de intervención tendrían un impacto acumulativo en los plazos más largos, debido a los retrasos en la transmisión de la política, lo que elevaría la transmisión registrada a plazos más largos.

3.3. Repercusión en precios (pass-through) de los tipos de cambio

La menor respuesta estimada de la tasa de inflación a perturbaciones en la brecha del tipo de cambio real (*real exchange rate gap*) indica posiblemente una disminución de la repercusión en precios del tipo de cambio (ERPT o *exchange rate pass-through* en sus siglas en inglés) en Filipinas. En la literatura se observa, en general, una disminución de la repercusión de tipo de cambio tras la crisis financiera global. Esto pone de relieve una mayor influencia de la integración económica y financiera y sus implicaciones sobre la gestión de las políticas públicas de los bancos centrales, autoridades fiscales y reguladores del comercio. En Filipinas, una de las posibles razones de la disminución en la ERPT es la relajación de las normas cambiarias que ha ayudado a movilizar capital extranjero para financiar las necesidades de la economía doméstica (Bayangos, *et al.*, 2016).

Para estimar la repercusión sobre la inflación del tipo de cambio se estima la ecuación siguiente:

$$\pi_t^{PHL} = C + \sum_{j=1}^4 \beta_{1j} \pi_{t-j}^{PHL} + \sum_{k=0}^4 \beta_{2k} \Delta e_{t-k} + \sum_{k=0}^4 \beta_{3k} \pi_{t-k}^{world\ commodities} + \sum_{k=0}^4 \beta_{4k} ygap_{t-k} + \varepsilon_t \quad [2]$$

donde π_t^{PHL} es la tasa de inflación interna, π_{t-j}^{PHL} es la tasa de inflación interna retardada para controlar el impacto de la persistencia de la inflación, Δe_{t-k} es la variación actual y retardada del tipo de cambio nominal, y $\pi_{t-k}^{world\ commodities}$ la inflación actual y retardada de las materias primas mundiales (por ejemplo, el arroz y el petróleo crudo) para aislar el impacto de cambios de precios extranjeros de los efectos de los

movimientos del tipo de cambio sobre la inflación, e $ygap_{t-k}$ es la brecha de producción actual y retardada para controlar el impacto de la demanda sobre la inflación¹³.

El análisis se centró en la repercusión en la inflación del tipo de cambio entre dos períodos, 1988-2001 (o período pre-IT) y 2002-2015 (o período de IT)¹⁴. Los IRF muestran una respuesta significativamente más baja de la inflación a las perturbaciones en las variaciones del tipo de cambio período de IT en comparación con el período pre-IT (Gráfico 4).

En este mismo sentido, Mihaljek y Klau (2008) también encontraron una disminución sustancial en la repercusión del tipo de cambio de Filipinas después de 2001. Esto podría atribuirse a la disminución del valor «señal» del tipo de cambio cuando creció la confianza en la capacidad del BSP para mantener la inflación dentro de niveles manejables. Dado que los precios internos están marginalmente afectados por las fluctuaciones del tipo de cambio, estos resultados implican que hay una mayor flexibilidad por parte de las autoridades monetarias a la hora de mantener la estabilidad de precios.

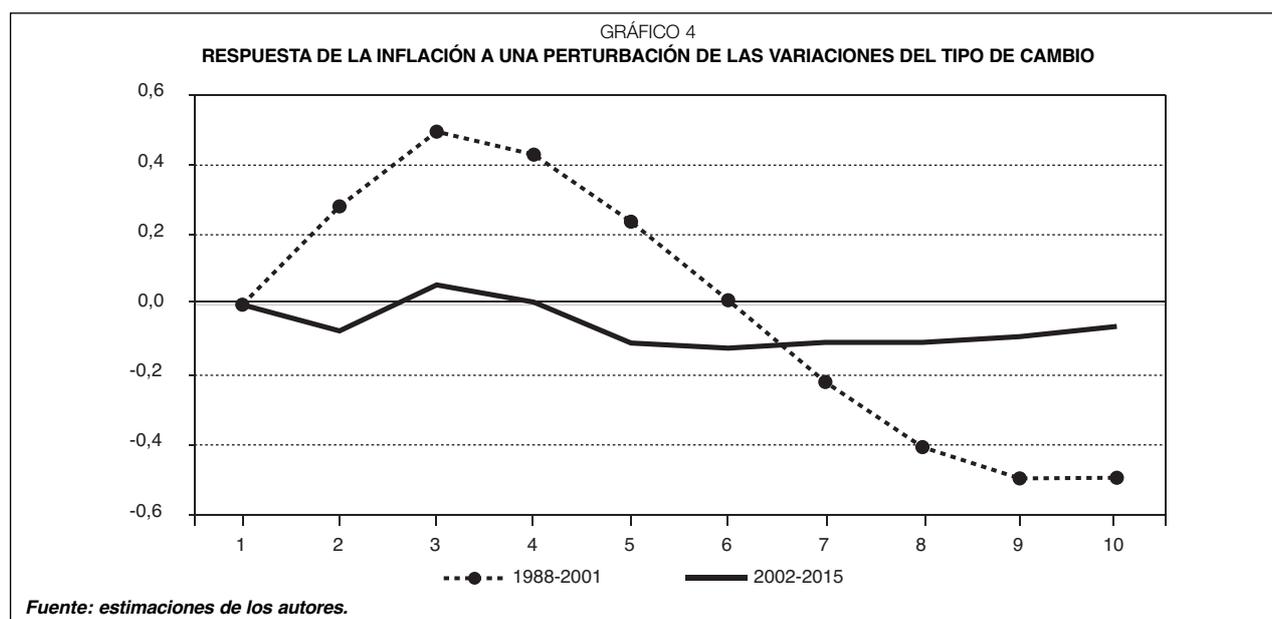
4. Avanzando hacia una estrategia flexible de objetivos de inflación

4.1. Banda de tipos de interés

Como se discutió anteriormente, los tipos de intervención tienen mayor poder en una estrategia de fijación de objetivos de inflación. No obstante, hay margen para fortalecer aún más la transmisión de la política monetaria. Como parte de sus iniciativas para establecer de manera anticipada políticas de futuro, tales como ajustes en los tipos de intervención, el BSP implementará una banda de tipos de interés (*interest rate corridor* o IRC) en 2016. El ▷

¹³ La brecha de producción o *output gap* se estima como la producción real menos la producción potencial dividido por la producción potencial, donde se estima la producción potencial utilizando el filtro HP. La inflación se mide como la media trimestral de la variación porcentual mensual interanual del IPC.

¹⁴ Uso de datos trimestrales de series temporales para el período 1TR 1990 - 3TR 2015. La inflación se mide como la variación porcentual interanual trimestral del IPC.



IRC es un sistema para controlar los tipos del mercado monetario hacia la tasa objetivo o de intervención del banco central. Se compone de un tipo al que el banco central presta reservas a los bancos comerciales (tipo activo) y un tipo al que aceptará sus depósitos (tipo de depósito). Por lo general, el tipo de préstamos estará por encima y el tipo de depósito por debajo del tipo objetivo o de intervención, formando una banda o corredor alrededor de éste. Con un sistema IRC se refuerza la transmisión de la política monetaria, asegurando que los tipos de interés del mercado monetario se mueven dentro de un rango razonable alrededor del tipo de interés oficial del BSP¹⁵. El IRC también ayudará al desarrollo de los mercados de capital de Filipinas mediante el fomento de las transacciones del mercado monetario y la gestión activa de la liquidez de los bancos filipinos. El aumento de la actividad en el mercado de dinero, a su vez, ayudará a promover la normalización de la curva de tipos en el país¹⁶.

¹⁵ El BSP utilizará la Facilidad de Subasta de Depósitos a Plazo (TDF), una herramienta común de los bancos centrales para la gestión de la liquidez. La TDF es adecuado para los plazos más cortos y no es apropiado para valores negociables.

¹⁶ En el momento apropiado el BSP consultará a los agentes del mercado y las contrapartes para asegurar la correcta ejecución de la IRC. El BSP también dará al mercado tiempo suficiente para prepararse para la transición.

4.2. Estabilidad financiera

La evolución reciente de los mercados financieros (como la crisis financiera mundial, la orientación asincrónica de la política monetaria de los bancos centrales influyentes, y el alza continua de los tipos de interés en Estados Unidos, entre otros) han dado lugar a un replanteamiento de los objetivos de los bancos centrales y de su ámbito de trabajo, en particular respecto a la estabilidad financiera. Así, una serie de bancos centrales de mercados emergentes (incluido el BSP) han implementado regulaciones macroprudenciales que han complementado las acciones de política monetaria. Tales acciones asegurarán la defensa preventiva de la banca del país y del sistema financiero frente a los riesgos y las vulnerabilidades que podrían interrumpir las operaciones individuales o sistémicas de las instituciones financieras.

No obstante, sigue habiendo dudas sobre la coordinación de las medidas macroprudenciales y las políticas monetarias. Mientras que el uso de los tipos de intervención tiene repercusiones en la distribución, estas consecuencias son mucho más notables en el caso de las regulaciones macroprudenciales, como la ratio préstamo-valor (*loan-to-value ratio*). Y así como los bancos centrales deben conservar su plena independencia en la conducción de la política monetaria, este no es el ▷

caso de herramientas macroprudenciales (Blanchard, 2015). La regulación y coordinación de la supervisión de aspectos de la banca, seguros, valores y regulaciones de cambio que deben cumplir las empresas son necesarias a fin de garantizar la coherencia y la exhaustividad de las medidas macroprudenciales. En el futuro, estas son consideraciones importantes de cara al uso de objetivos de inflación como estrategia de política monetaria.

4.3. Mejoras en la comunicación

El BSP está mejorando continuamente la forma en que comunica su valoración de la situación actual y de las perspectivas económicas. Como los bancos centrales reconocen la necesidad de una mayor flexibilidad, hay mayores presiones para una comunicación más eficaz en gestionar las expectativas, no sólo las de inflación, sino también de la aversión al riesgo. Esto requeriría un mayor grado de «matices» de transparencia que no amplifique las expectativas del mercado (es decir, que sea no propagandista), sino que proporcione estabilidad y seguridad en la formulación de políticas disciplinadas. De hecho, el BSP ha comenzado ya en 2015 un plan de comunicación en toda la empresa para sistematizar mejor el control de acontecimientos y la comunicación al mercado. Con ello se espera mejorar aún más la potencia y la eficacia de los instrumentos de política monetaria del BSP.

5. Conclusiones

Las evaluaciones cuantitativas anteriores demuestran los beneficios que la economía de Filipinas ha obtenido con la implementación de una estrategia de fijación de objetivos de inflación. En primer lugar, la persistencia de la inflación disminuyó gradualmente entre el período anterior y el posterior a la fijación de objetivos de inflación. Esto se atribuye a un cambio en el proceso de inflación, que ha pasado de ser retrospectivo a ser más

prospectivo. En segundo lugar, la aplicación creíble y eficiente de los objetivos de inflación ha llevado a una menor sensibilidad (volatilidad) de la inflación a las perturbaciones en la brecha de producción y en brecha de tipo de cambio real (es decir, a un aplanamiento de la curva de Phillips). En tercer lugar, las estimaciones de las transferencias de tipos de interés indican unos efectos a largo plazo más fuertes de la política monetaria sobre los tipos de interés de mercado durante el período de estrategia de fijación de objetivos de inflación. Estos resultados son robustos a través de los modelos. Por otra parte, estos resultados indican que un enfoque más flexible para los objetivos de inflación es de vital importancia para lograr una estabilidad de precios que favorezca un crecimiento sostenible de cara a los desafíos internos y externos a la estabilidad de precios que han modificado la dinámica y la realización de la fijación de objetivos de inflación.

Esta conclusión adquiere mayor importancia en vista de la creciente integración y la evolución de la economía mundial en otros países, que han tenido efectos desbordamiento sobre la economía nacional. En particular, la reciente volatilidad en el movimiento de los flujos de capital extranjero ha sido una de las principales preocupaciones para muchos bancos centrales en los últimos años, en particular los bancos centrales de los mercados emergentes. Con el aumento de los tipos de interés en Estados Unidos, los flujos de capital han salido de los mercados emergentes y han regresado a las economías avanzadas. Estos flujos de capital han provocado, a su vez, movimientos en los tipos de cambio, así como en los precios de los activos financieros. Mientras el BSP siga un sistema de tipo de cambio determinado por el mercado, coherente con la consecución de objetivos de inflación, el BSP mantiene su presencia en el mercado de divisas durante los períodos de inusual volatilidad para mantener los movimientos alineados con los fundamentales y con los de nuestros socios regionales.

Por otra parte, el BSP ha puesto en marcha medidas macroprudenciales para evitar la acumulación de riesgos excesivos que podrían amenazar la estabilidad financiera. Asimismo, el BSP se ▷

coordina con otros reguladores en la promoción de unas condiciones estables para el sistema financiero y en el establecimiento de unas bases más fuertes para los dinámicos mercados financieros y de capitales. Como resultado, el sistema bancario de Filipinas se ha mantenido sólido y estable. Sin embargo, el BSP permanece vigilante ante los acontecimientos globales para que pueda reaccionar de forma preventiva a los problemas potenciales.

De cara al futuro, el BSP está comprometido con asegurar que la inflación se mantenga dentro de un rango objetivo que sea propicio para un crecimiento sostenible e integrador. Unida a las reformas fiscales y a los sólidos fundamentos macroeconómicos, el logro de la estabilidad de precios ha permitido a la economía superar las turbulencias del entorno financiero mundial.

Bibliografía

- [1] BAYANGOS, V.; ELLOSO, L.; HALLIG, J.M.R.; YEUNG, J. N. y SALAMATIN, A.M. (2015). «The Impact of Foreign Exchange Liberalization Reforms on the Philippine Economy: An Initial Assessment». *BSP Working Paper* (en prensa).
- [2] BLANCHARD, O. (2015). «Ten take aways from the 'Rethinking Macro Policy: Progress or Confusion?». Disponible en: <http://blog-imfdirect.imf.org/2015/05/01/ten-take-aways-from-the-rethinking-macro-policy-progress-or-confusion>
- [3] DAVIS, P. (2014). «Inflation targeting and the anchoring of inflation expectations: cross-country evidence from consensus forecasts». *Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper*, n° 174.
- [4] DEBELLE, G. y LIM, C.H. (1998). «Preliminary Considerations of an Inflation Targeting Framework for the Philippines». *IMF Working Paper* 98/39.
- [5] GUINIGUNDO, D. C. (2005). «Inflation Targeting: The Philippine Experience». in V. Valdepeñas Jr. (ed.), *The Bangko Sentral ng Pilipinas and the Philippine Economy*, Manila, Philippines: Bangko Sentral ng Pilipinas.
- [6] GUINIGUNDO, D.C. (2014). «What have emerging market central banks learned about the international transmission of monetary policy in recent years? The Philippine case». *BIS Papers*, n° 78.
- [7] GUINIGUNDO, D. (2015). «Increasing Financial Intermediation in the Philippines: Some Implications for Monetary Policy». *Bank for International Settlements Emerging Markets Deputy Governors Meeting*, 26-27 de febrero.
- [8] GUINIGUNDO, D. (en prensa, 2016). «Towards a flexible inflation targeting in the Philippines». *BSP Book Project*.
- [9] HOUBEN, A.C.F.J. (1997). «Exchange Rate Policy and Monetary Strategy Options in the Philippines: The Search for Stability and Sustainability». *International Monetary Fund (IMF) Paper on Policy Analysis and Assessment* 97/4.
- [10] LEVIN, A.; NATALUCCI, F. y PIGER, J. (2004). «The macroeconomic effects of inflation targeting». *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, pp. 51-80.
- [11] LIM, J. A. (2008). «Central Banking in the Philippines: From Inflation Targeting to Financing Development». *International Review of Applied Economics*, vol. 22, n° 2, pp. 271-285.
- [12] MISHKIN, F. (2007). *Monetary Policy Strategy*. Cambridge: The MIT Press.

*Kelly Hattel**

LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN FILIPINAS

Filipinas es un referente a nivel mundial por su marco normativo para facilitar el acceso a los servicios financieros y promover la inclusión financiera. Sin embargo, tan sólo el 31,3 por 100 de los adultos posee una cuenta en una institución financiera formal y sólo cuatro de cada diez adultos filipinos destinan dinero al ahorro. La tecnología, acompañada de la educación financiera y de una eficaz protección de los consumidores, tiene potencial para romper las barreras a la difusión y dar mayores oportunidades y seguridad a los pobres de Filipinas.

Palabras clave: Filipinas, inclusión financiera, microfinanzas, microseguros.

Clasificación JEL: G21, G22, G28, O16.

1. Contexto del país

Situado en el sudeste de Asia, Filipinas es un archipiélago compuesto por 7.107 islas con una superficie total de aproximadamente 300.000 kilómetros. Dividido en tres regiones principales, Luzón, Visayas y Mindanao, la población del país en 2015 se estimaba en 101,6 millones de filipinos, con prácticamente la misma distribución entre hombres y mujeres. El crecimiento demográfico en las Filipinas es alto, del 1,9 por 100 anual. A pesar de una alta tasa de crecimiento económico, la pobreza persiste debido a la tensión de una población en rápido crecimiento y a los limitados recursos financieros. En la primera mitad de 2014, la incidencia de la pobreza ascendía al 25,8 por 100, ligeramente superior al 24,6 por 100 en el mismo periodo de 2013, debido fundamentalmente a un aumento de los precios de los alimentos y a una serie de graves desastres naturales, principalmente tifones¹. En

* Financial Sector Specialist, South East Asia Department, Banco Asiático de Desarrollo.

Las opiniones de la autora no reflejan necesariamente las de la institución.

Versión de marzo de 2016.

¹ Asian Development Bank (2015).

2013 el Índice de Desarrollo Humano (IDH, un indicador del progreso humano y de la compleja relación entre renta y bienestar) era un 16,5 por 100 superior al de 1980. Sin embargo, el país ocupaba el puesto 117 de los 187 países. Gracias a la positiva evolución del consumo privado positivo, la sólida perspectiva de la inversión y las exportaciones y la recuperación del gasto público, se prevé que el PIB de Filipinas aumente en un 6,3 por 100 en 2016, la cifra más alta de la región y muy por encima de la media prevista (5,3 por 100). Tras las elecciones generales que se celebrarán en mayo de 2016, el Gobierno tendrá que centrarse en el fortalecimiento de la posición fiscal y mejorar el clima de inversión².

2. Inclusión financiera

Los datos actuales muestran que hay unos dos mil millones de adultos en edad de trabajar en todo el mundo que no tienen acceso a servicios financieros formales. Estos individuos se apoyan en mecanismos informales de crédito, ahorro y seguros. Aunque estos mecanismos pueden ayudar ▷

² Asian Development Bank (2015).

a las personas a salir adelante a diario, implican un riesgo y a menudo son muy caros.

Como señala el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), «cada vez hay mayor evidencia empírica de que los servicios financieros adecuados pueden ayudar a mejorar el bienestar de los hogares y estimular la actividad de las pequeñas empresas. También existe evidencia macroeconómica que demuestra que las economías con un mayor grado de intermediación financiera tienden a crecer más rápido y a reducir la desigualdad de la renta»³.

En la década de 1970 se introdujo un concepto más formal de los microcréditos en varias regiones del mundo, incluidos el sur de Asia y América del Sur. El experimento más notable con el microcrédito se produjo en Bangladesh en 1974, cuando Muhammad Yunus comenzó a prestar a los pobres. El programa luego se convirtió en el Banco Grameen, que en 2011 atendía a 8,3 millones de clientes⁴. Estos primeros experimentos mostraron que pequeñas cantidades de capital a corto plazo en forma de créditos (microcréditos) podrían ayudar a los pobres a salir de la pobreza. El concepto de microfinanzas –prestación de servicios financieros a personas de bajos ingresos– evolucionó con el tiempo para referirse de forma general a un amplio conjunto de servicios financieros adaptados a las necesidades de las personas pobres. El término «inclusión financiera» reconoce la importancia no sólo de las microfinanzas sino también de la educación financiera, el fortalecimiento de la capacitación financiera de los consumidores y las políticas de protección al consumidor adaptadas a las necesidades de los pobres.

3. La inclusión financiera en Filipinas

Las microfinanzas en Filipinas se iniciaron en la década de 1950 con bancos rurales y cooperativas que proporcionaban pequeños préstamos para los trabajadores agrícolas y pescadores. Sin embargo,

³ <http://www.cgap.org/topics/financial-inclusion>.

⁴ www.grameen.com (datos de 2014). El 97 por 100 de esos clientes son mujeres.

los proveedores de servicios no fueron capaces de sostener los programas de préstamo debido a las bajas tasas de reembolso y a problemas de diseño de los programas. Durante la década de 1970 y hasta mediados de la década de 1980 el Gobierno comenzó a ofrecer créditos muy subvencionados a la población rural pobre a través de bancos rurales impulsados por el Gobierno, bancos de desarrollo y otras instituciones financieras gubernamentales. Hacia finales de los ochenta comenzaron a desarrollarse las organizaciones no gubernamentales (ONG) orientadas a las microfinanzas, que utilizaban metodologías alternativas para proporcionar préstamos no garantizados e instrumentos de ahorro para los pobres. En 1989, 27 instituciones participaron en uno de los primeros programas de réplica del Banco Grameen que se hicieron en el mundo, y que puso en marcha el Agricultural Credit Policy Council, organismo afiliado del Departamento de Agricultura (MCPI Annual Report). Con el tiempo, muchos bancos rurales en Filipinas evolucionaron para proporcionar servicios financieros a las poblaciones marginadas. Los bancos rurales de Filipinas comenzaron también a ofrecer servicios de microfinanzas, en parte a través de la cooperación con el programa de Acceso de Microempresas a Servicios Bancarios (Microenterprise Access to Banking Services o MABS) iniciado en 1998 y ejecutado por la Asociación de Banqueros Rurales de las Filipinas (Rural Bankers Association of the Philippines o RBAP). En 2013 había 9.884 oficinas bancarias y 14.528 cajeros automáticos en el país, así como 182 bancos con operaciones de microfinanzas que proporcionaban una amplia gama de servicios financieros (ahorro, crédito, pagos, seguros, remesas e inversiones). En marzo de 2016 las instituciones de microfinanzas englobadas en el MIX Market⁵ reflejaban una cartera conjunta de créditos por valor de 1.400 millones de dólares repartidos entre 5,1 millones de prestatarios, y de 923,2 millones en depósitos aportados por 7,2 millones de depositantes⁶. ▷

⁵ El MIX Market (www.mixmarket.org) es un centro de datos donde las instituciones de microfinanzas (IMF) y sus organismos de apoyo comparten datos institucionales para ampliar la transparencia y el conocimiento del mercado.

⁶ <http://www.mixmarket.org/mfi/country/Philippines#ixzz41dAnouMO>

Al mismo tiempo, las políticas gubernamentales en las dos últimas décadas han llevado a cabo reformas para agilizar las microfinanzas en Filipinas. La primera Estrategia Nacional para las Microfinanzas la desarrolló en 1997 el Consejo Nacional de Crédito (National Credit Council o NCC), un organismo interinstitucional bajo el Departamento de Hacienda creado en 1993. Esta primera estrategia pretendía crear un mercado de microfinanzas privado viable y sostenible que se extendería a servicios financieros para hogares de bajos ingresos y microempresas. La Ley General Bancaria, aprobada en 2000, reconoció las microfinanzas como una actividad bancaria legítima y, lo que es más importante, facultó al banco central (Bangko Sentral ng Pilipinas o BSP) para desarrollar un marco propicio para la regulación del sector.

Hoy en día, el sector de las microfinanzas incluye una variedad de proveedores regulados y no regulados, tales como bancos, cooperativas de crédito, las ONG microfinancieras, casas de empeño y agentes de dinero electrónico que ofrecen una amplia gama de servicios financieros al público. El BSP promueve un entorno propicio para la inclusión financiera⁷ a través de la adopción de diversas reglamentaciones y la emisión de circulares que fomentan la entrada de nuevos proveedores de servicios financieros y la creación de productos adecuados para los pobres, garantizando al mismo tiempo la prestación segura de dichos servicios. Reconocido entre los reguladores como un líder en la creación de un entorno propicio para la inclusión financiera, en 2014 el Banco Central de Filipinas (BSP) fue galardonado con el Premio Maya Declaration de la Alianza para la Inclusión Financiera (Alliance for Finance Inclusion) por sus compromisos tangibles de inclusión financiera. Asimismo, en 2015 Filipinas ocupaba el primer puesto de Asia y el tercero a nivel mundial (detrás de Perú y Colombia) en términos de entorno propicio para la inclusión financiera, de

acuerdo con la encuesta mundial de entornos de inclusión financiera del Economist Intelligence Unit (EIU 2015).

4. Otros logros importantes

Además de los productos de crédito y ahorro, Filipinas ha estado en la vanguardia del desarrollo de otras áreas importantes de la inclusión financiera como microseguros, educación financiera y protección del consumidor y dinero electrónico.

4.1. Microseguros

Desde que se puso en marcha en 2010 el Marco Estratégico y Regulatorio Nacional para los Microseguros, el microseguro en Filipinas ha experimentado un crecimiento exponencial, habiendo actualmente 28 millones de personas cubiertas por 89 productos de microseguros aprobados por la Comisión de Seguros. Se han desarrollado extensos canales de distribución para bancos, cooperativas, las ONG microfinancieras e individuos que actúan como agentes acreditados o corredores. Los seguros (salud, vida, propiedad) proporcionan protección contra el riesgo financiero para las personas. En 2013, la cobertura de seguro de vida en Filipinas alcanzaba tan sólo al 32,5 por 100 de la población. El gasto medio por persona en seguros pasó de 18 dólares en 2009 a cerca de 44 dólares en 2013. Existen necesidades crecientes de seguros contra el riesgo de desastres y agrícolas en el segmento de bajos ingresos, dada la propensión a los desastres de Filipinas, que se ve afectada anualmente por tifones e inundaciones. El devastador tifón Hayan en 2013, que afectó sobre todo a la ciudad de Tacloban, subrayó la necesidad de un seguro y de un sistema justo y eficiente de pago de las reclamaciones. A 11 de febrero de 2014 se habían producido 11.633 reclamaciones de microseguros por parte de asegurados en zonas afectadas, lo que equivale a 72,3 millones de pesos filipinos pagados a los beneficiarios⁸. Si bien la penetración de seguros del ▷

⁷ La inclusión financiera o un sistema financiero inclusivo se define como un estado en el que existe un acceso efectivo a una amplia gama de productos y servicios financieros por parte de todos.

⁸ CARD MRI.

país pasó del 1 por 100 en 2009 al 1,8 por 100 en 2013, el volumen de primas en porcentaje del PIB de Filipinas sigue siendo relativamente bajo⁹.

4.2. Educación financiera y protección del consumidor

El BSP lleva mucho tiempo comprometido en la promoción de la educación financiera en Filipinas y la implementación de medidas para la protección del consumidor. En octubre de 2006 se aprobó la orden de creación del Grupo de Asuntos Financieros del Consumidor (Financial Consumer Affairs Group o FCAG) dentro del Sector de Supervisión y Examen (Supervision and Examination Sector o SES). El grupo se creó para apoyar al SES a garantizar la protección de depositantes e inversores y favorecer un funcionamiento fluido y ordenado de todo el sistema financiero. Desde entonces, el BSP ha llevado a cabo programas de educación financiera en todo el país, colaborando con las entidades locales (Local Government Units o LGUs) y las oficinas provinciales y organismos implicados. Los programas de educación financiera del BSP tienen como objetivo fomentar una toma de decisiones económicas y financieras bien informada por parte de los clientes, mejorar la comprensión de los servicios financieros y de sus derechos y obligaciones, y ayudar a los proveedores financieros a cumplir con las regulaciones relacionadas con la protección de los consumidores. La oficina también cuenta con un mecanismo de asistencia al consumidor a modo de sistema de reclamaciones para canalizar las quejas y compensaciones de los consumidores.

4.3. Dinero electrónico (e-Money)

En 2009, el BSP emitió la Circular BSP 649 que establece las directrices sobre transacciones con dinero electrónico. En 2010 había 21 emisores de

⁹ Insurance Commission (2014).

dinero electrónico registrados (Electronic Money Issuers o EMIs). En 2013, el número de EMIs se había incrementado un 52 por 100, hasta los 32. En ese mismo período el número de cuentas registradas de dinero electrónico pasó de 19,9 millones a 26,7 millones, lo que supone un aumento del 34 por 100. Dichas transacciones se mantienen en forma de 8 millones de billeteras móviles y 18,7 millones de tarjetas de efectivo. El número de transacciones de dinero electrónico también ha crecido significativamente en los últimos años: de los 138 millones de transacciones en dinero electrónico en 2010 se pasó a 217 millones en 2013 (57 por 100 de aumento). En términos cuantitativos, el valor total de las transacciones de dinero electrónico aumentó un 58 por 100 entre 2010 y 2013, pasando de 220,5 millones a 348 millones de pesos. El número de agentes activos de dinero electrónico creció un 20 por 100, alcanzando los 10.620 agentes en 2013 frente a los 8.819 de 2010¹⁰. Estos pagos móviles fueron utilizados para una amplia gama de actividades, como los pagos interpersonales (P2P), las transferencias de dinero¹¹, el comercio electrónico móvil (m-commerce), transacciones móviles en puntos de venta (POS), nómina electrónica y pago de facturas.

5. Resultados: un gran progreso, pero todavía una baja inclusión financiera

A pesar del impresionante crecimiento de las microfinanzas y de tener un marco de desarrollo para la inclusión financiera de reconocimiento mundial, el nivel de inclusión financiera de Filipinas sigue siendo bajo. Hay una restricción regulatoria para las entidades no bancarias de microfinanzas a la hora de prestar determinados servicios generales como depósitos, créditos, pagos, remesas, inversiones y ▷

¹⁰ Bangko Sentral ng Filipinas (2014).

¹¹ En Filipinas son muy relevantes las transferencias interpersonales de remesas. Así, en 2013 el 38 por 100 de los adultos filipinos recibía remesas de un familiar en el extranjero. Con más de 10 millones de filipinos en el extranjero en 2013 (Commission on Filipinos Overseas, 2015), las remesas alcanzaron un nivel equivalente al 8,5 por 100 del Producto Interior Bruto en 2014. Alrededor del 39 por 100 de los hogares que reciben remesas asignan una parte al ahorro.

TABLA 1
INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL SUDESTE ASIÁTICO
(Porcentaje en 2014)

País	Porcentaje de adultos con cuenta en una institución financiera formal (todos)	Porcentaje de adultos con cuenta en una institución financiera formal (40 por 100 de menor renta)
Singapur	96,4	96,2
Malasia	80,7	75,6
Tailandia.....	78,1	72,0
Indonesia.....	36,1	22,2
Filipinas	31,3	17,8
Vietnam.....	31,0	18,9

Fuente: Global Findex Database, Banco Mundial.

seguros, que harían frente a las necesidades multidimensionales de servicios financieros eficaces por parte de individuos, familias y empresas en todo el país. El porcentaje de adultos que mantiene una cuenta en una institución financiera formal es del 31,3 por 100. Al mismo tiempo y de forma desproporcionada, la población con menores ingresos está económicamente excluida, ya que en los quintiles de ingresos que suponen el 40 por 100 de los adultos con menores ingresos, tan sólo el 17,8 por 100 tiene una cuenta en una institución financiera formal. Por otro lado, sólo cuatro de cada diez adultos filipinos apartan dinero para ahorrar, y el 68 por 100 de los que ahorran mantienen sus ahorros en casa. Un 33 por 100 tiene ahorros guardados en bancos, un 7,5 por 100 en cooperativas y un 2,6 por 100 en sistemas de ahorro de grupo¹². La disparidad en el acceso a servicios financieros formales por nivel de renta es mayor en Filipinas que en otros países de la región, como muestra la Tabla 1.

A finales de diciembre de 2014, un 36 por 100 de los municipios no tenían oficina bancaria¹³. Por tanto, el acceso financiero presenta una enorme disparidad regional, con una fuerte concentración de oficinas bancarias en las regiones altamente pobladas. Las áreas no atendidas por los bancos están parcialmente cubiertas por las instituciones financieras no bancarias, como las ONG microfinancieras, cooperativas, casas de empeño, agentes de remesas, proveedores de servicios de pago electrónico y agentes de banca móvil. Sin embargo,

muchas de estas personas no tienen acceso a una amplia gama de servicios financieros.

Con más de 7.100 islas, el desafío geográfico para que los servicios financieros lleguen a la gente es tremendo. La tecnología puede ayudar a superar este reto, pero muchas personas siguen recelando de los pagos electrónicos y siguen utilizando y confiando en el efectivo.

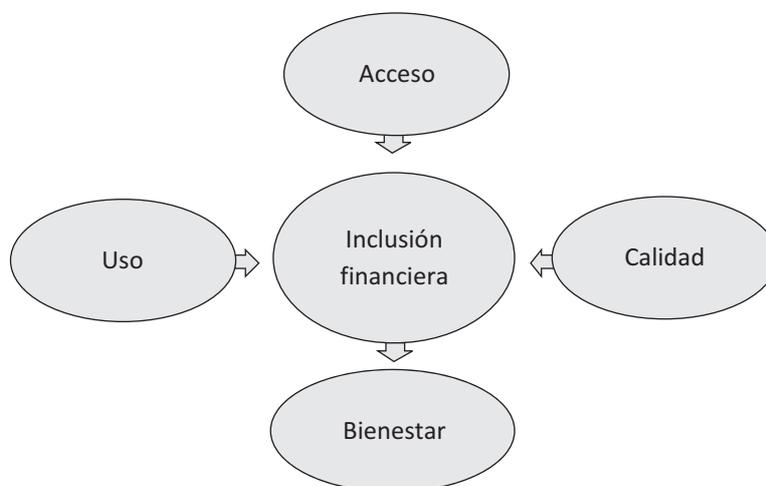
6. El camino hacia una mayor inclusión financiera

Uno de los más importantes logros recientes en el sector es la adopción de una Estrategia Nacional para la Inclusión Financiera, firmada el 1 de julio de 2015 y desarrollada a través de un comité compuesto de 13 agencias gubernamentales. La estrategia establece un marco y un plan de acción para el Gobierno y el sector privado para adoptar un enfoque coordinado y sistemático para el desarrollo de un sistema financiero que sea accesible y sensible a las necesidades de toda la población. En 2015 se llevó a cabo la encuesta nacional de referencia sobre la Inclusión Financiera (Nationwide Baseline Survey on Financial Inclusion o NBSFI), primera encuesta representativa a nivel nacional dedicada a la recogida entre adultos filipinos de datos de inclusión financiera por lado de la demanda, desde la perspectiva de los usuarios reales y potenciales de los servicios financieros. Los resultados de la encuesta proporcionan una imagen más precisa del estado de la inclusión financiera en las Filipinas en términos de acceso, uso, calidad y bienestar percibido. ▷

¹² Bangko Sentral ng Pilipinas (2015).

¹³ *Ibid.*

FIGURA 1
MARCO PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA



Fuente: Bangko Sentral ng Pilipinas (2015b).

De acuerdo con el BSP, las dos frases «acceso efectivo» y «amplia gama de productos y servicios financieros» son componentes clave de la definición, y cruciales para el diseño, ejecución y seguimiento de esta estrategia. «Acceso efectivo» no sólo significa que haya productos y servicios financieros que están disponibles, sino que abarca cuatro componentes más amplios que se muestran en la Figura 1. Aparte del acceso físico a los productos y servicios financieros, dichos productos y servicios deben tener un diseño adecuado, de buena calidad, y relevantes para conducir a un uso real que puede beneficiar a la persona que acceda a dicho servicio¹⁴.

La Estrategia Nacional proporciona un marco para que el Gobierno y el sector privado adopten un enfoque coordinado y sistemático hacia una visión clara del problema. El Mapa Estratégico (Strategy Map) incluye tres pilares clave con el objetivo de lograr una «inclusión financiera hacia el crecimiento de base amplia e integradora»: la regulación y supervisión de la política, la educación financiera y protección al consumidor y los programas de promoción. Los pilares se mantienen unidos por un marco efectivo de datos y de medición. La aplicación de la estrategia incluye un proceso de coordinación de las aportaciones de las partes clave

interesadas y de los agentes del mercado, con el BSP al frente del seguimiento de la estrategia.

Las principales áreas de enfoque marco de la estrategia para aumentar la inclusión financiera en los próximos años incluyen:

- Promoción de las finanzas digitales. Los esfuerzos del BSP para facilitar medios de pago electrónicos han abierto una vía innovadora para que la población de bajos ingresos pueda realizar pagos con tarjetas prepago monederos electrónicos¹⁵. Mientras, las transacciones de venta al por menor, en su conjunto, siguen basándose principalmente en el efectivo debido a los costosos sistemas de pago nacionales, que no están unificados. Una parte importante de la estrategia es el desarrollo de un Sistema Nacional de Pagos al por Menor (National Retail Payment System) que podría revolucionar los pagos en el país. Una exitosa aplicación del NRPS incrementaría el volumen y el valor de las transacciones de pago electrónico y abriría más oportunidades para ampliar el acceso financiero mediante la vinculación de un sistema efectivo de pago electrónico con cuentas bancarias.
- Mejora de la gestión de crédito a través del sistema de información crediticia. La gestión del crédito ▷

¹⁵ Estos instrumentos de dinero electrónico han superado la falta de infraestructuras y han permitido un eficaz desembolso por parte del Gobierno de transferencias condicionadas de efectivo y una entrega rápida de dinero en efectivo a las víctimas de grandes tifones.

¹⁴ Bangko Sentral ng Pilipinas (2015b).

**TENDENCIAS EN LA INCLUSIÓN FINANCIERA
EN FILIPINAS**

Las siguientes tendencias influirán en gran medida en el futuro de la inclusión financiera en Filipinas:

- La creciente demanda de financiación de cadenas de valor agrícola continuará como resultado de los desastres naturales recientes y esperados y sus efectos sobre los precios de los alimentos.
- Cada vez más bancos comerciales están reduciendo la escala de sus servicios financieros, generando una mayor competencia con las instituciones financieras de microfinanzas tradicionales, con el objetivo de aumentar su eficiencia. Sin embargo, esta competencia puede llegar a desplazar a las ONG que pueden centrarse más en el segmento más pobre de la población.
- La mayor demanda, el mayor volumen de operaciones y el aumento de las oportunidades para el uso de la tecnología en la ampliación de los servicios financieros ha incrementado la necesidad de una gama más amplia de políticas de protección de los consumidores y de actividades de educación financiera.
- A pesar de presentar una baja ratio de penetración, los productos de microseguros se han ampliado considerablemente en los últimos años y la demanda seguirá creciendo.
- El potencial para incrementar la escala en términos de acceso y uso de servicios financieros, particularmente a través de la tecnología, es grande. Sin embargo, esta innovación debe equilibrarse con una mayor educación y protección efectiva del consumidor financiero tanto para las instituciones reguladas como para las no reguladas.
- El sobreendeudamiento, especialmente en las provincias, continuará siendo una preocupación y requiere un esfuerzo concertado de toda la industria para abordar la cuestión.

requiere un sistema de información de crédito eficaz. En 2008 se aprobó la Ley del Sistema de Información de Crédito (Credit Information System Act o CISA) con el objetivo de recoger y difundir toda la información de crédito de las entidades legales para mejorar la calidad global de los préstamos y reducir el sobreendeudamiento. Para poner en práctica la CISA, en 2014 se estableció la Sociedad de Información Crediticia (Credit Information Corporation o CIC), bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Valores (Securities Exchange Commission o SEC). La CIC ha estado llevando a cabo formación para facilitar a las entidades de crédito el cumplimiento de los requisitos de la CISA para poder remitir información crediticia al CIC.

- Desarrollo de un registro de garantías muebles. Para mejorar el acceso al crédito formal por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), carentes de inmuebles susceptibles de

garantía, es necesario establecer un registro de garantías muebles, a través del cual los pequeños prestatarios puedan obtener el crédito necesario sobre la base de garantías alternativas como equipos, maquinaria, inventarios y cuentas por cobrar debidamente registradas. El Departamento de Hacienda ha estado estudiando la posible creación de un registro de garantías muebles, en consulta con el sector privado y agencias de cooperación.

- Fortalecimiento de las ONG microfinancieras. Aunque las ONG microfinancieras desempeñan un papel importante para el acceso de clientes tradicionalmente desatendidos o parcialmente desatendidos, no tenían un sistema de regulación prudencial. Estas ONG están obligadas tan sólo a presentar estados financieros auditados anuales y hojas de información general a la SEC, lo que pone de relieve el riesgo fiduciario dada su recogida de cuasidépósitos de clientes con un objetivo de «acumulación de capital». En respuesta a esto, en 2015 se aprobó la Ley de las ONG Microfinancieras (Microfinance NGO Act), que establece un marco normativo adecuado para que las ONG microfinancieras puedan llevar a cabo operaciones financieras sobre bases sólidas, al tiempo que se protege a los clientes financieros. La ley establece requisitos reglamentarios en las áreas de gobernabilidad, operaciones, información y protección de los consumidores que deben cumplir las ONG microfinancieras. Bajo la nueva ley, se establecerá un Consejo Regulador de las ONG Microfinancieras (Microfinance NGO Regulatory Council) bajo la autoridad de la SEC. Los próximos pasos serán los siguientes: (i) la formulación de los desarrollos reglamentarios oportunos, (ii) la difusión de la nueva regulación, (iii) el diseño de un sistema eficaz de seguimiento y procedimientos de supervisión, y (iv) el fortalecimiento de la capacidad regulatoria y de cumplimiento (*compliance*) para lograr que los servicios prestados por las ONG de microfinanzas sean seguros, accesibles y de confianza. El nuevo reglamento facultará al BSP para inspeccionar las ONG microfinancieras y garantizar que se respetan los límites prudenciales de captación de depósitos. ▷

- Desarrollo de la cadena de valor de las finanzas. El acceso a la financiación es el reto más apremiante para las mipymes para sostener y expandir sus actividades comerciales. Una financiación oportuna y suficiente en las fases críticas de la cadena de valor, incluyendo la adquisición, fabricación, procesamiento y envío, maximizaría la utilización de recursos, aumentaría las ganancias y generaría empleo. Carentes de inmuebles que sirvieran de colateral y con débiles condiciones financieras, la mayoría de las mipymes no son elegibles para la financiación formal y no logran crecer. Las restrictivas normas prudenciales derivadas del último Acuerdo de Basilea impiden de forma desproporcionada el acceso a la financiación de los bancos por parte de las mipymes. Un mayor nivel de provisiones para pérdidas crediticias y de ponderación de riesgo hace que la financiación sea demasiado costosa o a menudo imposible. Sin embargo, los últimos ejemplos de préstamos con éxito a las cadenas de valor en la elaboración de alimentos pueden extenderse a otros sectores. El BSP apoya la promoción de la financiación basada en colaterales alternativos, e intentará formular regulaciones de apoyo a la financiación de la cadena de valor en la agricultura dentro de la nueva estrategia de inclusión financiera.

7. Conclusión

El alcance de la inclusión financiera en Filipinas se ha expandido enormemente en los últimos años. Aunque Filipinas ha liderado la promoción y la creación de un entorno propicio para la inclusión financiera, lo cierto es que sólo el 26 por 100 de los filipinos adultos tienen cuentas de ahorro y sólo el 10,5 por 100 tiene acceso al crédito formal. Este bajo nivel de penetración sigue siendo un reto. El Gobierno actual ha supuesto un gran apoyo a las microfinanzas, aunque las próximas elecciones podrían dar

lugar a un nuevo Gobierno con diferentes prioridades políticas. La adopción en 2015 de la Estrategia Nacional para la Inclusión Financiera¹⁶, con el compromiso de aceptación por parte de una serie de agencias gubernamentales y de grupos de interés, es un hito importante para continuar los progresos realizados para ampliar la inclusión financiera. La tecnología desempeñará un papel clave en esta expansión, pero los canales nuevos y alternativos deberán ser cuidadosamente equilibrados con la protección del consumidor y la educación eficaz de los consumidores. Con la base sólida que se ha construido en las últimas décadas, un marco regulador fuerte y una estrategia clara, cada vez más y más filipinos tendrán un mayor acceso y capacidad de utilización de unos servicios financieros que les ayuden a mejorar sus vidas, protegerse contra crisis inesperadas y planificar su futuro.

¹⁶ Los estudios han demostrado que las naciones con estrategias sólidas para la inclusión financiera han tenido más éxito en la consecución de sus objetivos de inclusión financiera.

Bibliografía

- [1] ASIAN DEVELOPMENT BANK (2015). *Asian Development Outlook*. Manila.
- [2] BANGKO SENTRAL NG PILIPINAS (2014). *Report on the State of Financial Inclusion in the Philippines*. Manila.
- [3] BANGKO SENTRAL NG PILIPINAS (2015). *National Baseline Survey on Financial Inclusion*. Manila.
- [4] BANGKO SENTRAL NG PILIPINAS (2015b). *National Strategy for Financial Inclusion*. Manila.
- [5] COMMISSION ON FILIPINOS OVERSEA (2015). *CFO Annual Report 2014-2015*.
- [6] ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2015). *Global Microscope 2015: The Enabling Environment for Economic Inclusion*. Disponible en: www.centerforfinancialinclusion.org
- [7] INSURANCE COMMISSION (2014). *2013 Annual Report*. Manila.

Carlos Martínez Shaw*

EL GALEÓN DE MANILA Y LA ECONOMÍA FILIPINA (1565-1815)

El Galeón de Manila fue la línea regular de intercambios entre México y Filipinas entre 1565 y 1815, del mismo modo que la capital del archipiélago fue la plataforma española para sus contactos con los países de Extremo Oriente. En 1765 la metrópoli experimentó la necesidad de establecer una línea directa con aquellos dominios a través de una serie de compañías mercantiles que navegaron entre Cádiz y Manila, sin por ello anular la ruta que llevaba de Filipinas a Acapulco. Desde 1785, el puerto de Manila fue abierto a otros intercambios, de tal modo que alcanzó el rango de gran plaza de comercio internacional y su verdadera edad de oro en las décadas siguientes. La supresión de la ruta del Galeón de Manila en 1815 no impidió la continuación del tráfico de la región, que sólo se vio alterado de modo definitivo por la emancipación de las provincias americanas en 1820.

Palabras clave: Filipinas, Galeón de Manila, Asia, comercio internacional.

Clasificación JEL: F10, N73, N75.

1. Introducción

El Galeón de Manila designa, no sólo a un barco concreto, sino sobre todo a la ruta recorrida incesantemente durante más de dos siglos por muchos galeones de Manila. De este modo, viene a significar una línea regular de intercambios (comerciales sin duda, pero también culturales y, más ampliamente, espirituales) que unió a México con Filipinas desde el último tercio del siglo *xvi* hasta los primeros años del siglo *xix* (1565-1815). Ahora bien, si Manila y Acapulco son las dos terminales de esa ruta, hay que contar también con sus prolongaciones: una que desde Acapulco lleva a México, a Veracruz y, finalmente, a Sevilla, y otra que desde Manila lleva a China, en primer lugar, pero también a Japón, Formosa, las Molucas, Camboya, Siam, Vietnam y,

más allá, hasta las lejanas tierras de India, Ceilán y Persia.

2. Entre Acapulco y Manila

El continente americano, como es bien sabido, no sirvió de barrera a la expansión española del siglo *xvi*. El descubrimiento en 1513 por Vasco Núñez de Balboa del Mar del Sur inició el ciclo de exploraciones que hizo del Océano Pacífico un lago español en el siglo *xvi*. La navegación en aquellas aguas tuvo diversos objetivos, como fueron, por este orden, la instalación de una base en las islas Molucas, el establecimiento de una plataforma frente a las tierras de Asia y en particular China (las islas Filipinas) y la demanda de la *Terra Australis*, que llevó a los exploradores españoles hasta las Islas Salomón, las islas Marquesas, la Australia del Espíritu Santo (Vanuatu) ▷

* Universidad Nacional de Educación a Distancia y Real Academia de la Historia.

Versión de marzo de 2016.

y el estrecho de Torres entre Nueva Guinea y Australia. Finalmente, Carlos V renunció a las Molucas en 1529 y Felipe III renunció a proseguir la demanda de la tierra austral en 1607, con lo que la principal adquisición fue el archipiélago de las Filipinas, que permitió a España abrirse camino hacia los vecinos reinos asiáticos.

El tráfico entre Filipinas y México fue inaugurado en 1565 por el galeón *San Pedro*, que, llevando como capitán a Felipe de Salcedo y como piloto mayor a Andrés de Urdaneta, arribaría al puerto de Acapulco, que se convertiría desde entonces en la cabecera americana del Galeón de Manila. La línea alcanzó su regulación característica a partir de 1593, fecha en la que se estableció la navegación de dos barcos anuales (que la conveniencia de los mercaderes refundiría pronto en uno solo), y el embarque en Manila de mercancías por un valor de 250.000 pesos y en Acapulco, como contrapartida, el doble en pesos fuertes. El galeón partía de Cavite, el puerto vecino de Manila en la desembocadura del Pasig, en el mes de julio, para aprovechar el monzón de verano, siguiendo la corriente marina de Kuro Siwo desde que llegaba a la altura de Japón y hasta las costas de California, llegando a Acapulco en diciembre (entre Navidad y Año Nuevo por lo regular), momento a partir del cual tenía lugar la descarga y se celebraba la feria anual, con concurso de mercaderes de México, pero también de Puebla, de Oaxaca y de otras poblaciones vecinas, bajo la supervisión del alcalde mayor y el castellano del fuerte de San Diego, levantado en 1617. En el mes de marzo o, a más tardar, de abril, el galeón abandonaba Acapulco y tras tocar en las islas Marianas (Guam y, alguna vez, Rota) llegaba a Manila en julio, a tiempo de ver zarpar a su sucesor en la travesía.

El comercio de Manila estaba principalmente en manos de los mercaderes chinos (llamados corrientemente sangleyes), cuyos juncos llevaban a la capital filipina productos alimenticios (trigo y cebada, azúcar y frutos secos y del tiempo, sobre todo uvas y naranjas), pero especialmente las manufacturas procedentes de todo el mundo

oriental. La negociación se hacía en el mercado abierto conocido como el Parián de los Sangleyes, adonde acudían los comerciantes españoles instalados con carácter permanente en Filipinas para negociar, mediante un complicado sistema intervenido oficialmente llamado la *pancada*, los precios y el cupo de los géneros que debían pasar a Acapulco. Con el paso del tiempo, las contrataciones se zafaron del control de la *pancada*, del mismo modo que los comerciantes chinos hubieron de soportar la competencia de los mercaderes ingleses, moros, armenios y españoles interesados en esta contratación. En cualquier caso, igual que sucedía en Sevilla con los barcos de la Carrera de Indias, el Galeón era un monopolio de particulares y el buque (o tonelaje) de los navíos había de repartirse exclusivamente entre los españoles avecindados en Manila, que o bien viajaban junto a los productos que habían adquirido o bien consignaban a los sobrecargos el cuidado y venta de los mismos una vez llegados a Nueva España.

Los intercambios se basaban esencialmente en las remesas de plata desde Acapulco a Manila, que se intercambiaban por toda una serie de productos asiáticos, muchos de ellos traídos por sampans chinos, a los que se unieron en el transcurso del siglo XVIII los buques procedentes de los países europeos instalados en la región. Mientras la plata española llegada de Acapulco navegaba principalmente hasta las costas de China, los galeones que zarpaban de Manila llevaban sus bodegas cargadas de productos igualmente chinos (sederías y porcelanas en primer lugar), aunque también de objetos lacados japoneses, muebles y marfiles de la India portuguesa, tejidos de algodón de Bengala y especias (pimienta y clavo de las Molucas, canela de Ceilán), además de algunos géneros típicos de la producción filipina, que siempre representaron un reducido porcentaje en el total de la bodega. En cualquier caso, el cargamento de plata (entre un 96 y un 99 por 100 del total) se completaba con algún otro producto, como la grana de Oaxaca, el jabón de Puebla y el añil de Guatemala, y también con los envíos oficiales, que comprendían el papel sellado ▷

y los naipes de cuenta de la Real Hacienda y los artículos destinados a los Reales Almacenes, para uso de las autoridades y de las misiones, entre estos últimos desde cuadros e imágenes religiosas hasta vino para consagrar.

La almendra, la clave de bóveda del Galeón de Manila, era, por tanto, la plata americana. La moneda española (especialmente el peso de ocho reales) servía ante todo en Manila para pagar los productos asiáticos reexpedidos a México, de forma que una buena parte de los reales de a ocho pasaba a manos de los sangleyes, es decir, a los comerciantes chinos que operaban en el Parián de Manila, los cuales a su vez actuaban como intermediarios de los numerosos juncos chinos que acudían a Filipinas. Otra ruta conducía la plata americana a manos de otros intermediarios, los mercaderes portugueses de Macao, que cuando no podían recibirla directamente de Portugal (a través del comercio de Sevilla o a través del contrabando vía Brasil), la obtenían a partir del comercio con las Filipinas españolas, legal o ilegal, pero siempre activo. En ambos casos, el metal podía volver a viajar hacia otros destinos, singularmente a India, a los países del Sudeste Asiático y a las islas de las especias.

China atrajo la plata hispanoamericana por varios motivos relacionados con su política económica y financiera. En primer lugar, durante la segunda mitad del siglo xv se produjo en el Imperio del Medio una progresiva tendencia a la utilización de la plata para los intercambios comerciales. En segundo lugar, este impulso del sector privado se transmitió muy pronto al sector público, de modo que la descentralizada hacienda de los Ming también fue exigiendo por dichas fechas la misma especie para el pago de los impuestos, lo que convirtió al Imperio chino en un inmenso territorio sometido al patrón monometálico de la plata durante los siglos siguientes. Ahora bien, dado que China no disponía de yacimientos de plata, sus necesidades metálicas hubieron de ser subvenidas por otros países, singularmente por Japón, el principal productor de Asia Oriental, que, en efecto, fue una permanente fuente de aprovisionamiento

para los Ming antes y después de la llegada a Extremo Oriente de la plata hispanoamericana. Por otra parte, el hambre de plata de China, al ofrecer a los comerciantes europeos la posibilidad de beneficiarse de la alta tasa del metal americano, contribuyó a fortalecer esta corriente, que se beneficiaba además de la deficitaria balanza comercial entre Europa y China, pues, en efecto, los mercaderes europeos que actuaban en la región demandaban esencialmente sederías, así como también porcelanas y otros objetos de gran calidad y alto precio, mientras apenas podían embarcar en sus países de origen géneros que suscitaban el interés de la Corte o de los particulares en el Imperio del Medio. En este caso era la avidez europea (e hispanoamericana) por obtener artículos de lujo chinos la que servía de palanca para la remisión de los reales de a ocho a la fosa argentífera de Extremo Oriente.

En realidad, la plata americana fue necesaria para todas las transacciones en el mundo asiático, por lo que dejó sentir escalonadamente su influjo, a partir de mediados del siglo xvi, también en el Imperio otomano, en el Imperio safaví y en los distintos estados de India. De ahí que los comerciantes de las distintas compañías europeas de las Indias Orientales se vieran precisados a procurarse esta plata, bien en Europa, bien a través de la oferta de sus servicios comerciales, desarrollando para ello la práctica de los intercambios múltiples en los diversos mercados locales de Asia, según la fórmula llamada del comercio de India en India o, por los ingleses, del *country trade*.

3. Filipinas frente a Asia Oriental

Ahora bien, hay que advertir que Manila fue para España no sólo la terminal de la Carrera de Acapulco, sino también una plataforma situada entre las costas occidentales de América y las costas orientales de Asia, un trampolín para impulsar los contactos con los vecinos Estados asiáticos y, en sentido opuesto, para proceder a la colonización de Micronesia. En el primer caso, Manila se proyectó ▷

necesariamente más allá, hacia China, Japón y el estado independiente de Ryu Kyu, Siam, Camboya, los diversos reinos de Vietnam, Formosa, Malasia, Indonesia (las Molucas, sobre todo) y, muy tangencialmente, Corea, Laos o Birmania. En el segundo caso, la incorporación de las islas Marianas se operó a partir de la misión dirigida por los jesuitas (1668), mientras las Carolinas entraban en la órbita hispana a partir de la llegada al grupo de las Palaos de Francisco Lezcano (1686) y más tarde también con la instalación de los jesuitas (1710), iniciativas que pusieron los cimientos de una Micronesia española.

Los contactos se expresaron a través del comercio, la diplomacia, la evangelización y la guerra. La primera fase expansiva se inició con el propio asentamiento hispano en Filipinas (1565), se manifestó en los sucesivos y fracasados esfuerzos de evangelización de China, en las dos embajadas enviadas a Siam a finales de siglo, en las tres expediciones militares a Camboya (1596-1603), en las intensas relaciones mantenidas con Japón en los años iniciales del siglo xvii (que culminaron con las dos famosas embajadas de la era Keichô a Madrid en la segunda década de la centuria) y en la defensa de las posiciones de Portugal durante el periodo de la unión de las dos Coronas (con la ocupación de Ternate y la sumisión de Tidore en 1606, la defensa de Macao frente a los holandeses en 1622 y la ocupación de la isla de Formosa entre 1626 y 1642), y se cerró con el abandono de las últimas posiciones mantenidas decretado por el gobernador Sabiniano Manrique de Lara (1662), aunque un fuerte español pudo sostenerse en Siao, en el norte de las islas de Sulawesi, hasta 1677. El siglo xviii conoció una recuperación de la iniciativa imperial por parte de España, cuyos hitos principales fueron desde la nueva embajada a Siam de 1718 a las visitas a China de la expedición de Malaspina y de la expedición de la Vacuna, ya a fines del Antiguo Régimen.

En resumen, durante los tiempos modernos, funcionará toda una red de contactos y de intercambios (de muy distinta índole) con el entorno asiático que

tendrá como epicentro la ciudad de Manila, «señora de muchos mares, capital de muchos archipiélagos y centro y depósito de Oriente».

4. Entre Cádiz y Manila

El sistema comercial del Galeón de Manila funcionó sin grandes novedades durante sus dos primeros siglos de vigencia, hasta el momento en que España quiso inaugurar una línea directa entre Cádiz y Manila que se sumara a la ruta tradicional que llevaba desde el archipiélago filipino hasta el puerto mexicano de Acapulco (1565-1765). Sin entrar en el detalle de las diversas vicisitudes sufridas a lo largo de estos dos siglos de su vigencia, sólo señalaremos que el Reglamento de 1702 modificó las pautas para el funcionamiento de la ruta entre Manila y Acapulco durante los dos primeros tercios del siglo xviii. Así, se regularon de nuevo algunos supuestos, como la condición de los agentes en Manila, que hubieron de ser comerciantes «españoles filipinos» (es decir vecinos asentados de forma permanente en la ciudad), militares destinados a Cavite o bien eclesiásticos seculares y regulares, entre todos los cuales se repartirían las boletas de carga, que además eran intransferibles, por lo que si algún beneficiario renunciaba lo que le correspondía se distribuía entre los demás. Del mismo modo, el cupo del tráfico se fijó en 300.000 pesos de mercancías a la ida y el doble en plata a la vuelta (cifra oficial habitualmente superada de modo fraudulento hasta llegar en ocasiones a los dos millones de pesos de retorno), se trató de distribuir las remesas en dos navíos (frente a la opinión de los mercaderes que, para reducir costes, preferían uno solo, lo que sería lo normal, pese al riesgo real de sobrecarga de las embarcaciones que implicaba) y se intentó exigir una inspección de los géneros en los almacenes reales, frente a la postura de los mercaderes que, sin duda para propiciar el negocio ilícito, preferían el viejo método de la entrega de facturas detalladas de los productos. El sistema funcionó así durante los siguientes sesenta años, ▷

con pocas rectificaciones reseñables, como la ampliación del monto, que subió en 1734 a los 500.000 pesos de mercancías a la ida y el doble en plata de retorno.

Ahora bien, al mismo tiempo que se introducían estas reformas en la ruta tradicional entre las Filipinas y México, las autoridades españolas (y algunos destacados tratadistas) abogaron por el establecimiento de una relación directa entre la metrópoli, por un lado, y las islas Filipinas y el resto de Asia Oriental, por otro, la cual se superpondría a la ruta indirecta del Galeón de Manila, que venía dejando en el virreinato de Nueva España la mayor parte de los productos asiáticos importados y en manos de sus comerciantes la mayor parte de los beneficios del tráfico. La primera condición para esta renovación del comercio de España con Filipinas y con el mundo asiático fue la declaración por parte de sus autoridades de su derecho a la navegación por la ruta del cabo de Nueva Esperanza, cerrada a las embarcaciones hispanas desde la firma del Tratado de Tordesillas en la lejana fecha de 1494. Denunciada por obsoleta esta restricción a la navegación española, el siguiente paso era poner en servicio la ruta directa hacia los dominios españoles del Pacífico y hacia el continente asiático en general, cosa que se produjo a partir de 1765.

De acuerdo con esta decisión, que quebraba una situación vigente durante más de doscientos setenta años, las autoridades hispanas procedieron a la organización de una serie de expediciones de índole estratégica y geográfica y al establecimiento de una comunicación directa entre la metrópoli y el archipiélago filipino. Así, la Secretaría de Marina e Indias patrocinó varias expediciones hidrográficas que utilizaron, para alcanzar las Filipinas, la ruta del cabo del Buena Esperanza, pero que al mismo tiempo debían llevar registros de mercancías embarcadas por el comercio de Cádiz. El primero de estos viajes fue encomendado a Juan de Caséns y Juan de Lángara (navío *Buen Consejo*, 1765-1767). Los siguientes viajes redondos fueron los del navío *Buen Consejo* por segunda vez (Juan de Caséns, 1768-1770), la fragata *Venus* (Manuel González de

Guiral y Juan de Lángara, 1769-1770), la fragata *Astrea* (José de Córdoba, 1770-1771), la fragata *Palas* (Ignacio Mendizábal, 1771-1772), la fragata *Venus* por segunda vez (Juan de Lángara, 1771-1773), la fragata *Palas* por segunda vez (Gabriel de Alderete, 1773-1774), la fragata *Juno* (Juan de Araoz, 1774-1775), la fragata *Astrea* por segunda vez (Antonio de Albornoz, 1775-1776), la fragata *Venus* por tercera vez (Gabriel Guerra, 1775-1776), la fragata *Juno* por segunda vez (Pablo de Lasaña, 1776-1777), la fragata *Astrea* por tercera vez (Antonio Mesía de la Cerda, 1777-1779), la fragata *Juno* por tercera vez (Benito de Lira, 1778-1780) y la fragata *Asunción* (mandada por Juan Ruiz de Apodaca). En estos catorce viajes redondos (incluyendo el primero), participaron también un barco fletado en Manila, la fragata *Santa Rosa de Lima* (mandada por Juan de Lángara, que entró en Cádiz en agosto de 1780) y la urca *Santa Inés* (del piloto Francisco Reinoso), que salió de Cádiz en diciembre de 1777, acompañando a la *Astrea* en su tercera travesía a Filipinas.

Ciñéndonos a la vertiente comercial, los mercaderes gaditanos, aunque lo hicieron con precaución, respondieron a la llamada y embarcaron una mínima cantidad de productos con destino a las Filipinas (un poco de vino, aguardiente y aceite y algunos quintales de hierro) y, sobre todo, recibieron unas más amplias remesas de géneros asiáticos, entre los que destacan los tejidos de algodón, los tejidos de seda, seda en todas sus variedades (lanquín, rama, mazo, quiña, torcida, floja y pelo), especias (canela, pimienta), palo sibucaco y objetos de porcelana.

Ahora bien, si la ruptura de la exclusiva de la ruta del Galeón de Manila y la potenciación de una ruta alternativa justificaban sobradamente la hostilidad de los mercaderes filipinos, esta primera aventura del comercio directo no hizo más que aceptar y, de alguna forma, ratificar un sistema comercial basado en la venta en exclusiva de mercancías asiáticas, especialmente chinas, por parte de los comerciantes establecidos en la capital del archipiélago, de modo que Acapulco siguió siendo la incontestada terminal novohispana, mientras Cádiz apenas se ▷

estrenaba como una terminal metropolitana todavía en mantillas, por más que esta primera medida concreta de la voluntad de cambio que venía manifestándose desde algunas décadas atrás generase una más que lógica incertidumbre sobre el futuro.

Pronto se dio un segundo paso en la misma vía de la creación de una ruta directa entre España y las Filipinas. La primera licencia oficial para este tráfico fue otorgada en 1776 a la Compañía de los Cinco Gremios Mayores de Madrid (Real Orden de 12 de junio de 1776). Se le concedía la facultad de registrar géneros en las naves de la Armada destinadas a Filipinas y, en el futuro, la de fletar sus propios barcos, así como la de instalar dos factores en Manila y Cantón. A partir de 1779 consta el embarque de géneros en el navío *San Francisco de Paula*, alias *Hércules* (propiedad de la compañía de Uztáriz y San Ginés) y la utilización para el tráfico con Manila de una nave propia, la fragata *Nuestra Señora de las Nieves*. Sin embargo, en 1785 se vio obligada a invertir trece millones de reales de vellón (unos 680.000 pesos) en la recién creada Real Compañía de Filipinas (de la que enseguida hablaremos), lo que debió lastrar su actividad independiente, aunque su presencia en Manila se prolongó hasta la lejana fecha de 1841.

En 1779 una nueva licencia para el comercio directo con Manila le fue concedida a la firma gaditana de Uztáriz y San Ginés, autorizada, por una Real Orden de 8 de marzo de aquel año, a remitir caudales, frutos y otros géneros desde Cádiz y a importar especias, sederías y telas de algodón desde Manila. A tal efecto, el mismo año zarpó por cuenta de la sociedad el ya citado navío *San Francisco de Paula*, alias *Hércules*, que al arribar a Manila se vio sorprendido por la declaración de la guerra de las Trece Colonias, por lo que optó por renunciar a su regreso a España y dedicarse a otro tipo de comercio, solicitando y obteniendo del gobernador, José Basco y Vargas, autorización para dirigirse a Cantón a adquirir productos chinos y después a Acapulco para venderlos, quebrando así el monopolio del Galeón de Manila sobre el comercio entre Asia y América. El

navío arribó en 1781 con géneros de China a Acapulco, de donde zarpó con destino a los puertos de Guayaquil y El Callao, de donde volvió a partir en 1783 con dirección a Macao, de donde salió en 1784 de nuevo para Acapulco, llegando a San Blas, antes de emprender una nueva travesía con destino a Paita y El Callao, donde entró al año siguiente. La aventura del *San Francisco de Paula*, alias *Hércules*, no constituye así una mera anécdota, sino que tiene, ante todo, el valor de constituir una anticipación (aunque fuese por la vía excepcional de una autorización individualizada del gobernador del archipiélago frente al rechazo del Consulado de Manila) del sistema comercial que terminará estableciendo progresivamente la Real Compañía de Filipinas a partir de 1785.

La Real Compañía de Filipinas, según la Real Cédula de fundación promulgada el 10 de marzo de 1785, recibió la exclusiva del comercio directo con Filipinas y el resto de Asia desde España y América del Sur, aunque con escala obligada en Manila. En cada una de las expediciones, la sociedad podía disponer de un total de 500.000 pesos fuertes para adquirir los géneros asiáticos necesarios para su giro, lo que significaba la continuidad de las estructuras del comercio hispano-asiático de intercambiar plata por productos orientales. La compañía podía navegar por la ruta del cabo de Hornos, con escala en Montevideo y El Callao, o por la ruta del cabo de Buena Esperanza, con escala en Isla de Francia y en Tranquebar (en la costa de Coromandel) pero, muy particularmente, en Calcuta y en Cantón, antes de llegar a Manila, de donde debía volver siempre en derechura por la segunda ruta para evitar el tráfico desde Asia a América del Sur al margen de los registros del Galeón. Este tráfico directo desde las costas filipinas (o asiáticas en general) a las americanas será una permanente aspiración de los dirigentes de la sociedad que no se hará efectiva hasta más de diez años más tarde, en 1797, tras la utilización de una concesión excepcional debida al estallido de la guerra con Inglaterra, y de modo ordinario desde 1804, tras la promulgación de la Real Cédula de confirmación de privilegios de 12 de julio de 1803. ▷

La travesía Cádiz-Manila fue inaugurada por la Real Compañía en el mes de setiembre de 1785 por medio de la fragata *Nuestra Señora de los Placeres*, que siguió la ruta del cabo de Hornos, mientras las fragatas *Nuestra Señora de las Nieves* y *El Aguila Imperial* navegaban en enero del año siguiente por la ruta del cabo de Nueva Esperanza y alcanzaban las Filipinas en el mes de agosto. En Manila, el sistema de adquisición del cargamento de retorno ya se había puesto en funcionamiento: el suministro de las especias corría a cargo de la Compañía holandesa de las Indias Orientales (la VOC), el de los tejidos de la costa de Coromandel quedaba garantizado por un convenio con la Compañía inglesa de las Indias Orientales (la EIC), los géneros de China se contrataban directamente por un comisionado instalado en Cantón y las materias primas y los productos elaborados filipinos se obtenían a través de los cauces tradicionales.

La composición de la carga de la bodega de los buques de la compañía guarda semejanza pero también presenta novedades con respecto a la del Galeón de Manila, si hemos de juzgar por las mercancías registradas por los buques arribados a Cádiz entre 1788 y 1790. Por un lado, figuran las sederías, principalmente chinas, como se deduce de algunas denominaciones particulares: sedas y medias de Chanqueo (Quanzhou), sedas y rasos negros de Lanquín (Nankín), sedas, cangas y rasos de colores de Cantón, pequines y mantones. Por otro, vienen los tejidos de algodón procedentes de India, también a veces identificables desde el propio nombre: elefantes, chitas, salampuris, organdíes, rayadillos de Bengala. En tercer lugar, se anotan las especias, representadas esencialmente por la canela de China y la pimienta de Malabar. A continuación, en cuarto lugar, como una novedad que es propia del siglo XVIII, se registran los cargamentos de té de distintas variedades. Y, finalmente, la relación se cierra con una amplia serie de objetos que tienen diverso origen: China remite papel pintado, porcelanas, cuadros y abanicos, mientras Japón expide cobre refinado, pudiendo ser de ambas procedencias las bolas de marfil para el truco y para el billar,

las cajas de madera forradas de madreperla y, sobre todo, los numerosos objetos de madera lacada (o «maqueada»): baúles, costureros, tinteros, palanganas, tocadores y papeleras. Filipinas, por su parte, incrementa su presencia en este cuadro con sus remesas de pimienta, de azúcar, de añil, de algodón en rama, de algalia (una especie de almizcle), de palo sibucáo, de cadenas de oro y de sedas y otros tejidos ya producidos en el archipiélago.

La compañía no escatimó esfuerzos para ampliar sus concesiones, de tal modo que cinco años más tarde (por Real Orden de 23 agosto 1790) obtenía la supresión de la escala forzosa en Manila, es decir conseguía el comercio directo desde España con India y China, una autorización que sería ratificada por la ya citada cédula de confirmación de privilegios de 12 de julio de 1803. De estas dos nuevas líneas, la primera fue abierta de modo efectivo en 1796, con una accidentada travesía que llevó al primer comisionado en India, Celedonio Latreita, embarcado a bordo de la fragatilla *Príncipe Fernando*, a Isla de Francia (desde donde expidió a Cádiz un cargamento de telas asiáticas, café y pimienta de Malabar), antes de arribar a la costa de Coromandel, primero a la colonia danesa de Tranquebar y después a la colonia inglesa de Madrás, y quedarse definitivamente instalado en Calcuta como factor de la Real Compañía. A partir de este momento adquirió regularidad, con distintas variantes, la línea Cádiz-Tranquebar-Calcuta, con expediciones en 1797 (navío *Columbus*), 1802 (fragata *Clive*), 1803 (fragata *Ifigenia* y fragata *Princesa de Asturias*, que no llegó a alcanzar su destino), 1804 (fragata *Princesa de Asturias*), 1815 (fragata *San José*), 1817 (fragata *Nuestra Señora del Buen Suceso*, alias *La Esperanza*, que fue apresada por dos buques corsarios) y 1818 (navío *San Julián*), hasta el punto de convertirse en una de las más frecuentadas y de las más remuneradoras de todas las rutas abiertas por la compañía.

Del mismo modo, la Compañía de Filipinas abrió muy pronto una factoría permanente en Cantón que, junto con las de Manila y Calcuta (que también poseyó una sucursal en la costa de Coromandel ▷

desde 1818), compuso el cuadro de los establecimientos permanentes en Asia. La factoría sirvió preferentemente como oficina consignataria (no sólo para los barcos de la compañía, sino también para otros), tanto a la hora de adquirir los productos chinos (té, sedas, porcelanas) destinados a Manila como a la hora de colocar en China los productos procedentes de Filipinas. Además de estas funciones, la factoría pudo servir para el comercio directo entre Cádiz y Cantón sin la mediación de Manila, pero, aunque la Real Orden de 23 de agosto de 1790 preveía también la apertura de China junto a la de la India, la ruta nunca funcionó, por más que Cantón prestara excelentes servicios a la relación directa entre Asia y América al margen del Galeón de Manila.

Más tarde, una serie de órdenes reales concederían a la compañía una de sus más constantes aspiraciones, el comercio directo desde Asia a América a partir de las Filipinas, con barcos propios o expresamente a su servicio, aunque siempre con la salvedad del puerto de Acapulco, donde la compañía sólo podía realizar las operaciones de importar grana y otros frutos y, desde 1803, de introducir remesas de añil y otros productos filipinos, y de embarcar los retornos en plata. La autorización, contemplada en la Real Orden de 29 de mayo de 1793 solamente para periodos de guerra, permitía el comercio directo desde Manila a los reinos de Guatemala, Perú y Chile y al puerto de Buenos Aires. La concesión quiso hacerse efectiva en 1797 con el registro de Manila a Lima del navío *El Rey Carlos*, pero el buque no llegó a su destino, ya que hubo de regresar a Manila apenas rebasado el estrecho de San Bernardino. En 1799, por el contrario, el éxito acompañó a la travesía de la fragata *San Francisco Xavier*, alias *El Filipino*, que, tras zarpar de Manila el 26 de julio de 1799, arribó al puerto de Concepción en diciembre del mismo año, prosiguiendo su ruta hasta entrar en febrero de 1800 en el puerto de El Callao, desde donde emprendió regreso a Filipinas, arribando a Manila el 21 de mayo del mismo año. Desafortunada fue de nuevo la tercera travesía de este ciclo, la segunda expedición de la fragata *San*

Francisco Xavier, alias *El Filipino*, que, después de haber zarpado con destino a El Callao el 13 de julio de 1800, hizo arribada forzosa en San Blas en junio del año siguiente con un cargamento de géneros asiáticos, sin que sus condiciones de navegación le permitieran reemprender la ruta y mientras su capitán moría en Tepic. En 1803, la cédula de confirmación de privilegios ampliaría la concesión a todo tiempo, lo que permitiría el despacho de nuevos registros desde dicho año hasta 1816.

La compañía inauguraría también de modo regular el comercio directo entre Asia y América sin pasar por Manila, tras la promulgación de dos Reales Órdenes en 5 de agosto de 1814 y 22 de diciembre de 1816. Sólo funcionó la ruta desde India, donde los factores de la compañía comprarían con este fin la fragata *Infante Don Carlos*, que zarpanado de Calcuta el 24 de diciembre de 1816 llegaría a El Callao el 8 de julio de 1817. Por su parte, la fragata *San José*, alias *El Rey Fernando*, que había zarpado de Cádiz el 16 de mayo de 1816 para tomar la derrota del cabo de Hornos, arribó el 1 de octubre de 1817 a El Callao, desde donde llegó a Calcuta el 25 de agosto de 1818, es decir, realizando la ruta inversa, antes de realizar otra travesía de ida y vuelta entre Calcuta y Cantón (del 3 de diciembre de 1818 al 18 de mayo de 1819). Finalmente, los factores de Calcuta fletaron la corbeta inglesa *Merope* para alcanzar el puerto de El Callao el 7 de agosto de 1819 y regresar a la plaza bengalí el 25 de marzo de 1820, poniendo así fin al comercio directo entre India y Perú, cerrado ya al tráfico español por los insurgentes.

Menos incidencia tuvo la concesión del tráfico directo con China. Ningún barco arribó a El Callao directamente desde Cantón. Y el único que pudo hacerlo en sentido inverso tampoco lo consiguió, ya que la fragata *Nuestra Señora de Atocha*, alias *Reina María Isabel*, que navegó desde Cádiz (21 de mayo de 1818) por la ruta del cabo de Hornos hasta El Callao (5 de noviembre de 1818) no se atrevió a salir rumbo a Cantón por temor a su apresamiento por los corsarios que patrullaban la región. La guerra clausuró así una ruta aun antes de haberse activado. ▷

En resumen, la Compañía de Filipinas, al margen del volumen y y de los resultados económicos de sus transacciones comerciales, fue la principal responsable de la apertura de numerosas nuevas rutas para la navegación mercantil española en el Pacífico, como fueron las que unieron Cádiz con Manila (por el cabo de Hornos con escala en El Callao) y a Cádiz con Tranquebar, Calcuta, Cantón y Manila (por el cabo de Buena Esperanza), así como a Manila y Calcuta con El Callao y otros puertos sudamericanos. Muchas de estas rutas sufrieron el impacto de la independencia de América y aun hubieron de clausurarse (alguna de ellas, como la de Cantón a El Callao antes de haberse estrenado) por la misma razón, ocasionando la decadencia de la sociedad y su extinción definitiva por Decreto de 6 de setiembre de 1834.

5. La edad de oro de Manila

Mientras tanto, y en paralelo con la inauguración de la línea directa entre España y las Filipinas, se producía, en este último periodo de vigencia de la ruta del Galeón, la progresiva liberalización del comercio de Manila. Así, en 1785 se decretó la apertura parcial del puerto al comercio y a las marinas de Asia (a las «naciones propiamente asiáticas»). A partir de este año Manila empezó a recibir, al margen de los galeones de la Carrera de Acapulco y de los barcos de la Compañía de Filipinas, los barcos chinos y los barcos que con pabellón de conveniencia (banderas indias de diversos estados, banderas de los sultanatos malayos o suluanos y bandera armenia) ocultaban el tráfico europeo, especialmente el británico, tanto de particulares como de su Compañía de las Indias Orientales. Del mismo modo, la marina española también alcanzaría desde Manila los puertos indios, al menos el de Madrás, desde donde consta la salida de varios barcos con destino a Filipinas entre 1785 y 1787: *San José*, *Minerva*, *San Luis*, *Princesa*, *Nuestra Señora de la Soledad*, de nuevo *Minerva*, de nuevo *San Luis* y *El Dorado*.

Siguiendo este proceso de liberalización del tráfico, las autoridades españolas decidieron finalmente,

por una Real Cédula de 15 de agosto de 1789, la transformación de Manila en un puerto abierto al comercio internacional. Desde el 1 de setiembre en adelante, todas las marinas quedaban autorizadas a comerciar con la capital filipina (siempre que los géneros no fuesen europeos, a fin de reservar este renglón a los barcos españoles procedentes de Cádiz y, muy especialmente, a los de la Compañía de Filipinas) y a disfrutar de la reducción de las tasas que gravaban los productos asiáticos. De esta manera, Manila entraba en un nuevo régimen comercial y pasaba a convertirse realmente en un puerto internacional que conocería, desde ahora y durante las siguientes tres décadas, una auténtica edad de oro.

Simplificando los datos que poseemos para la entrada de barcos en Manila, podemos señalar una primera serie (1793-1794 y 1795-1799), que nos ofrece una cifra de 33 barcos españoles, 67 barcos asiáticos y 87 barcos europeos, es decir un total de 187 buques. La Aduana de Manila, por su parte, registra para los años 1795-1799 (cuatro anualidades según el sistema contable vigente) unas exportaciones de más de 3 millones de pesos y unas importaciones de casi 10 millones de pesos. Una segunda serie (1798-1801) nos señala la presencia de 6 barcos españoles, 33 barcos asiáticos y 54 barcos europeos (y estadounidenses). La Aduana registra unas exportaciones que (sin constancia de los géneros asiáticos salvo los filipinos) suman más de 1.450 mil pesos y unas importaciones que superan los 11.137 mil pesos en el conjunto de los tres años (ya que por razones contables el primer año empieza el 1º de junio y el último acaba el 31 de mayo).

El puerto de Manila aparece, por tanto, a fines del siglo XVIII y principios del XIX como un puerto comercial intercontinental. Así, mantiene relaciones directas con Europa a través de la Compañía de Filipinas, aunque la guerra haya bloqueado dicha vía en estos años y los barcos españoles se hayan debido sustituir, al amparo del comercio de neutrales, por buques europeos y estadounidenses. También con Hispanoamérica, por la doble vía del Galeón (que conduce a Acapulco) y de la Compañía ▷

de Filipinas, que además de utilizar los barcos de la Carrera de Acapulco para sus retornos, alcanza el puerto de El Callao en el sur del continente. El tráfico es igualmente intenso con los puertos asiáticos de China (Cantón y Macao), India (Coromandel y Bengala) y Java, más el sultanato moro de Joló, mediante los barcos extranjeros del *country trade*; y con los puertos más próximos de China (Nankín, Amoy y Quanzhou), más también Java y Joló, a través de las marinas locales (china y suluana) y, en menor medida, a través de algunos barcos nacionales. Y, si tomamos nota de los asientos registrados en la Aduana, aparece también como un centro exportador de consideración, pero sobre todo como un centro receptor de plata americana, en cantidades crecientes, para lo que basta comparar los diez millones escasos del primer periodo con los once millones largos de los tres últimos años considerados, es decir una media de 2,5 millones anuales contra una media de 3,7 millones al año.

Para 1809-1810, como nuevo elemento de comparación que nos permita comprobar la evolución del puerto de Manila, tenemos un cuadro general del movimiento de exportaciones e importaciones que, aunque confeccionado de un modo muy genérico, expresa la situación en un momento en que reina la paz entre España e Inglaterra y aún no se ha iniciado el proceso de independencia en América: las exportaciones significan 4.795 mil pesos, mientras las importaciones ascienden a 5.329 mil pesos. El cuadro, aun sin ofrecer unos datos tan completos como los manejados para el periodo del comercio de neutrales, permite constatar algunas significativas novedades. Primero, las cifras de las importaciones aumentan notablemente sobre las asentadas durante el comercio de neutrales, alcanzando los 5,3 millones de pesos, frente a los 3, 4 y 4,2 millones de los tres ejercicios conocidos de 1798-1801. Las exportaciones (para las cuales no tenemos término de comparación, pues los registros de aduana del comercio de neutrales no reflejan los efectos asiáticos, con la salvedad de los filipinos, remitidos a América, con lo cual sus cifras son muy poco representativas) se acercan a los 4,8 millones de pesos, una cifra muy plausible que sólo se queda

ligeramente por detrás de las importaciones, lo que revela que la contabilización de las reexportaciones (1.100.000 a México y 530.000 a Perú) restablece el equilibrio de la balanza comercial dejando a salvo el beneficio obtenido del intercambio en los puertos americanos.

Ahora bien, la tarea más instructiva es la de cotejar todas las cifras anteriores con los datos que poseemos para 1817 y 1818 (especialmente completos para este último año), que reflejan el movimiento del comercio exterior de Manila cuando ya ha sido suprimido el Galeón. Pues bien, las exportaciones son, respectivamente de más de 1.436 mil pesos y de más de 1.205 mil pesos, mientras que las importaciones ascienden respectivamente a más de 3.157 mil pesos y a más de 3.125 pesos. En una palabra, ambos ejercicios se mantienen en unos niveles sólo ligeramente inferiores a los registrados para el periodo del comercio de neutrales y desde luego superiores a los de los años anteriores a la libertad de comercio del puerto de Manila, aunque muy por debajo de ese ejercicio estrella de 1809-1810. Dicho de otra manera, si consideramos sólo las importaciones, los dos últimos años denotan ya la suspensión del comercio oficial del Galeón de Manila, pero siguen reflejando la continuidad de la ruta de Acapulco. Y lo mismo ocurre con los 55 barcos arribados al puerto de Manila, que superan siempre las entradas de buques de los años noventa. En una palabra, si el comercio de Manila parece haber alcanzado su máximo en torno al año 1810, el tráfico mantuvo un alto nivel de actividad mientras siguió siendo posible la transferencia de plata desde América, es decir, hasta la independencia de los dominios continentales españoles.

6. Después del Galeón

En diciembre de 1811, el galeón *Magallanes* encontró Acapulco paralizada por la guerra y se dispuso a soportar la que habría de ser una larga estadía, ya que no volvería a zarpar hasta 1815, cumpliendo la última travesía desde el puerto novohispano hasta la capital de las Filipinas. Sin embargo, ni ▷

TABLA 1
EXPORTACIONES DE MANILA A ACAPULCO (1815-1818)

Barcos	Valor cargamentos introducidos (en pesos)	Importe de los frutos y efectos de las Islas Filipinas (en pesos)	Importe de los frutos y efectos extranjeros de India y China (en pesos)
Fragata <i>Victoria</i> (1ª).....	421.841,22	8.161,20	413.680,02
Bergantín <i>Feliz</i>	65.649,50	264,60	65.384,70
Fragata <i>María</i> (1ª).....	156.959,01	21.127,36	135.831,54
Fragata <i>Victoria</i> (2ª).....	207.785,07	3.874,56	203.910,31
Fragata <i>María</i> (2ª).....	85.957,42	7.021,66	78.935,58
Fragata <i>Paz</i>	298.783,32	31.257,31	267.525,65
Corbeta <i>Espina</i>	103.010,67	12.000,66	91.010,01
Totales	1.339.986,57	83.708,11	1.256.278,39

Fuente: Archivo General de la Nación de México. Filipinas, vol 49, nº 403.

siquiera la suspensión oficial del Galeón de Manila (por Decreto de las Cortes de Cádiz de 14 de septiembre de 1813, ratificado por un nuevo Decreto de Fernando VII de 23 de abril de 1815) significó la muerte de la ruta, que siguió beneficiándose de la inercia de los siglos pasados, aprovechando las concesiones alternativas contenidas en dichos decretos, que autorizaban a barcos particulares a ir desde Manila a Acapulco, San Blas y Sonsonate. En efecto, un documento de la Tesorería de Hacienda Pública de Acapulco (fechado el 20 de septiembre de 1820) daba un «estado de los cargamentos introducidos en Acapulco por los buques del comercio de Manila desde el año de 1815 hasta el de 1818», como se observa en la Tabla 1.

El valor de las exportaciones no deja de ser considerable, sobre todo teniendo en cuenta que nos encontramos en el crepúsculo de la ruta secular: un total de casi un millón trescientos cuarenta mil pesos en tres años. También debe destacarse la distribución entre las remesas procedentes de las islas Filipinas y las procedentes de India y China: las primeras representan tan sólo el 6,26 por 100 del total, frente al 93,74 por 100 de las segundas. Una proporción que es una constante del tráfico de las Filipinas y que denota que, pese a las medidas de fomento de la producción propia del archipiélago con vistas a su exportación, su comercio se basó siempre esencialmente en los géneros provenientes de China, de India o de otros países asiáticos. Finalmente, el documento es un testimonio de que los barcos continuaron llegando desde Manila a

TABLA 2
COMERCIO EXTERIOR DE MANILA: IMPORTACIONES (1785-1818)

Años	Valores (en pesos)
1785	1.185.807
1786	1.908.932
1795-1796	2.083.891
1796-1797	2.949.410
1797-1798	2.342.933
1798-1799	2.986.201
1799-1800	3.920.417
1800-1801	4.230.568
1809-1810	5.329.000
1816-1817?	3.157.783
1817-1818?	3.125.315

Fuente: elaboración propia a partir de diversos documentos.

Acapulco hasta la misma víspera de la definitiva independencia de México.

De este modo, como último resumen, podemos presentar la Tabla 2.

De acuerdo con estas cifras, observamos un aumento inmediato del volumen comercial entre 1785 (1,1 millones de pesos) y 1786 (1,9 millones), una subida que querríamos atribuir a los beneficiosos efectos de la apertura de Manila a los productos introducidos por las marinas de los países asiáticos (que también prestaron sus pabellones a las europeas), aunque hay que ser cautos en la materia, pues oscilaciones de este tipo se producen en otros momentos sin que, obviamente, podamos asignarlas a esta causa. El ejercicio 1795-1796 (2 millones) parece continuar la tónica del año 1786, antes de que se produzca una progresiva subida durante los años siguientes, pese al estallido de la guerra con Inglaterra y la desaparición de los barcos de esta bandera: el ejercicio 1796-1797 presenta la suma de 2,9 millones, el de 1797-1798 tiende a la baja con 2,3 millones, pero el de 1798-1799 vuelve a subir ▷

a casi 3 millones, el de 1798-1800 casi alcanza los 4 millones y el 1800-1801 llega a superar los 4,2 millones. Si el tráfico no parece haber sufrido los efectos de la guerra, resulta más que plausible el notable incremento alcanzado en 1809-1810, cuando se llega a los 5,3 millones. Por el contrario, las últimas cifras (que no representan más que el retorno a los tres millones alcanzados en la década final del siglo xix) parecen argumentar a favor de la decadencia del comercio como fruto de la clausura de la ruta del Galeón de Marina y su insuficiente sustitución por las vías alternativas de la Compañía de Filipinas, que por otra parte también se están cerrando a causa de las guerras de la independencia de las provincias americanas. Se trata en todo caso de un descenso considerable, pero en absoluto de una caída abrupta de los valores, circunstancia en relación con la actividad en El Callao (donde todavía en 1816 se embarcó rumbo a Manila la suma de 700.000 pesos fuertes, que llegaron a su destino a fines de año) y también de Acapulco, donde todavía, como sabemos, los registros de mercancías procedentes del archipiélago ascenderán entre 1815 y 1818 a más de 1,3 millones de pesos, lo que significa unos retornos superiores. A partir de aquí, sí que el comercio de Manila se vio abocado a una irremediable decadencia, de tal modo que su edad de oro como emporio comercial debió abarcar los treinta años largos que median entre 1789, fecha del decreto de libertad comercial, y 1820, cuando todavía se estaban

recibiendo las últimas remesas de plata de Acapulco y todavía seguía funcionando la plaza alternativa de Lima.

7. Conclusiones

En conclusión, en el año 1820 el sistema comercial español del Pacífico se había transformado profundamente y había alcanzado su máximo nivel de desarrollo. La bandera española ondeaba no sólo en sus dominios del Pacífico americano (que alcanzaba desde los puertos chilenos en el Sur hasta los recién abiertos de California en el Norte), y no sólo en sus enclaves de las Filipinas y las Marianas, sino también en sus factorías estables de Calcuta o de Cantón, como puede verse en las pinturas que ilustran la localización de los pabellones europeos desplegados en los mástiles de sus oficinas comerciales en tierras asiáticas. La pérdida de las provincias hispanoamericanas repercutiría negativamente en este sistema, que se vería abocado a la decadencia. Así, el último Galeón de Manila regresaría de vacío al archipiélago en 1815, el comercio de Lima se cerraría en 1820, la Compañía de Filipinas se suprimiría en 1834, la Compañía de los Cinco Gremios Mayores de Madrid liquidaría sus negocios asiáticos en 1841. La multiplicada actividad de la etapa de 1765 a 1820 quedaría como testimonio de un momento estelar de la expansión comercial española en el Pacífico.

*Fernando Zapico Teijeiro**

EL IDIOMA ESPAÑOL EN FILIPINAS

El valor de lo propio

El imparable avance del idioma español en el mundo contrasta con la situación que la lengua de Cervantes atraviesa en Filipinas. Este artículo pretende presentar las causas que han conducido al debilitamiento del idioma español en el archipiélago, poniéndolo al borde de la desaparición como lengua materna, y recoger diversos datos que permiten ser optimistas de cara a una futura recuperación del protagonismo de la lengua española en una sociedad que empieza a percibir el valor que aporta el conocimiento de un idioma que, además de ser propio de Filipinas –porque sin él no se puede acceder a muchas de las claves de la identidad nacional– aporta un enorme valor añadido, abriéndoles a los jóvenes perspectivas laborales muy halagüeñas.

Palabras clave: Filipinas, español, política educativa, emigración, empleabilidad, identidad cultural.

Clasificación JEL: I23, I25, I28.

1. Introducción

«Los que cifran su verdad en la estadística tienen ganada la partida si se trata de calibrar la presencia española en Filipinas en función del número de hispano-hablantes. El resultado negativo es obvio, con su carga de pesimismo. Acepto el resultado, pero no su connotación adversa. Somos una minoría los filipinos que poseemos el idioma español en relación con la totalidad de la población nacional».

Así de contundente se manifestaba el historiador, abogado, diplomático y lingüista Antonio Memije Molina en su ensayo *¿Qué queda de España en Filipinas?* (Molina, 1998)¹.

Desde entonces, la lucha por mantener viva la lengua española en el archipiélago ha continuado sin tregua alguna. Con momentos de mayor esperanza, como la que se desencadenó a partir de la visita de la presidenta Gloria Macapagal y su ministro

de Educación, Jesli Lapus, a España en 2007 y 2008 y el consiguiente anuncio de reintroducción de las enseñanzas de español en el sistema público de educación, y con periodos de incertidumbre y desasosiego notables, la batalla por la supervivencia del español como lengua de comunicación en tierras filipinas no ha cesado.

Sin duda, las palabras del gran hispanista Antonio M. Molina reflejan un sentimiento común entre quienes tenemos la fortuna de residir y trabajar en Filipinas y nos enfrentamos diariamente a la paradoja de que, en un momento en que la pujanza del español en el mundo es extraordinaria, nuestro idioma está a punto de desaparecer como lengua materna en un país en el que España estuvo presente durante más de tres siglos.

2. Causas del declive del español en Filipinas

Resulta imposible comprender la situación de la lengua española en Filipinas, así como las perspectivas de futuro que se están abriendo para nuestro ▷

* Asesor de Educación de la Embajada de España en Filipinas. Versión de abril de 2016.

¹ Presentado en la Sociedad Española de Estudios de la Comunicación Iberoamericana (SEECI).

idioma, sin revisar brevemente la política lingüística llevada a cabo por las autoridades españolas durante el periodo colonial, por los estadounidenses durante las cinco décadas en las que ejercieron un férreo control directo sobre el archipiélago y, sobre todo, por los legisladores filipinos desde 1946 hasta el momento actual.

El principal debate que ha ocultado, en parte, las verdaderas causas del declive del español se ha centrado en determinar si este idioma llegó a convertirse en lengua de comunicación generalizada entre la población filipina. Se trata de un debate muy enconado y, en mi opinión, estéril, porque sin negar que la Administración española no planificó una política de enseñanza generalizada del idioma hasta finales del siglo XIX, lo realmente relevante se refiere al hecho de que el español era el idioma en el que se impartía la enseñanza universitaria en las instituciones más prestigiosas del país, que se utilizaba en los ámbitos de la política y el derecho y que la mayor parte de la prensa se publicaba en este idioma. Es decir, que la lengua de Cervantes fue lengua de prestigio en Filipinas hasta la Segunda Guerra Mundial, incluso durante el periodo de administración del archipiélago por los Estados Unidos de América.

Sin quitar un ápice de importancia a la estrategia de destrucción planificada de cualquier elemento cultural hispano diseñada por los estadounidenses, no se pueden obviar otros tres elementos que han sido claves en el proceso de paulatina desaparición del español en Filipinas (porque ésta y no otra es la realidad actual que hay que reconocer para poder diseñar una estrategia de futuro).

2.1. La creación de la lengua nacional

La ola de afirmación nacionalista que se desencadenó tras la independencia condujo a la creación de un idioma nacional basado en una de las lenguas locales, al contrario de lo sucedido en las naciones de América Central y del Sur.

El español podría haberse convertido en lengua nacional si se hubiera valorado que los héroes de

la independencia filipina habían escrito sus obras en este idioma, el mismo que sirvió para redactar la Constitución de Malolos o para componer la letra del himno nacional por encargo del presidente Aguinaldo. Pero la obsesión por imponer el tagalo como lengua nacional se impuso, contribuyendo enormemente a la gradual desaparición del español de la vida diaria de los filipinos.

Justo es reconocer, también, que muchos legisladores intentaron mantener el español presente en el sistema educativo con la aprobación de varias normas que hacían obligatorio su estudio en el nivel universitario, y que se mantuvo como una de las lenguas oficiales de la República de Filipinas hasta que la Constitución de 1987 abrogó este aspecto².

Tres fueron las leyes que promulgaron los legisladores filipinos para fomentar las enseñanzas de español en el sistema educativo. En primer lugar, la Ley Sotto de 1949³, que incluía la lengua española como una de las materias optativas para los estudiantes de secundaria. Más incisiva fue la Ley Magalona de 1952⁴, que convertía en obligatoria la enseñanza de doce unidades de español en todas las universidades y escuelas privadas durante dos años consecutivos. Y lo que es más, la ley recogía la imposibilidad de ofertar cualquier nueva titulación si el ▷

² Así, la Constitución de Malolos de 1899, redactada originalmente en español, señalaba en su artículo 93 que «para los actos de la autoridad pública y los asuntos judiciales [...] se usará por ahora la lengua castellana». La Constitución de 1935, promulgada todavía en inglés y en español, señalaba en su artículo XIII.3 que «la Asamblea Nacional dará pasos hacia el desarrollo y adopción de una lengua común nacional común basada en una de las lenguas nativas existentes», aunque concede que «hasta que la ley disponga otra cosa, el inglés y el español continuarán como lenguas oficiales». La Constitución de 1943 no mencionaba una lengua oficial, pero establecía en su artículo IX.2 que «el Gobierno dará pasos para el desarrollo y propagación del tagalo como lengua nacional». La de 1973 señala que «se promulgará oficialmente en inglés y en filipino» con la obligación de traducirla también al español y el árabe (artículo XXV.3), perdiendo entonces el español por primera vez el carácter de lengua oficial, aunque tan sólo a nivel constitucional, ya que un decreto presidencial publicado unos meses después (Decreto 155 de 15 de marzo de 1973) estableció que «el idioma español continuará siendo reconocido como lengua oficial en Filipinas mientras persistan documentos importantes en los archivos del Gobierno que estén en español y no hayan sido traducidos al inglés o al filipino». La Constitución de 1987 establece que «la lengua nacional de Filipinas es el filipino» (artículo XIV.6) y que «para propósitos de comunicación e instrucción las lenguas oficiales de Filipinas serán el filipino y, hasta que la ley disponga otra cosa, el inglés», recomendando tan sólo la promoción del español (junto con el árabe) «con carácter voluntario y opcional» (artículo XIV.7).

³ Ley 343 de la República de Filipinas, aprobada el 26 de febrero de 1949.

⁴ Ley 709 de 5 de junio de 1952.

español no se incluía en el currículo. Por último, en 1957 fue aprobada la Ley Cuenco⁵, que aumentaba a 24 el número de unidades de español que debían completarse en enseñanzas como pedagogía, derecho, comercio, humanidades y servicio exterior, aunque una nueva norma de 1967⁶ redujo la duración de las enseñanzas de español a la mitad, 12 créditos⁷.

Rodao (1996) considera que estas leyes supusieron la estocada definitiva para el español en Filipinas, dado que la imposición obligatoria fue rechazada masivamente por los estudiantes universitarios y ayudó a extender un sentimiento antiespañol.

Al margen de las manipulaciones políticas que llevaron a cabo los sectores más favorables a las posiciones estadounidenses, y sin quitar un ápice de mérito a muchos de los docentes que se hicieron cargo de la enseñanza de español, lo cierto es que estas leyes educativas no produjeron los efectos deseados.

El número de profesores necesario para poner en marcha programas de enseñanza tan ambiciosos era enorme, y muchos de los que se hacían cargo de las labores docentes carecían de la preparación adecuada. Además, la mitad del currículo se dedicaba a memorizar textos literarios en los que la visión que se presentaba de España no era precisamente muy positiva. Esta combinación de un enfoque pedagógico muy alejado de las destrezas comunicativas y una visión sesgada de lo hispano han resultado letales para las enseñanzas de español.

2.2. La influencia estadounidense

Filipinas no podía sustraerse a lo sucedido tras la Segunda Guerra Mundial, cuando EEUU se convirtió realmente en la fuerza dominante, no sólo en el ámbito político, militar y económico, sino también en el de la investigación, la cultura y la educación.

⁵ Ley 1881 de 22 de junio de 1957.

⁶ Ley 5182 de 8 de septiembre de 1967.

⁷ Equivalentes a tres horas semanales durante cuatro cursos (Quilis y Casado, 2008).

Aunque parezca una obviedad, hay que recordar que el inglés sólo se convierte en lengua de prestigio mundial a partir de las guerras mundiales, e incluso se puede decir que esta extensión no tuvo lugar hasta finales de la década de los setenta.

Crystal (2004) analiza las causas por las que el inglés se ha convertido en la nueva *lingua franca* mundial y señala los diez elementos claves en este sentido: dominio político, desarrollo económico, prensa, publicidad, radiodifusión, música, cinematografía, viajes internacionales, seguridad, comunicaciones y educación. Todos estos elementos se identifican perfectamente en la evolución de la sociedad filipina, no sólo bajo el dominio directo estadounidense, sino también en el periodo posterior a la independencia. La verdad es que pocos países han sido tan permeables a la influencia anglosajona como Filipinas.

2.3. La desconexión entre España y Filipinas

En coherencia con la escasa presencia española en su territorio asiático se produce una casi completa desconexión entre ambos países que pone de manifiesto las enormes dificultades que las autoridades de la metrópoli percibían para mantener una relación fluida con su territorio. Comparar lo sucedido con Filipinas y Cuba tras la pérdida de ambas colonias en 1898 nos da una buena idea de la muy diferente visión con la que desde España se contemplaba a ambos territorios.

Y esta última es probablemente la causa más determinante en la práctica desaparición del español de la sociedad filipina: la total ausencia de referentes hispanos. Parece que tienen razón quienes afirman que la pérdida de Filipinas provocó en España un cierto sentimiento de alivio en lugar de vivirse como una tragedia y se cumple así la profecía del director de educación de la Administración estadounidense en Filipinas, quien, en su octavo informe sobre la situación educativa del país, señalaba que el elemento clave para predecir la desaparición del español en este enclave asiático ▷

sería la ausencia de contactos entre el archipiélago y el resto de las naciones hispanohablantes (Barrows, 1907).

3. Perspectivas del español en Filipinas

A pesar de esta gran ausencia de presencia hispana en Filipinas, las perspectivas de crecimiento del español no son malas. Y no pueden serlo porque estamos hablando de uno de los idiomas más pujantes del mundo debido a una serie de factores que lo convierten en una lengua con gran valor económico: por número de hablantes del idioma como lengua materna, por número de países en los que es lengua oficial y de uso común y, sobre todo, debido al exponencial crecimiento demográfico de los hispanos en EEUU, que se han convertido en un grupo clave para las empresas, los medios de comunicación y los partidos políticos de este país.

Filipinas es un país en vías de desarrollo, en el que lo inmediato se impone casi siempre a los planes a medio y largo plazo. Los numerosos y generosos programas de becas de determinados países que aspiran a expandir su influencia política, económica y cultural en Filipinas (Japón, Corea, Estados Unidos, Canadá o Australia) hacen que grupos de estudiantes abandonen inmediatamente la lengua extranjera que están estudiando para intentar aprovechar las oportunidades que les ofrece el estudio de lenguas que les permitirá sufragarse estudios que de otro modo no podrían completar. Este hecho, la inmediatez, que en ocasiones ha perjudicado las expectativas del español en Filipinas, se ha convertido en este momento en un aliado clave que explica el interés por aprender nuestra lengua.

De hecho, y a pesar de que la Comisión de Educación Superior no dispone de estadísticas oficiales, se puede constatar que, en la práctica, en la totalidad de universidades en las que se ofrecen estudios de lengua extranjera el español, es la primera opción de los estudiantes filipinos (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2015). Además, el Instituto

Cervantes de Manila es uno de los más importantes de la red⁸.

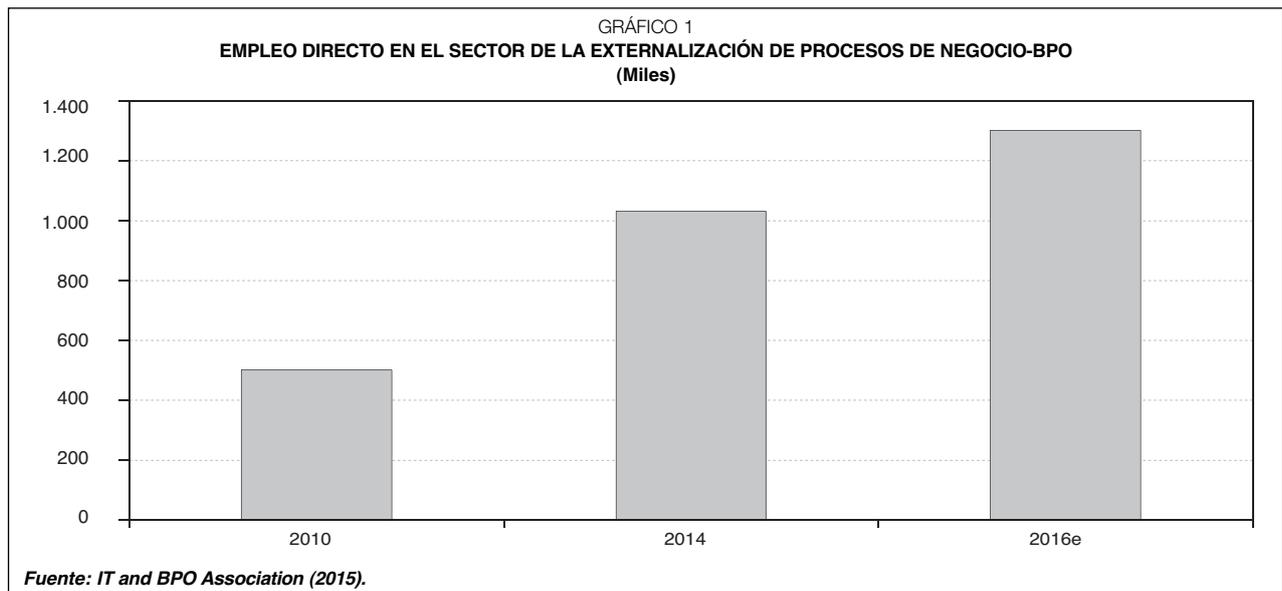
El valor económico del español en Filipinas se centra en cuatro sectores diferentes: las instituciones educativas y culturales, la industria de externalización de procesos de negocios (BPO), el sector educativo y los trabajadores filipinos en el exterior, que analizamos a continuación.

3.1. Instituciones educativas y culturales

En primer lugar, a medida que el país avanza en su desarrollo económico, y los sectores educativo e investigador comienzan a contar con un presupuesto más generoso que les permite ampliar su campo de acción, las instituciones se encuentran con una barrera lingüística que les impide acceder a un gran número de fuentes primarias en disciplinas históricas, legales, médicas, educativas o literarias. Los tres siglos largos de presencia española en Filipinas supusieron la creación de un aparato administrativo, la aplicación de un código legal y la puesta en marcha de importantes centros de investigación científica como el Observatorio de Manila. Muchos de los documentos originales se han perdido como consecuencia de los numerosos desastres naturales o de los conflictos que se han vivido en el país, pero otra gran mayoría permanecen almacenados sin que el personal que está a cargo de los centros pueda tener acceso directo a ellos al carecer de las herramientas lingüísticas necesarias para desarrollar correctamente su labor.

Algunas instituciones, como la Comisión Histórica Nacional, se han fijado como meta formar grupos de investigadores que dominen el español. Esta tendencia sólo puede ir en aumento en un país que aspira a integrarse en un espacio de educación superior regional en el que se valora especialmente la actividad investigadora. ▷

⁸ El Instituto Cervantes de Manila registró en el último año académico completado (2014-2015) un total de 6.201 matrículas. El Cervantes de Manila es un centro regional, que coordina los Institutos Cervantes de Asia-Pacífico (Tokio, Pekín, Nueva Delhi y Sidney) y del que dependen además las aulas de Hanoi, Yakarta y Kuala Lumpur.



3.2. La industria de externalización de procesos de negocios (Business Processing Outsourcing o BPO)

El español ya es, en este momento, un elemento que abre perspectivas laborales muy interesantes en Filipinas. Este país se ha convertido, en un breve periodo de tiempo, en el centro de la industria de externalización de procesos de negocios, superando a India.

La asociación filipina de BPO calcula que en 2016 generará 25.000 millones de dólares y aportará el 8,3 por 100 del PIB, empleando a 1,3 millones de trabajadores (IBPAP, 2015). Aunque no existen estadísticas sobre el número de empleos vinculados al conocimiento del español, lo cierto es que más del 70 por 100 del negocio se dirige a Estados Unidos, con sus más de 40 millones de hispanohablantes.

Los buscadores de empleo muestran cientos de trabajos para agentes bilingües español-inglés. Se trata, además, de trabajos que ofrecen salarios competitivos (entre 40.000 y 60.000 pesos filipinos de salario inicial, triplicando el de profesiones como la enseñanza o la enfermería).

En el caso de Filipinas, el valor añadido que ofrece el aprendizaje de español es muy superior al de otras lenguas extranjeras. Como muy bien

señalaba el semanario *The Economist*⁹, el juego entre la oferta y la demanda determina la diferencia de valor que ofrecen las diversas lenguas. Si el español se hubiera mantenido como segunda lengua en Filipinas, podríamos encontrarnos con una situación en la que el aprendizaje de nuestra lengua resultara menos rentable que el de otras al ser elevado el número de hablantes bilingües.

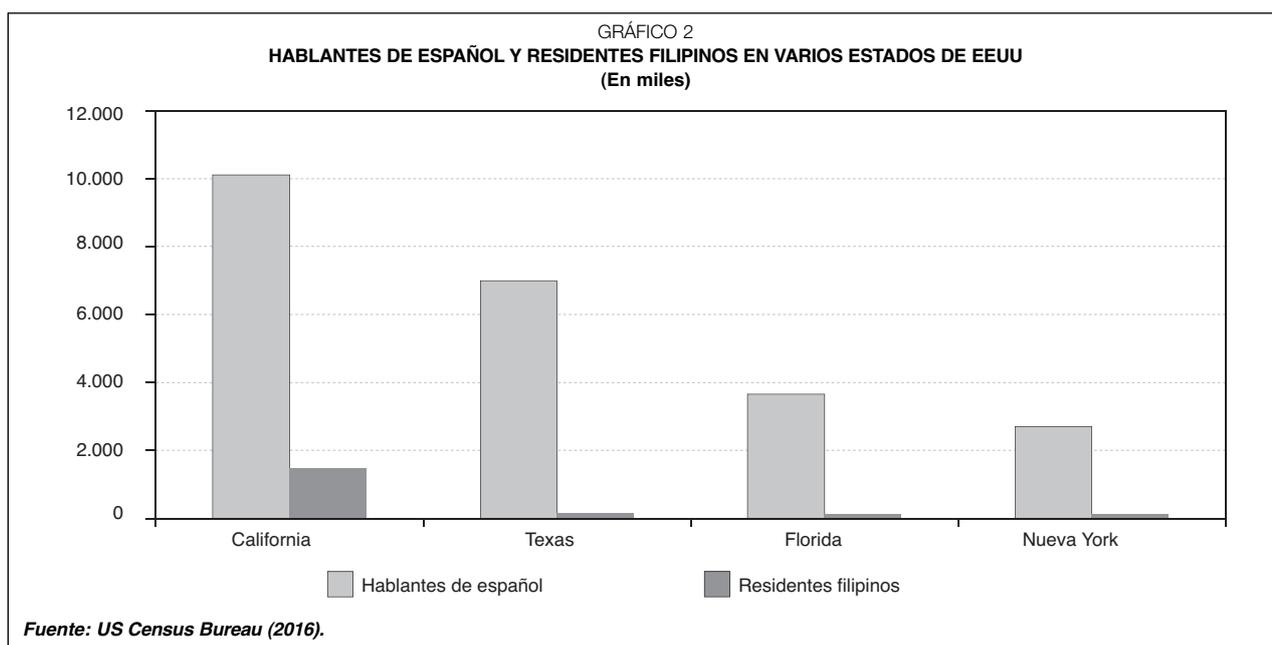
Sin embargo, la enorme escasez de hablantes de español hace que cualquier acontecimiento internacional (en 2015 y 2016 la visita del Papa, la cumbre de APEC y el Congreso Eucarístico Mundial) provoque una demanda de intérpretes que no suele ser cubierta de forma satisfactoria. Evidentemente, la escasez de oferta supone un aumento muy notable de las tarifas que ofrecen los organizadores.

Esta es la misma situación con la que se encuentran los directivos de los BPO que, en muchos casos, recurren a personal expatriado para que se haga cargo de parte del negocio que se centra en EEUU e Hispanoamérica.

3.3. El sector educativo

Filipinas se enfrenta ahora al reto de poner en marcha una reforma educativa que homologue su ▷

⁹ «Johnson: What is a foreign language worth?» (11 de marzo de 2014).



sistema al del resto de los países del Sudeste Asiático, ampliando de diez a doce los años de enseñanza preuniversitaria. En este nuevo currículo, en el que han venido trabajando conjuntamente el Departamento de Educación y la Comisión de Educación Superior, aparecerán por primera vez las lenguas extranjeras como materias optativas.

Se señala con cierta frecuencia que no existen departamentos de español como tales en las universidades filipinas, y que tan sólo una institución de educación superior –la Universidad de Filipinas– oferta un Grado en estudios hispánicos. Se compara, además, este hecho innegable con la realidad de países como Corea, Japón, Vietnam o Camboya, donde –con muchos menos lazos históricos y culturales– el número de universidades que ofrecen estudios hispánicos es mucho mayor.

Ahora bien, las realidades socioeconómicas y políticas de estos cuatro países que se citan con tanta frecuencia explican en parte esta situación. En el caso de Vietnam y Camboya, los intercambios académicos y las políticas de colaboración económica con Cuba y Venezuela han supuesto un movimiento de ciudadanos camboyanos y vietnamitas a países hispanohablantes donde recibían educación universitaria en español.

En el caso de Corea y Japón, estamos hablando de países que figuran entre los veinte primeros

en el Índice de Desarrollo Humano que elabora anualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Filipinas lleva varios años estabilizado en torno al puesto 115.

En Filipinas, los estudios de humanidades reciben muy pocos alumnos, en claro contraste con las enseñanzas de ingeniería o informática. La empleabilidad es el principal criterio que utilizan a la hora de elegir carrera una mayoría de estudiantes que necesitan conseguir ingresos a corto plazo.

El sistema educativo filipino necesitará de miles de profesores de lenguas y, aunque los sueldos en la docencia aún son bajos, el número de estudiantes de los programas de formación del profesorado en los que se imparta español será elevado.

3.4. Los trabajadores filipinos en el exterior (Overseas Filipino Workers)

Estos trabajadores son una de las principales fuentes de ingresos del país. Según las últimas estadísticas publicadas por el Departamento de Trabajo y Empleo, casi un 10 por 100 de la población del país reside en el exterior –aproximadamente un 10 por 100 del censo– representando, las remesas enviadas por estos trabajadores, casi un 9 por 100 del producto interior bruto del país. ▷

¿En qué medida afectan estos datos a la realidad lingüística de Filipinas? El principal país receptor de emigrantes filipinos es Estados Unidos de América, donde residen más de dos millones. De ellos, más de un millón viven en el estado de California, mientras estados como Texas o Nueva York cuentan al menos con unos cien mil residentes filipinos en cada uno de ellos.

Nos encontramos, pues, con un escenario en el que los filipinos que han emigrado a Estados Unidos conviven con un alto porcentaje de hispanohablantes. Según los datos de la oficina del Censo de EEUU (US Census Bureau, 2016), en 2013 casi 40 millones de personas hablaban español (y otros 11 millones eran bilingües). De ellos, más de diez millones se encuentran en California, siete en Texas, y casi tres en Nueva York. Esto significa que casi la mitad de los hispanohablantes se concentran en los estados en los que residen 1,5 millones de filipinos.

No es objeto de este artículo presentar los elementos que muestran la vitalidad y pujanza del español en Estados Unidos, pero podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que incluso los sectores de las autoridades filipinas que más reservas muestran hacia la lengua y cultura españolas, empiezan a reconocer la importancia que nuestro idioma está adquiriendo en un contexto de desarrollo global en el que empresas e instituciones públicas de numerosos estados de EEUU comienzan a valorar el español como un mérito y, en algunas ocasiones, como requisito para obtener numerosos puestos de trabajo.

4. Conclusiones

Sólo un cambio político muy brusco volvería a convertir al español en una lengua nacional en Filipinas, pero, indudablemente, la población general acabará por percibir las enormes ventajas de aprender un idioma que, además de constituir parte innegable de su propia cultura y permitirles acceder a las principales fuentes históricas de su país incrementará sus oportunidades laborales.

Que uno de los factores que más pueda contribuir a la recuperación del español en Filipinas pueda ser el incremento de hispanohablantes en EEUU, no deja de tener su interés. Estaría, así, a punto de confirmarse lo que afirmaba el escritor chileno Jorge Edwards en la entrevista publicada en el diario *El Tiempo*, con motivo de su ponencia en la inauguración del VII Congreso Internacional de la lengua española celebrado en Puerto Rico en marzo de 2016, al referirse al crecimiento de la lengua española en los EEUU: «Es una revancha. Es una revancha en cierto modo... Es una revancha importante, interesante y muy fuerte»¹⁰.

Se empieza a visualizar la posibilidad de que quienes con tanto ahínco se empeñaron en erradicar el español de la Perla de Oriente sean ahora responsables de su retorno.

Y, para acelerar la consecución de este objetivo, es esencial que en esta ocasión las instituciones españolas colaboren de forma decidida, porque la agonía de la lengua española en Filipinas no ha supuesto nunca una merma en el innegable carácter hispánico de esta nación hermana.

¹⁰ *El Tiempo*, 19 de marzo de 2016.

Bibliografía

- [1] BARROWS, D. (1907). «Education and Social Progress in the Philippines». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 30, pp. 69-82. American Colonial Policy and Administration. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1010635>
- [2] CRYSTAL, D. (2005). *La Revolución del lenguaje*. Madrid, Alianza Editorial.
- [3] ESPAÑA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2015). *El mundo estudia español 2014*. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dctm/redele/Material-RedEle/el-mundo-estudia-espanol/el-mundo-estudia-espanol2014.pdf?documentId=0901e72b81c71bd2>
- [4] GARCÍA CASTELLÓN, M. (1998). «Lengua y letras hispánicas en Filipinas. Síntesis histórica y elegía». *Centenario de 1898 en Cartagena*, pp. 149-170. ▷

- [5] IT & BP ASSOCIATION OF THE PHILIPPINES - IBPAP (2016). *IBPAP General Membership Meeting presentation, noviembre de 2015*. Disponible en: <http://www.ibpap.org/>
- [6] MIGRATION POLICY INSTITUTE (2016). Disponible en: <http://www.migrationpolicy.org/>
- [7] MOLINA, A. (1998). «¿Qué queda de España en Filipinas?». *SECI*, nº 2, pp: 1-14 Disponible en: <http://www.ucm.es/info/seeci/Numeros/Numero2/InicioN2.html>
- [8] QUILIS, A. y CASADO, C. (2008). *La lengua española en Filipinas*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- [9] RODAO, F. (1996). «La lengua española en Filipinas durante la primera mitad del siglo XX». *Estudios de Asia y África*, vol. xxxi, pp 157-175.
- [10] US CENSUS BUREAU (2016). *Language use*. Disponible en: <http://www.census.gov/topics/population/language-use.html>

Guillermo Escribano Manzano*

LAS INDUSTRIAS CULTURALES Y CREATIVAS EN FILIPINAS

Talento al servicio del desarrollo socioeconómico

La industria cultural y creativa en Filipinas es una gran desconocida en España. Cimentado en las nuevas tecnologías y en sectores de larga tradición, como el audiovisual o el arte, el pujante desarrollo de la industria cultural filipina ha multiplicado las posibilidades de acción de los creadores españoles. Las particularidades de la industria cultural y creativa de Filipinas suponen un interesante elemento distintivo del país respecto a sus vecinos de la región. Una economía terciarizada como la filipina debería poder aprovechar estas singulares características para consolidar su condición de potencia emergente.

Palabras clave: Filipinas, industrias culturales, tecnología.

Clasificación JEL: L80, L86, Z10, Z11.

1. La cultura filipina, una gran desconocida

Cuando el pasado 29 de febrero de 2016 Ronnie del Carmen subió al escenario del Dolby Theater de Los Ángeles a recoger el Óscar de Hollywood a la mejor película de animación por la superproducción *Inside Out* (Disney Pixar), es probable que ni los asistentes a la ceremonia, ni los telespectadores de medio mundo desde sus casas (ni siquiera en la mismísima Manila), supieran que el codirector galardonado era un filipino de Cavite formado en la Universidad Santo Tomás de Manila. Del Carmen se convertía de esa manera en el primer Óscar *pinoy* (término con el que informalmente los filipinos se definen a sí mismos) de la historia.

En efecto, un incesante goteo de noticias vinculadas con la cultura filipina sorprende positivamente desde hace algún tiempo a propios y extraños. Sólo

en los primeros meses de 2016, un buen número de noticias ha permitido volver a ofrecer al mundo una imagen poco conocida de Filipinas, país azotado como pocos en el planeta por todo tipo de desastres naturales, que sin embargo es a su vez campo fértil para la creatividad y el arte. Noticias como la concesión del Premio Alfred Bauer en la *Berlinale* 2016 al director originario de Mindanao Lav Díaz por su película *Hele Sa Hiwagang Hapis*, o la destacadísima sección *Marker* de *Art Dubai* (feria que en marzo de 2016 celebrará su 10ª edición), que estará dedicada a los *artist-run spaces* de Filipinas, ofrecen –junto a otros numerosos ejemplos– un testimonio irrefutable de la calidad, pujanza y ascenso a la división de honor internacional de las industrias culturales y creativas filipinas (CCIs en sus siglas en inglés, de *cultural and creative industries*), que han configurado en los últimos años uno de los sectores económicos más prometedores de la economía del país.

Fuera de la órbita de los medios de comunicación españoles, y conectadas únicamente con ▷

* Diplomático. Secretario de Embajada, encargado de los asuntos culturales en la Embajada de España en Filipinas.

Versión de marzo de 2016.

una pequeña parcela del sector cultural y creativo especializado en España, las CCIIs filipinas albergan un potencial inexplorado por buena parte de los agentes culturales españoles (y europeos), a diferencia de lo que sucede con algunos de sus vecinos asiáticos y de las CCIIs norteamericanas, que tanto por proximidad geográfica como por influencia histórica (en el caso de estas últimas) son mejores conocedoras del sector creativo filipino. Para el sector cultural y creativo de España, como procuraremos demostrar en las líneas que siguen, las CCIIs filipinas ofrecen una buena oportunidad de establecer puentes sólidos con el mercado del Sudeste Asiático, en el que la empresa española sigue teniendo grandes posibilidades de acción en el futuro. Una deseable presencia empresarial que, debidamente apoyada por nuestras Administraciones Públicas, permitiría aumentar el comercio y la cooperación en materia cultural y tecnológica, y coadyuvar a un diálogo en clave contemporánea en el que ambos países, sin olvidar sus 333 años de historia común, se contemplen con una mirada renovada en la que se aproveche el acervo cultural común para crear nuevos focos de interés entre ambos, y a través de ellos, entre Europa, el Sudeste Asiático y Latinoamérica.

2. La transformación tecnológica de Filipinas

Antes de repasar someramente algunos de los principales subsectores de las CCIIs filipinas, conviene detenernos en un elemento fundamental para comprender la dimensión que esta parcela de la economía está alcanzando: la transformación del país en potencia tecnológica emergente. Es difícil pensar que un país situado en el puesto 117 del Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo¹ se haya convertido en un imán para las multinacionales tecnológicas y *start-ups* más punteras. Y ello no únicamente en el sector de externalización de procesos de negocios

¹ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/events/2014/july/HDR2014.html>

(*business process outsourcing* o BPO), sino en el de un amplio abanico de profesiones (videojuegos, Internet, *apps* para teléfonos móviles, *marketing* digital, etcétera).

La industria de BPO ha tenido un especial impacto en Filipinas a través de los famosos centros de atención telefónica o *call centers*, el primero de los cuales fue creado por la empresa Accenture en 1992. En los últimos diez años, el sector ha experimentado un crecimiento rápido, habiéndose multiplicado por diez las cifras de negocio (de 1.500 millones de dólares en 2004 a 15.500 millones en 2013). El número de empleados que trabajan en esta industria –que supone un 6 por 100 del PIB nacional– aumentó en un porcentaje similar, pasando de 101.000 a 900.000 en el mismo período de tiempo. Se prevé que el sector de las BPO emplee alrededor de 1,3 millones de filipinos en 2016 y permita generar hasta 27 millones de dólares en ingresos anuales. Un elemento positivo añadido lo representa el hecho de que el crecimiento no se limite sólo a Manila, sino que se ha extendido a otras ciudades del país. En 2016, Cebú ya se sitúa en el séptimo lugar entre los 100 mejores destinos del *outsourcing* mundial en el Tholons Top 100².

Tanto para las BPO como para las industrias creativas, las empresas tecnológicas nacionales y extranjeras encuentran en Filipinas una mano de obra angloparlante muy cualificada y, sobre todo, muy abundante (en torno a 136.000 ingenieros, de los cuales unos 73.000 son informáticos³ o de telecomunicaciones se licencian anualmente en las universidades filipinas), además de barata (el sueldo mensual de un principiante es inferior a 500 dólares estadounidenses, una décima parte de lo que cobrarían en Silicon Valley)⁴.

3. Los filipinos y las nuevas tecnologías

A la mano de obra cualificada se ha unido otro factor determinante: un creciente uso de las ▷

² <http://www.tholons.com/TholonsTop100/> y <http://www.aseanbriefing.com/news/2015/10/21/the-philippines-the-new-bpo-capitol-of-the-world.html>

³ Datos proporcionados por instituciones de educación superior, compilados por OPRKM-KMD en junio de 2015.

⁴ http://www.lesechos.fr/15/06/2015/lesechos.fr/021138642746_les-philippines-puissance-technologie-emergente.htm

nuevas tecnologías entre la población filipina, que ha alcanzado en 2015 los 46 millones de usuarios de Internet (recordemos que la población de Filipinas supera los 100 millones de habitantes)⁵, con una penetración del teléfono móvil que supera el 110 por 100. Sin embargo, la «conectividad» del país se mantiene aún a la zaga de otros países de la región. El *Net Index Report*, publicado en mayo de 2015 por la compañía de pruebas de Internet de banda ancha Ookla, señala que Filipinas tiene una velocidad media de descarga de 3,64 Mbps, muy por debajo del promedio mundial de 23,3 Mbps⁶. La conectividad de baja velocidad, especialmente cuando se compara este parámetro con otros países de la región, puede influir muy negativamente en los posibles inversores que buscan hacer negocios en Filipinas, a pesar de otras ventajas que ofrezca el país.

4. La industria cultural en Filipinas

Centrándonos en la industria cultural, parece claro que en un mundo como el actual en el que diariamente se «suben» más de sesenta horas de vídeo por minuto a YouTube⁷, los modelos de consumo cultural se han visto modificados por completo, de modo que los contenidos culturales tienen en las *tablets* y *smartphones*, fundamentalmente a través de las redes sociales, un primer escaparate que ha ido sustituyendo progresivamente a la televisión, los cines y museos en los cinco continentes. En la actualidad, el 61 por 100 de los consumidores que ven TV y vídeo lo hacen en sus *smartphones*, con un incremento del 71 por 100 desde 2012. En el caso de productos audiovisuales de más de 30 minutos de duración (generalmente películas), los aparatos más utilizados son las TV (52 por 100), seguidas de las *tablets* (36 por 100), *smartphones* (23 por 100) y PC (22 por 100)⁸.

Filipinas es un caso paradigmático de esta revolución y del consumo de productos culturales (o susceptibles de generar derechos de propiedad intelectual) en los nuevos soportes. Un ejemplo que por manido no deja de ser sumamente representativo, es que el 94 por 100 de los internautas filipinos son miembros de Facebook (Filipinas lleva años entre los 10 primeros países de usuarios de esta red social), con casi 22 millones de usuarios que diariamente se conectan a la misma y 7.200 nuevos usuarios cada día⁹.

En el ámbito cultural, resulta también muy ilustrativo el caso del gigante de la música en *streaming*, Spotify, para el que Filipinas se ha convertido en su segmento más importante en la región de Asia Pacífico (con 2.500 millones de canciones descargadas en 2014)¹⁰, y el segundo mayor mercado en términos de crecimiento para la empresa¹¹. Un 70 por 100 de los usuarios son *millennials* (tienen entre 16 y 30 años), y uno de cada cinco contrata la versión *premium*, lo que convierte a Filipinas en un más que interesante mercado.

En el ámbito del *streaming* audiovisual, Filipinas se está convirtiendo en un mercado muy interesante en el ámbito de Asia-Pacífico, al nivel de Hong Kong y Malasia, aunque con grandes diferencias sociales (sólo un 14,4 por 100 de suscriptores de multicanal y tres millones de hogares con banda ancha)¹². El inicio de la operatividad de Netflix en Filipinas en el primer trimestre de 2016 y la aparición de operadores de servicios OTT¹³ como SingTel's Hooq e iFlix son síntomas que deberían fomentar el uso del vídeo bajo demanda (*video on demand*) a nivel local.

En todo caso, la irrupción de las nuevas tecnologías hace preciso delimitar, aún más si cabe, el concepto de las industrias culturales y creativas. Según Paulynne Jusay Castillo (Economics Department, De La Salle University), las industrias creativas ▷

⁵ <http://www.internetlivestats.com/internet-users/philippines/>

⁶ <http://www.aseanbriefing.com/news/2015/10/21/the-philippines-the-new-bpo-capitol-of-the-world.html>

⁷ <http://www.rtve.es/noticias/20120423/fenomeno-youtube-siete-anos-60-horas-video-subidas-cada-minuto/517997.shtml>

⁸ Casbaa Multichannel TV 2016 Report.

⁹ <http://www.thephilippinepride.com/harvard-study-finds-80-13-of-filipino-facebook-users-are-dumb/>

¹⁰ <http://www.gmanetwork.com/news/story/475170/scitech/technology/spotify-phl-is-biggest-market-in-apac-with-2-5bn-songs-streamed-in-2014>

¹¹ <http://www.philstar.com/business-usual/2015/05/04/1450870/phl-second-fastest-growing-spotify-market-world>

¹² Casbaa Multichannel TV 2016.

¹³ Servicios de valor añadido a través de Internet (*Over The Top*).

generalmente pertenecen al sector servicios. Las actividades de negocio que se incluyen en esta categoría, según el Departamento de Cultura, Medios de Comunicación y Deporte del Reino Unido (DCMS), «tienen su origen en la creatividad individual, habilidad y talento, que tienen potencial para la creación de empleo y riqueza a través de la generación y explotación de propiedad intelectual»¹⁴. Castillo señala que Filipinas habría adoptado el modelo británico de clasificación de las CCIs, ensanchando el listado de los sectores que ésta incluiría, que se enumeran a continuación¹⁵:

- Artes visuales y comisariado cultural.
- Audiovisual y animación.
- Videojuegos y entretenimiento digital.
- Aplicaciones para teléfonos móviles.
- Publicidad.
- Arquitectura y diseño de interiores.
- Diseño industrial y diseño de moda.
- Música y artes escénicas.
- Radio y TV.
- Sector del juguete.

Según datos del año 2010 de la Oficina de Propiedad Intelectual de Filipinas (IPOPFL), las industrias creativas representaron un 7,34 por 100 del PIB nacional (en 2006 únicamente 4,82 por 100), empleando al 14,14 por 100 de la población activa y sumando un 3,06 por 100 de las exportaciones en ese mismo año. Muchos de los análisis de las CCIs, sobre todo en materia de medios de comunicación, se hacen todavía a escala regional y es llamativa la falta de información puesta al día en algunos sectores importantes como la industria discográfica y las artes escénicas. Por ello, además de por la amplitud de materias que abarcan las CCIs, nos detendremos únicamente en dos de los principales, artes visuales y audiovisual y animación, ya que ambos ejemplifican a mi juicio de modo completo la realidad, los desafíos y el potencial de la industria cultural filipina.

¹⁴ Castillo, P.J (2012). «Developing AEC into a Global Science Hub: The Case of the Creative Industries in the Philippines» in Tullao, T.S. and HH.Lim (eds.), Developing ASEAN Economic Community (AEC) into a global Services Hub, ERIA Research Project Report 2011-1, Jakarta: ERIA, pp. 271-338.

¹⁵ Joint Foreign Chambers of the Philippines Advocacy Paper 2010.

5. Las artes visuales

Respecto a las artes visuales, puede afirmarse que la escena del arte contemporáneo en Filipinas está consolidándose, fenómeno simbolizado por la participación de este país en la pasada *Bienal Internacional de Arte de Venecia* (2015) por primera vez en 51 años. Filipinas estará igualmente en el centro de todas las miradas en la 10ª edición de la potente feria *Art Dubai* 2016, puesto que la propuesta de Marker¹⁶, sección monográfica dedicada a una región, se concentrará este año en los espacios filipinos dirigidos por artistas (*artist-run spaces*), en una propuesta de la comisaria filipina Ringo Bunoan en la que podrán apreciarse trabajos de artistas emanados de espacios singulares que simbolizan la frescura, independencia y proyección de futuro de arte filipino como son 98B Collaboratory, Post Gallery, Project 20 o Thousandfold.

Respecto a la aparición de ferias de arte y el acompañamiento de las mismas con exposiciones paralelas en museos y galerías de Filipinas, como afirma Joselina Cruz, directora del Museum of Contemporary Art and Design (MCAD) de Manila, «aunque acontecimientos de este tipo estén aparentemente al margen del mercado del arte, están indudablemente hermanados con el ecosistema del mundo del arte»¹⁷. Filipinas, es cierto, no se ha quedado al margen de la eclosión del circo económico y mediático del arte contemporáneo en Asia. En la estela de *Art Singapore* cada mes de enero, con el referente del gigante de *Art Basel Hong Kong*, Filipinas ha visto nacer recientemente varias ferias de arte contemporáneo entre las que destaca la muy meritoria *Art Fair Phillipines*, que en su cuarta edición (febrero de 2016) ha logrado reunir a 40 galerías de arte, varias de ellas extranjeras, como la española Cayón, y que ha superado la cifra de 16.000 visitantes que congregó la anterior edición. Hay que citar igualmente el éxito que tuvo la primera edición del festival *Fringe* en sus dos primeras ediciones (febrero de 2015 y de 2016), que dan buena ▷

¹⁶ <http://www.artdubai.ae/marker-2016>

¹⁷ Almanac 2016. ArtAsiaPacific magazine. Vol.XI.

cuenta de las cifras que puede alcanzar un evento de envergadura bien organizado en esta capital (en 2015, a lo largo de tres semanas se expusieron obras de 1.000 artistas en 37 sedes, con un total de 388 *performances* y un público de en torno a 20.000 personas, según los organizadores¹⁸).

La constante aparición de nuevos artistas filipinos con proyección internacional, el crecimiento económico de la región y el empuje de los coleccionistas filipinos a la hora de comprar arte nacional han promovido un adecuado sustrato para la creación, propiciando la aparición de un más que interesante mercado para la inversión. Por supuesto, la pujanza del arte filipino no es una novedad, ya que los inicios de la modernidad en Filipinas se sitúan bien a principios del siglo xx con el decano de la Escuela de Bellas Artes de la Universidad de Filipinas, Fernando Amorsolo, los tres «retornados» de EEUU (Juan Arellano, Diosdado Lorenzo y Victorio Edades) y los «13 *modems*» que vinieron a continuación, dando paso posteriormente a la generación de los Arturo Liuz, Bencab o Fernando Zóbel¹⁹.

Quizá uno de los fenómenos más interesantes desde la óptica española, en los últimos años, ha sido el despunte de los precios de la pintura filipina en general, y de la obra de Fernando Zóbel (1924-1984) en particular²⁰, y de algunos cuadros de los clásicos filipinos, menos conocidos en el mercado español, como Juan Luna, Félix Resurrección Hidalgo o Fabián de la Rosa. Los principales coleccionistas filipinos y del resto del Sudeste Asiático (sobre todo los residentes en Hong Kong, que alberga desde 2010 una franquicia de Art Basel), han adquirido buena parte de la obra de esos autores que estaban en manos de propietarios españoles. También grandes casas de subastas, como Sotheby's o Christie's han comprado la obra de autores filipinos para situarla en el mercado de Hong Kong, la sede asiática más potente hoy día. Daniel Díaz apunta un caso muy ilustrativo del renovado interés por los «clásicos»

filipinos, el de la obra *España guiando a la gloria a Filipinas, 1884* (O/L, 229 x 79 cm). Se trata de «un cuadro de encargo de Juan Luna y Novicio (1857-1899) que se había vendido en Balclis en octubre de 2012, ante el asombro y la incredulidad de muchos, nada menos que por 200.000 euros, muy lejos de los 72.000 de la salida. Sin embargo, justo un año después salió en Sotheby's Hong Kong, ya un poco restaurada, con una estimación de unos 330.000-520.000 euros. Y cuál no sería la sorpresa del antiguo propietario, cabe suponer, cuando se enterase que su cuadro, que estaba en unas condiciones no especialmente óptimas, se había vendido nada menos que por 2.441.396 euros». Por su lado, las nuevas casas de subastas de arte manileñas (de momento muy pocas, entre las que destacan Leon Gallery y Salcedo Auctions) no han sido ajenas al negocio del arte de los grandes nombres filipinos. Así, en 2015, Salcedo Auctions remató un cuadro de Juan Luna, *¿A Do... Va la Nave?* (1885), por casi un millón de dólares, vendido a un coleccionista privado, marcando así el récord de una subasta privada en Filipinas.

En definitiva, puede afirmarse que la escena filipina de las artes visuales, y en concreto del arte contemporáneo, está atravesando un momento efervescente. A la eclosión de galerías y centros más alternativos, al calor de una nueva ola de talento nacional, se han unido algunas políticas acertadas como las desplegadas en materia de preservación del patrimonio pictórico como la del National Museum, y sobre todo el profesional desempeño curatorial de museos como el Vargas Museum, la Ateneo Art Gallery, el Metropolitan Museum o los espacios dedicados al arte del Cultural Center of the Philippines. Un movimiento que también tiene visos de seguir prosperando en algunas ciudades como Bacolod o Baguio.

6. Las artes audiovisuales

6.1. Cine

Otro de los campos en los que es preciso prestar atención es el audiovisual, y en concreto el cine. En palabras de Juan Guardiola, «la industria del ▷

¹⁸ <http://lifestyle.inquirer.net/207026/fringe-manila-2016-now-accepting-registrations>

¹⁹ Fajardo, Brenda V. «Contemporary Visual Arts in the Philippines». Contemporary Philippine Culture. Ed. The Japan Foundation. Manila Office 1998.

²⁰ Daniel Díaz. Revista Subastas Siglo XXI, número 158, marzo de 2014. Disponible en: <http://invertirenarte.es/el-auge-de-la-pintura-filipina/>

TABLA 1
RECAUDACIÓN EN TAQUILLA EN FILIPINAS POR PELÍCULA Y DISTRIBUIDORA (2014)

Título	Distribuidora	Ingresos (millones de dólares)
1 The Amazing Spider-Man 2	Sony	10,21
2 Amazing Praybeyt Benjamin*	Star Cinema	10,13
3 Transformers: Age of Extinction.....	PPI	9,96
4 Starting Over Again*	Star Cinema	9,10
5 Maleficent.....	Disney	8,12
6 Bride for Rent*	Star Cinema	7,35
7 Captain America: The Winter Soldier	Disney	7,05
8 X-Men: Days of Future Past.....	Fox	7,03
9 She's Dating the Gangster*	Star Cinema	5,84
10 Guardians of the Galaxy.....	Disney	5,38

* Películas filipinas

Fuente: Film Development Council of the Philippines, 2014.

cine filipino fue considerada durante la segunda mitad del siglo xx la tercera en producción a escala global, tras Estados Unidos e India (...) Sin embargo, estamos hablando de una de las grandes (y más desconocidas) cinematografías y que tan sólo hoy, al amparo de lo que conocemos como *World Cinema* parece por fin descubrirse»²¹. En las últimas décadas, el director Lino Brocka (1939-1991) se dio a conocer en los festivales internacionales, como Cannes, con películas como *Tnininbang Ka Ngunit Kulang*, que describía la vida de los marginados de la sociedad. Su obra *Bayan Ko* (1985) tuvo un enorme impacto y le hizo finalmente merecedor, junto a otras de su filmografía, del estatuto póstumo de *National Artist*. En 2009, el director Brillante Mendoza recibió el premio al mejor director por su largometraje *Kinatay* en el Festival de Cannes. Las películas de Ishmael Bernal, teñidas de fuerte realismo social, también han recibido numerosos premios en el extranjero, destacando su *Himala* (Milagro), cuya versión restaurada inauguró la *Bienal de Venecia* en 2012. Más recientemente, destaca la concesión del mencionado premio en el festival de cine de Berlín a Lav Díaz, por *A lullaby to the sorrowful mystery*.

Aparte de este reconocimiento internacional en festivales de prestigio, a diferencia de otras cinematografías nacionales que han cedido ante la embestida de las superproducciones de Hollywood, el cine de Filipinas ha demostrado seguir siendo muy popular

entre sus ciudadanos y «resiliente»²². La industria cinematográfica local, que en los noventa producía una media de 140 a 170 largometrajes, ronda en la actualidad una media de 40 largometrajes, acuciada por la crisis de los nuevos formatos y la extendida práctica de la piratería, con prácticas muy diversas (desde algunas cadenas de TV por cable a los *betahans*, pequeñas salas de vídeo de 100 a 200 butacas en lugares remotos del país).

En todo caso, los últimos datos publicados confirman esta capacidad de hacer frente con dignidad a la penetración de Hollywood en el mercado: cuatro películas filipinas entre las diez más taquilleras del último año contabilizado, como se aprecia en la Tabla 1.

Filipinas sigue siendo a todas luces un mercado interesante para España. Con un total de 747 salas y un número de espectadores superior a los 48 millones en 2014, 40 millones en España en 2015, (precio medio de la entrada 4 USD, *box office* de USD 193,350,977), como se aprecia en la Tabla 2, la industria cinematográfica española está absolutamente ausente del recorrido comercial en Filipinas.

Salvo alguna proyección de series españolas en cadenas de TV por cable filipina y el festival *Pelikula* (organizado por el Instituto Cervantes de Manila con el apoyo de la Embajada de España), que en 2016 celebrará su 15ª edición, el desconocimiento del cine español por parte del espectador filipino es absoluto. España y Filipinas carecen de convenio de ▷

²¹ Guardiola, Juan (ed). *Cinema Filipinas. Historia, teoría y crítica fílmica* (1899-2009). Junta de Andalucía. Fundación El Legado Andalusi. 2010.

²² Sotto, Agustín «Hammy» (1998). «Contemporary Philippine Cinema». *Contemporary Philippine Culture*. Ed. The Japan Foundation. Manila Office.

TABLA 2
RECAUDACIÓN EN TAQUILLA EN FILIPINAS POR PAÍS DE ORIGEN (2014)

	País	Recaudación	Porcentaje
1	EEUU.....	102.255	52,9
2	Filipinas	67.541	34,9
3	EEUU/China	10.500	5,4
4	Japón.....	3.544	1,8
5	Francia.....	2.636	1,4
6	Reino Unido/EEUU.....	1.437	0,7
7	EEUU/Australia/Dinamarca	1.162	0,6
8	Francia/EEUU.....	969	0,5
9	Reino Unido/Australia/EEUU.....	406	0,2
10	Alemania/Canadá/EEUU.....	385	0,2
11	EEUU/Australia.....	381	0,2
38	Canadá/España/Francia.....	23	0,0
	Total	193.351	100,0

Fuente: Film Development Council of the Philippines, 2014.

cooperación y coproducción en materia audiovisual, aunque la historia común, los potenciales guiones sobre tema hispano-filipino, la presencia creciente de profesionales de ambos países en festivales de cine del otro y las oportunidades futuras de negocio aconsejarían dar los primeros pasos hacia un acuerdo internacional beneficioso para ambas partes.

6.2. Animación

Un segmento sin duda interesante para la industria audiovisual española es el de la animación filipina que, con una mano de obra de en torno a 11.000 empleados, ha pasado de una cifra de negocio de unos 80 millones de dólares en 2007 a 154 millones de USD en 2015²³. El 90 por 100 de la animación norteamericana se produce en Asia en estos momentos, y Filipinas comienza a convertirse en un proveedor de servicios de primera magnitud en esta materia, gracias a un número de profesionales de alta cualificación profesional, una tradición artística que se remonta a la época de los grandes dibujantes de cómic filipinos (muchos de ellos vinculados a Marvel y Disney) y una buena asociación estratégica con la Administración. Aparte de la natural relación

con el Film Development Council of the Philippines (FDCP) y a la National Commission for Culture and the Arts (NCCA), el Animation Council of the Philippines (ACPI) mantiene unos cauces abiertos con el Ministerio de Industria (DTI) y el de Ciencia y Tecnología, así como con las instancias correspondientes a la formación profesional (fundamentalmente TESDA, Technical Education And Skills Development Authority), conscientes de las posibilidades del sector.

Desde el año 2001, la animación filipina ha ido centrándose también en las nuevas posibilidades que ha abierto el *game art*, la animación 3D, el diseño de *apps* y videojuegos, etcétera. El subsector del videojuego es sin duda uno de los más interesantes, plagado de una historia nacional no exenta de sobresaltos (el régimen de Ferdinand Marcos prohibió los videojuegos en el país en noviembre de 1981 por atentar contra la moralidad y buenas costumbres de la juventud). En la actualidad, emplea a 4.000 personas en alrededor de 60 empresas, aunque la cuota filipina en el mercado mundial es insignificante (0,02 por 100). Sin embargo, nuevamente aquí se aprecia una gran flexibilidad de prestación de servicios de *outsourcing*, como lo demuestra el hecho de que el grueso del producto nacional es participación en la creación de videojuegos extranjeros. No obstante, en materia laboral, en los últimos años hemos asistido ▷

²³ Cifras proporcionadas por el Animation Council of the Philippines (ACPI).

a una lenta fuga de cerebros del sector al extranjero, ya que las condiciones salariales siguen siendo claramente inferiores en Filipinas (en 2011, el salario medio en EEUU de un animador era de 46.775 USD al año, mientras que en Filipinas se elevaba únicamente a 10.359 USD²⁴).

6.3. Film ASEAN

Centrándonos nuevamente en el sector del cine, se da la trascendental circunstancia añadida de que Manila se convirtió en 2015 en la sede de Film ASEAN²⁵, la asociación de las cinematografías de los diez países pertenecientes a la organización regional ASEAN, creada en 1967, con una población de 625 millones de personas, una superficie total de 4,5 millones de Km², un producto interior bruto combinado de 737 mil millones de dólares y un comercio exterior total de 720 millones de dólares. El reciente acuerdo de creación de una comunidad económica con vistas a 2020 implica, en materia audiovisual, un mayor acceso al mayor mercado después de China e India, algo que para España y Latinoamérica no debería de pasar desapercibido. Tanto más en cuanto que ASEAN ya está empezando a operar como una unidad en su presentación en los mercados audiovisuales en el exterior. El hecho de que Manila sea sede de Film ASEAN facilitaría, en teoría, una conexión del cine español con el del Sudeste Asiático, y la posibilidad de tender puentes hacia estructuras multinacionales en las que España desempeña un importante papel, como es el programa Ibermedia en el sistema de cumbres iberoamericanas.

7. Otras industrias

Tal y como hemos podido describir más arriba, Filipinas se ha ido convirtiendo poco a poco en una potencia tecnológica emergente, en la que el talento

creativo y artístico (como se señaló en el apartado relativo a las artes visuales) se han unido a nuevas herramientas y soportes que ofrecen renovadas posibilidades de negocio y desarrollo, que Filipinas está sabiendo aprovechar en el sector audiovisual, como hemos podido analizar brevemente en los párrafos anteriores.

Como se ha señalado igualmente, las CCI's filipinas incluyen un amplio abanico de subsectores en los que no podremos detenernos en este artículo, ya que cada uno de ellos sería objeto de una pausada reflexión. Destacan, entre otros, el sector de la publicidad y las artes escénicas y música.

7.1. Publicidad

En publicidad, Filipinas concentra toda la gama de nuevos y antiguos lenguajes, con al menos siete compañías 4A con gran cuota de negocio, diseñando anuncios para el mercado nacional y regional. Desde el tradicional *billboard* gigante, desaparecido en grandes capitales de otros países, hasta el *marketing online* (que ha aumentado 43 por 100 en los últimos 5 años, al compás de la penetración de Internet), pasando por los *spots* de radio y TV, la industria publicitaria acumula un importante talento cultural en el que se mezclan las aportaciones del pasado *yankee* con el tradicional humor *pinoy*, generando un tejido profesional importante, que se reúne anualmente en el *AdSummit Philippines*. El diseño forma igualmente parte importante del mapa filipino de las CCI's, con un evento bianual de gran envergadura denominado FAME, que constituye el segundo acontecimiento en materia de diseño y artesanía más importante en la zona de Asia-Pacífico, algunos diseñadores de fama internacional, como el cebuano Kenneth Cobonpue y un sustrato cultural refinado que, nuevamente al igual que en la publicidad, logra dar excelentes productos, fundamentalmente exportados a Europa. Tanto en diseño como en arquitectura o ingeniería, el sector en Filipinas padece, sin embargo, de las restricciones legales al ejercicio de la profesión por parte de los profesionales extranjeros ▷

²⁴ Castillo, P.J (2012), «Developing AEC into a Global Science Hub: The Case of the Creative Industries in the Philippines» in Tullao, T.S. and H.H.Lim (eds.), Developing ASEAN Economic Community (AEC) into a global Services Hub, ERIA Research Project Report 2011-1, Jakarta: ERIA, pp.292.

²⁵ <http://www.filmasian.net/>

que, sin duda, dinamizarían la actividad de los mismos.

7.2. Artes escénicas y música

Finalmente habría que mencionar las artes escénicas y la música, que son quizá la quintaesencia del talento creativo filipino, ya que éste es básicamente un país volcado en la música a través de su folclore y su realidad cotidiana. La pasión filipina por la música se percibe en la cotidianeidad de las calles del país, en las radios y numerosísimos *karaokes*, en la persistencia del folclore tradicional junto a cientos de solistas y bandas que engrosan las listas pasadas y presentes de la OPM (Original Philippine Music), en una potente escena *underground*, y en una gran oferta de música en directo no exenta de primeras figuras del pop-rock mundial (en los primeros meses del año, han pasado por Manila Madonna o Sting). El mencionado consumo de música en *streaming* y la práctica ausencia de la canción en español hacen de Filipinas, al menos, un interesante terreno para que la industria musical española se aventure con la certeza de que la disciplina es indudablemente campo propicio para posibles éxitos futuros.

8. Conclusiones

Con semejante rico y variado talento creativo, es razonable que Filipinas se apoye en el futuro en el mismo para, de manera ordenada, contribuir al desarrollo socioeconómico del país. Al igual que sucede en otros países, por desgracia, las industrias creativas y culturales no han sido aún objeto en Filipinas de una estrategia gubernamental y empresarial en su conjunto, que les dé el necesario engarce con las políticas de desarrollo industrial o turístico. España puede contribuir con su experiencia, a través de una transferencia de conocimiento en muchas de las áreas culturales y creativas, a ordenar el sector y a optimizar los esfuerzos públicos y privados que han cobrado fuerza en los últimos años, sobre todo al calor de la revolución digital en la que estamos inmersos. Para nuestros profesionales, artistas y empresas culturales y creativas, Filipinas ofrece por su lado una oportunidad muy atractiva y diferente de acercarse al continente asiático, desde un mercado en desarrollo que puede generar unas dinámicas hispano-filipinas con indudables posibilidades de negocio.



*Regina Sancha**

*Yann Emonet**

*María Lladosa**

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE ASEAN Y FILIPINAS

ASEAN es la única organización de larga trayectoria y con gran estabilidad que existe en Asia capaz de convertirse en la base de la mayor integración regional. A pesar de la gran diversidad de sus Estados miembros en superficie, población y desarrollo, ASEAN ha sabido formalizar una integración económica y participar al tiempo como actor clave en los procesos de integración de Asia-Pacífico.

Dentro de ASEAN, Filipinas es una de las principales economías de la región. Su pertenencia le ha abierto importantes oportunidades, pero también supone numerosos retos. A lo largo de este artículo los autores repasan el proceso de integración de ASEAN, para después analizar los acuerdos bilaterales y multilaterales en ámbito comercial y concluir con una reflexión sobre los posibles efectos de este proceso de integración para Filipinas.

Palabras clave: ASEAN, Asia, integración regional, Filipinas.

Clasificación JEL: F02, F13, F15.

1. Una mirada al Sudeste Asiático

En estos primeros años del siglo XXI, en los que la mayor parte de las economías del mundo se han visto afectadas en mayor o menor medida por la crisis económica, hemos podido comprobar como el sector exterior se ha consolidado como motor de crecimiento, estabilidad y generación de empleo, configurándose indefectiblemente como uno de los pilares fundamentales de la estrategia de crecimiento de muchas economías. Inmersos en esta estrategia, que se erige como tendencia consolidada a nivel global, muchas son las miradas que se han dirigido con interés al conjunto de países que forman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN, a la espera de observar su capacidad

de recuperación de la crisis internacional, la deriva del proceso de integración regional y su actitud ante el panorama cambiante de acuerdos comerciales en la esfera internacional.

Esta creciente atención se debe tanto al peso alcanzado a nivel económico como al dinamismo del que viene haciendo gala esta región. En efecto, el Sudeste Asiático emerge como una de las regiones económicamente más significativas y dinámicas del planeta. A pesar de que su crecimiento se está moderando, continúa siendo actualmente la región más dinámica del mundo. Las perspectivas de crecimiento económico para esta región son muy halagüeñas. En concreto, el Fondo Monetario Internacional prevé un crecimiento del PIB real para ASEAN en 2015 y 2016 del 4,6 por 100 y 5 por 100, respectivamente. Adicionalmente, si atendemos a su peso, si sumásemos actualmente el PIB de los diez ▷

* Subdirección General de Política Comercial con países de Europa, Asia y Oceanía.

Versión de marzo de 2016.

TABLA 1
PRINCIPALES DATOS MACROECONÓMICOS DE ASEAN (2014)

	Superficie cultivable km ²	Población miles	Densidad hab/km ²	Crecimiento población %	PIB M USD	PIB per capita USD	PIB per capita USD PPP	Export. bienes M USD	Import. bienes M USD	Comercio total M USD	Inversión directa M USD
Brunéi	5.769	413	72	1,7	17.108	41.424	82.850	10.584	3.597	14.181	568
Camboya	181.035	15.184	84	1,5	16.771	1.105	3.334	10.681	18.973	29.655	1.727
Indonesia	1.860.360	252.165	136	1,3	983.571	3.901	11.498	176.293	178.179	354.471	22.276
Laos	236.800	6.809	29	1,9	11.777	1.730	5.096	2.640	2.749	5.389	913
Malasia	330.290	30.262	92	1,0	326.346	10.784	24.607	234.161	208.918	443.079	10.714
Myanmar	676.577	51.486	76	0,9	65.785	1.278	4.923	11.031	16.226	27.257	946
Filipinas	300.000	101.175	337	1,8	284.910	2.816	6.846	61.810	67.757	129.567	6.201
Singapur	716	5.470	7.638	1,3	307.872	56.287	82.714	409.769	366.247	776.016	72.098
Tailandia	513.120	68.657	134	0,6	373.225	5.436	14.333	227.574	227.952	455.526	11.538
Vietnam	330.951	90.630	134	1,0	186.224	2.055	5.644	148.092	145.686	293.777	9.200
ASEAN	4.435.618	622.250	140	1,2	2.573.589	4.136	10.700	1.292.634	1.236.284	2.528.917	136.181

Fuente: Secretaría de ASEAN (www.asean.org).

países que componen ASEAN nos encontraríamos con la séptima mayor economía del mundo, que podría escalar incluso hasta la cuarta posición en 2050¹. Sin tener que proyectar a tan largo plazo, el FMI prevé que su PIB se haya duplicado al terminar este decenio (2010-2019).

Además de este dinamismo y nivel económico alcanzado, que sitúa a la ASEAN en la escena internacional, esta asociación de países comparte un conjunto de características, que definen y podrán también decidir el atractivo futuro de ASEAN para el comercio y la inversión internacional². Destaca, en términos generales, el cuadro macroeconómico favorable que presentan estos países, que en parte puede ser entendido como resultado de la lección aprendida tras la crisis asiática de finales de los noventa. Esta apremió al rigor subsiguiente en las políticas económicas, con resultados que han llevado a alcanzar en la región unos sistemas bancarios sólidos, bajo endeudamiento público y rápido crecimiento de la productividad. Adicionalmente, este crecimiento fomentará que, antes de finalizar esta década, más de 120 millones de personas se sumen a las clases medias en la región, lo que supondrá tanto un cambio en la demanda de bienes alimenticios y de consumo, como un incremento sustancial la demanda privada y pública de bienes y servicios del exterior, constituyendo todo ello un escenario de nutridas y notables oportunidades.

¹ Estimaciones de PriceWaterhouseCoopers.

² Real Instituto Elcano (2015): *La presencia empresarial española en el Sudeste Asiático*.

En ASEAN nos encontramos con un mercado potencial de más de 620 millones de personas/consumidores. Filipinas, con una población cercana a 100 millones de habitantes, es el segundo país más poblado de esta asociación, el noveno país más poblado de Asia y el decimosegundo del mundo. El progresivo establecimiento de las libertades constituidas en la Comunidad Económica de ASEAN permitirá a las empresas abordar con menos barreras y obstáculos a este gran mercado de diez países (Tabla 1).

Vamos a detenernos a mirar un poco más de cerca los pasos más destacados en este proceso de integración regional, la política exterior que ha seguido ASEAN, y la posición de Filipinas dentro de la misma.

2. Evolución de ASEAN

El origen de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) se remonta al 8 de agosto de 1967, cuando cinco países, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, firmaron en Bangkok la Declaración constitutiva. Más adelante se incorporó Brunéi (1984), Vietnam (1995), Laos y Myanmar (1997) y finalmente Camboya (1999), formando actualmente un total de diez países. En la Declaración de ASEAN se plasmaron sus primeros objetivos ambiciosos, entre otros el crecimiento económico, el progreso social, la paz y la estabilidad regional. Se aprecia por tanto un ▷

marcado peso político por el deseo de los países de fortalecer la estabilidad política en la región y como modo de limitar la expansión del comunismo procedente de Vietnam. En 1976, se aprueban los principios fundamentales que figuran en el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático, que menciona en su primer principio el respeto de la independencia, la soberanía, la igualdad, la integridad territorial y la identidad nacional de todas las naciones.

A partir de los años ochenta el peso económico de los acuerdos comienza a ganar terreno:

- En 1987 se firma el Acuerdo sobre Garantía de Inversiones de ASEAN (IGA) para la promoción y la protección de inversiones.

- En 1992 se firma el Acuerdo del Área de Libre Comercio de ASEAN (AFTA), influido en parte por proyectos como el de la UE donde el 1 de enero de 1993 entraba en vigor el mercado común o el NAFTA. Se buscaban los objetivos de crear un mercado único, atraer inversión directa extranjera (IDE) y expandir las relaciones de comercio e inversión intra-ASEAN.

- En 1995 se firma el Acuerdo Marco de Comercio de Servicios (AFAS).

- En 1997 se adopta la Visión 2020 de ASEAN apostando por una mayor integración económica.

- En 1998 el Acuerdo Marco de Inversión del Área ASEAN (AIA) para el fomento de la IDE.

Con el cambio de siglo se produce un importante hito en la IX Cumbre de ASEAN, celebrada en Bali (Indonesia) en 2003, con la Declaración ASEAN Concord II. Se crea entonces la Comunidad ASEAN en base a 3 pilares que se irán reforzando con los años: la Comunidad de Política y Seguridad, la Comunidad Sociocultural y la Comunidad Económica (AEC), tratando en este caso de avanzar hacia un mercado único con libre circulación de bienes, servicios, trabajadores, inversiones y capitales.

En 2007, coincidiendo con el 40 aniversario de la ASEAN, se adoptó la Carta de ASEAN (*AEC Blueprint*), donde se reitera el compromiso de avanzar en la integración de la Comunidad ASEAN con un acuerdo legalmente vinculante y en la que

se subrayan, en su artículo primero, los principios generales como son el mantenimiento de la paz y una mayor cooperación política, económica, socio-cultural y de seguridad, así como el deseo de avanzar hacia un mercado único altamente competitivo e integrado en base a las libertades anteriormente citadas. La Carta en su artículo 3 dota además de personalidad jurídica a la Comunidad.

En 2009 se firman dos acuerdos: por un lado, el Acuerdo de Comercio de Bienes de la ASEAN (ATIGA), que introduce medidas adicionales al AFTA en cuanto a liberalización del comercio de bienes, incluidas las barreras no arancelarias y las medidas para la facilitación del comercio; por otro, el Acuerdo Integral de Inversión ASEAN (ACIA).

Entre los últimos hitos de la ASEAN destaca la XIX Cumbre en 2011 donde se firma la Declaración de Bali o Bali Concord III para fortalecer la ASEAN en la comunidad global de naciones. La Declaración se centra en los mencionados tres pilares de la ASEAN:

1. En materia de política y seguridad, se aborda la resolución de conflictos, la delincuencia transnacional, la erradicación de la piratería y de la corrupción y el desarme nuclear, entre otros.

2. El pilar sociocultural abarca los temas de gestión de catástrofes naturales, el cambio climático, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, la salud, la ciencia, la tecnología, la educación, la cultura y la calidad de vida.

3. En el pilar económico hay medidas concretas en materia de integración, estabilidad y desarrollo económico.

En 2012 se firma el Acuerdo de ASEAN sobre el Movimiento de Personas Físicas (MNP) que contempla compromisos para la estancia temporal de los trabajadores (modo 4 de prestación de servicios).

Finalmente, en la XXVII Cumbre de ASEAN, celebrada en Malasia en noviembre de 2015, se marca el camino a seguir para los próximos años, con la Declaración de Kuala Lumpur para el establecimiento formal de la Comunidad de ASEAN el 31 de diciembre de 2015 y la Visión de la Comunidad ASEAN para 2025. ▷

TABLA 2
PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE ASEAN
(En millones de USD)

Exportaciones		Importaciones		Comercio total	
Unión Europea	181.456	China	216.119	China	366.526
China	150.407	Unión Europea	110.950	Unión Europea	292.407
Estados Unidos	122.375	Japón	108.818	Japón	229.042
Japón	120.224	Estados Unidos	90.054	EEUU	212.429
Hong Kong	85.275	Corea	79.815	Corea	131.439

Fuente: Secretaría de ASEAN (www.asean.org).

3. La Comunidad Económica de ASEAN: estado de situación

Según la teoría económica, en la medida en que la creación de comercio es superior a la desviación de comercio, la integración económica es beneficiosa para sus integrantes. Si además se añaden los efectos dinámicos, los beneficios de la integración económica pueden ser aún mayores.

En el caso de ASEAN, los progresos han sido particularmente significativos en lo que a comercio de bienes se refiere. Desde el 1 de enero de 2010, los aranceles han sido eliminados en el 99,2 por 100 de las líneas arancelarias de la ASEAN-6 y el 90,85 por 100 para Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam. De media, los miembros de ASEAN tienen el 95,99 por 100 de las líneas arancelarias al 0 por 100, siguiendo el calendario establecido en el ATIGA para 2015. La tasa arancelaria promedio es del 0,04 por 100 para la ASEAN-6 mientras que para los otros cuatro países es del 1,3 por 100. Existen excepciones para productos sensibles (tarifas que deben bajar al 5 por 100), productos altamente sensibles y algunas excepciones limitadas (Tabla 2).

Respecto a las barreras no arancelarias (BNA), entre las medidas adoptadas se encuentra la identificación de las BNA para su eliminación (ASEAN-6 para el año 2012, para los demás en 2018) junto con la creación de una base de datos sobre medidas no arancelarias, todavía por completar. Se está haciendo un esfuerzo para la eliminación de barreras técnicas y para llevar a cabo una armonización de las normas nacionales con las internacionales (para 20 productos prioritarios), además del reconocimiento de las evaluaciones de conformidad o de acuerdos de reconocimiento mutuo.

En cuanto a la facilitación del comercio, se quiere implantar una Ventanilla Única de ASEAN como único punto de toma de decisiones para el despacho de aduanas y con la implantación de ventanas individuales nacionales, con el objetivo inicial de que estuviera operativo antes de 2012, pero está todavía incompleto. La AEC contempla también el establecimiento de un programa de Operadores Económicos Autorizados (y su reconocimiento mutuo) y un programa de autocertificación.

El comercio de servicios también está siendo objeto de un impulso liberalizador con el objetivo de llevar a cabo el levantamiento sustancial de todas las restricciones sobre el comercio. Para 2010 se establecieron 4 sectores prioritarios (transporte aéreo, TIC, salud y turismo), un sector de quinta prioridad en 2013 (logística), y para 2015 los demás sectores (mínimo de 128 subsectores cometidos en 2015). En noviembre de 2015 se adoptó el noveno paquete de compromisos de servicios. Aunque los compromisos en algunos casos van más allá de lo establecido en el GATS, éstos son generalmente de valor económico limitado y no suelen implicar cambios en la legislación nacional.

Del mismo modo que sucede en la UE, la ASEAN permite un mecanismo de cooperación reforzada (ASEAN Minus X) con el objeto de avanzar en la integración por parte de algunos de sus Estados miembros. Esto ha permitido a algunos países negociar una mayor liberalización en sectores como las telecomunicaciones y la educación.

En cuanto a los servicios financieros, la liberalización se ha negociado con arreglo al AFAS en paquetes separados, habiéndose adoptado el sexto paquete en marzo de 2015. La AEC contempla la introducción de una mayor flexibilidad, pero hacia ▷

el año 2020, lo que unido a la falta de compromisos mínimos ha frenado el progreso liberalizador en este ámbito.

Finalmente, dentro del apartado de servicios, además de los compromisos adquiridos para la estancia temporal de los trabajadores, el AFAS también proporciona el mandato para la negociación de acuerdos de reconocimiento mutuo para profesionales autorizados, con licencia o que poseen una certificación, para facilitar la movilidad de mano de obra cualificada. A finales de 2015 se concluyeron ocho acuerdos de reconocimiento mutuo (con diferentes niveles de ambición): ingeniería, enfermería, arquitectura, topografía, médicos, odontólogos, contabilidad y turismo.

En lo que se refiere al capítulo de inversiones, el ACIA proporciona un marco liberalizador de la inversión en la industria manufacturera, la agricultura, la pesca, la silvicultura, la minería y la explotación de canteras, y servicios relacionados con estos, si bien mantiene reservas para aquellas medidas disconformes. La inversión para los sectores de servicios se mantiene bajo el AFAS (modo 3). En cuanto a protección de inversiones, se incluyen disposiciones de tratamiento nacional, cláusula de la nación más favorecida, expropiación y compensación, y un mecanismo de arbitraje de diferencias estado-inversor (con disposiciones sobre la selección y conducta de los árbitros y transparencia). Con todo ello, el ACIA sustituye al IGA de 1987, pero coexiste con los acuerdos bilaterales de inversión intra-ASEAN.

La integración financiera también ha avanzado en los últimos años, pero de forma dispar y todavía incompleta, en gran parte por las diferencias económicas de los países ASEAN. En Singapur y Malasia la actividad bancaria está en expansión mientras que en otros países son necesarios mayores esfuerzos. No debemos olvidar que la integración financiera no está exenta de riesgos desde la óptica de la estabilidad financiera. Tal integración debe requerir mecanismos de supervisión macroeconómicos y redes de seguridad financiera. Existen iniciativas que podrían ir en esta dirección: dentro del

marco ASEAN+3, la iniciativa de multilateralización de Chiang Mai, con medidas de calado implantadas en 2012 como es la duplicación del fondo de *swaps* de divisas hasta los 240 mil millones junto con la creación de una línea de crédito de precaución, y la Oficina de Estudios Macroeconómicos, operativa desde 2011. Sin embargo, estas y otras iniciativas deberán tener el respaldo económico y político suficiente para sustentar una ambiciosa integración financiera todavía hoy lejos de alcanzarse.

En definitiva, el camino de ASEAN hacia un Área de Libre Comercio (ALC) ha ido avanzando, aunque está incompleto y lejos aún del nivel de integración económica de la Unión Europea. Persisten algunos aranceles entre sus países miembros: las barreras no arancelarias (BNA), las diferencias entre los aranceles externos de sus países miembros y las trabas en materia de servicios, inversión y movimiento de factores de producción, como por ejemplo el factor trabajo, influido en parte por la disparidad en los niveles de renta per cápita de los países ASEAN. Una mayor ambición en la integración financiera es también necesaria para afianzar el mercado único de bienes y servicios de ASEAN.

4. Estructura organizativa de ASEAN

La máxima autoridad es la Cumbre ASEAN, formada por los Jefes de Estado de cada uno de los países miembros. Debe celebrarse al menos dos veces al año en el país que ostenta la presidencia, alternándose ésta cada año (Laos en 2016). Las decisiones se toman por consenso. La eventual admisión de nuevos miembros se basa principalmente en criterios geográficos (ubicación en el Sudeste Asiático), el cumplimiento de la Carta de ASEAN y la capacidad de cumplir con todas las obligaciones por parte de un Estado miembro.

Otros órganos relevantes son el Consejo de Coordinación de ASEAN, compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores (reuniones bianuales) y los Consejos de la Comunidad ASEAN, que corresponden a los tres pilares, apoyados a su vez ▷

por diversos órganos sectoriales. Administrativamente la ASEAN está dirigida por una Secretaría General, que va cambiando cada 5 años en base a una rotación alfabética y criterios de capacidad, entre otros. Tiene importantes funciones como es hacer un seguimiento de la implantación de los acuerdos de ASEAN. Existe además un Comité de Representantes Permanentes, con rango de embajadores, con el objetivo de prestar apoyo a los órganos anteriormente descritos y de facilitar la cooperación con socios externos.

La estructura organizativa de ASEAN tiene significativas diferencias respecto a la UE: así, la importante cesión de soberanía nacional de la UE no se ha producido en ASEAN, que se basa en la cooperación de los países, ni cuenta tampoco con sus mecanismos sancionadores. Adicionalmente el número de empleados en este marco institucional es mucho menor, con 260 empleados en ASEAN frente a los 34.000 de la UE.

Podríamos concluir que para que ASEAN pueda consolidar su autoridad en la región y desempeñar una función de liderazgo tendrá que transformarse progresivamente, abordando la reestructuración de su Secretaría y potenciando un secretario de alto perfil que pueda hablar en nombre de ASEAN con una sola voz.

5. La política comercial de ASEAN

ASEAN, ante el estancamiento de las negociaciones comerciales dentro del marco multilateral de la OMC, como es el caso de la Ronda de Doha, se ha configurado como una asociación que no sólo busca disminuir las barreras internas, sino convertirse en un actor clave para una mayor integración regional. ASEAN no incluye a grandes potencias, pero tiene una historia de trabajo conjunto con Estados Unidos, China y Japón, y es percibida como un agente neutral por la mayoría de las grandes economías.

Por ello, ASEAN ha desarrollado una política comercial encaminada a estrechar lazos con el

exterior mediante las negociaciones de Acuerdos de Libre Comercio (ALC), y todo ello, partiendo del hecho de la importancia clave que tiene el sector exterior dentro de su economía. El comercio extra-ASEAN supuso el 74 por 100 del comercio total de la ASEAN en 2014, frente al 26 por 100 del comercio intra-ASEAN. El interés por el exterior se acentuó a raíz de la crisis financiera asiática de 1997-1998, donde se puso de manifiesto la debilidad financiera y económica de gran parte de los Estados miembros de ASEAN, y por tanto de la necesidad de mirar hacia fuera para lograr una mayor estabilidad y crecimiento.

ASEAN inició dos líneas de actuación: en primer lugar, negociaciones de ALC de carácter bilateral con gran parte de sus principales socios comerciales, los denominados ASEAN+1; y en segundo lugar, participar en iniciativas de integración regional como ASEAN+3 o la actualmente en negociación ASEAN+6.

5.1. Política comercial bilateral de la ASEAN

En lo que respecta a negociaciones de los ALC de carácter bilateral o ASEAN+1 destacan los siguientes acuerdos.

ASEAN – China

China sigue siendo el mayor socio comercial de ASEAN desde 2009, mientras que ASEAN ha seguido siendo el tercer socio comercial para China desde 2011. El comercio bilateral llegó a 366 mil millones de USD en 2014, representando el 14,5 por 100 del comercio total de ASEAN. Los lazos económicos comerciales entre ASEAN y China han estado creciendo rápidamente en los últimos años, sobre todo después de la firma del Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica Global en 2002 para establecer un ALC ASEAN-China establecido formalmente en 2010. Cabe recordar que Singapur y Tailandia ya tenían un ALC de carácter bilateral con el país. El acuerdo contempla el desarme ▷

arancelario del 94,7 por 100 de los productos antes de 2018. En materia de servicios, recoge un paquete de compromisos cercanos a lo establecido en el GATS. Además, contempla aspectos vinculados a la protección de la inversión, así como la promoción y facilitación de éstas.

ASEAN – Japón

El comercio entre ASEAN y Japón ha alcanzado los 229 mil millones de USD en 2014, representando el 9 por 100 del comercio total de ASEAN, siendo el tercer socio comercial de ASEAN después de China y la Unión Europea. ASEAN y Japón firmaron el Acuerdo de Asociación Económica Integral en 2008. Todo ello, partiendo del hecho de que Japón posee un ALC de carácter bilateral con 7 de sus Estados miembros (Singapur, Malasia, Tailandia, Vietnam, Indonesia, Filipinas y Brunei). En el acuerdo se concluyeron negociaciones sobre el comercio y los servicios, incluidos los financieros y de telecomunicaciones y sobre el movimiento de personas físicas. Cabe señalar que entre las medidas pactadas se acordó un desarme arancelario del 92,9 por 100 de los productos en un periodo de 10 años (13 para los CLM). Además, incluye una agenda para negociar materias como servicios e inversiones una vez entrado en vigor el acuerdo.

ASEAN – República de Corea

En 2014, el comercio bilateral entre ASEAN y Corea del Sur ascendió a 131 mil millones de USD. La República de Corea ha mantenido su posición como el quinto socio comercial de ASEAN, mientras que ésta se ha convertido en el segundo socio comercial de la República de Corea.

El Marco de Cooperación Económica Integral entre ASEAN y la República de Corea fue firmado en 2005. Para su aplicación se firmaron acuerdos sobre solución de diferencias, del comercio de bienes, y del comercio de servicios e inversiones. Posteriormente, el ALC ASEAN-República de Corea entró en vigor el 1 de enero de 2010, aunque previamente

Corea ya había alcanzado un ALC con Singapur. En estos acuerdos se recogen medidas como el desarme arancelario para el 94,9 por 100 de los productos hasta 2012 (2020 para los CLMV); en servicios se recoge una ligera mejora con respecto a lo establecido en el GATS; y dentro del marco de las inversiones, cubre principalmente la protección de las mismas.

ASEAN – Australia y Nueva Zelanda

El comercio total alcanzó los 70 mil millones de USD con Australia y los 10 mil millones de USD con Nueva Zelanda en 2014.

Las relaciones de cooperación económica entre ambas partes se formalizan con el establecimiento de un ALC ASEAN-Australia-Nueva Zelanda en 2009. Es la primera vez que Australia y Nueva Zelanda han negociado conjuntamente con otros países, aunque previamente ambos países ya habían firmado por separado un ALC con Singapur, Malasia y Tailandia. Se trata de un acuerdo económico moderno e integral, que abarca los compromisos y obligaciones más allá del comercio de bienes, y del comercio de servicios e inversiones. Incluye disposiciones sobre normas, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio electrónico, propiedad intelectual, política de competencia, y el movimiento de personas de negocios. En concreto, este acuerdo prevé medidas como el desarme arancelario del 94,8 por 100 de los productos, con respecto a los servicios establece compromisos con listas positivas con algunos GATS; y una agenda para la revisión de los compromisos en acceso al mercado. En inversiones, no incluye el acceso a mercados, pero contiene disposiciones vinculadas a la protección de inversiones.

ASEAN – India

El comercio total entre ASEAN e India alcanzó los 67,7 mil millones de USD en 2014. En 2003 se firmó el Acuerdo Marco de ASEAN e India sobre Cooperación Económica Global, el cual supuso ▷

TABLA 3
ENTRADA EN VIGOR DE LOS DISTINTOS ACUERDOS BILATERALES DE ASEAN

	Fecha de entrada en vigor			Grado de eliminación de aranceles (porcentaje)		Fecha límite para la eliminación de aranceles	
	Bienes	Servicios	Inversiones	ASEAN	ASEAN-6	ASEAN	ASEAN-6
Australia/NZ.....	2010	2010	2010	94,8	97,4	2025	2025
China.....	2005	2007	2010	94,7	95,1	2018	2012
Japón.....	2008	2008	2008	92,9	96,2	2026	2018
Corea.....	2007	2009	2009	94,9	96,8	2020	2017
India.....	2010	2016	2016	79,7	78,8	2022	2020

Fuente: Unión Europea.

una base sólida para el establecimiento de un ALC. En estos acuerdos se incluyen medidas como la liberalización de los aranceles de más del 79,7 por 100 de los productos. En materia de servicios e inversiones, limita el acceso al mercado más allá del GATS.

A modo de resumen, la Tabla 3 muestra la entrada en vigor de los acuerdos anteriormente citados.

5.2. Política comercial multilateral de ASEAN

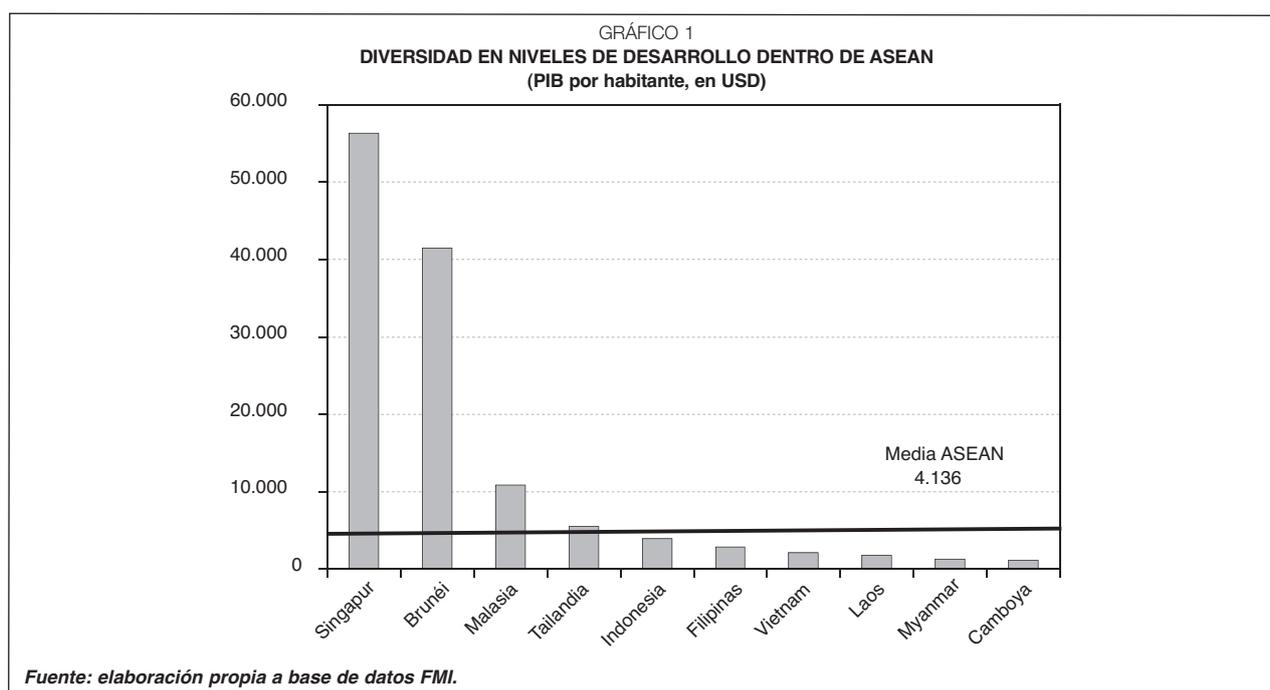
ASEAN+3

Es un foro que se plantea como objetivo clave el establecer un ALC de Asia Oriental, donde se incluyen ASEAN junto con China, Japón y Corea. El comercio total entre la ASEAN+3 alcanzó los 727 mil millones de USD en 2014, representando el 28,8 por 100 del comercio total de ASEAN. ASEAN+3 ha ido ampliando y profundizando su cooperación que incluye ámbitos como: la seguridad alimentaria y energética, la cooperación financiera, la facilitación del comercio, la gestión de desastres, la reducción de la brecha de desarrollo, el desarrollo rural y el alivio de la pobreza, el bienestar social, la trata de personas, las enfermedades laborales, transmisibles, medio ambiente y desarrollo sostenible, y la delincuencia transnacional, incluida la lucha contra el terrorismo. En particular, en lo que atañe a la cooperación financiera y monetaria, el progreso ha sido constante y se ha centrado en la mencionada Multilateralización de la Iniciativa de Chiang Mai, el acuerdo de intercambio multilateral de divisas y en

la iniciativa de Mercado de Bonos Asiáticos diseñada para promover el desarrollo del mercado de bonos en la región con el objetivo de aliviar la volatilidad de los mercados financieros.

ASEAN+6

El acuerdo ASEAN+6, también conocido como Comprehensive Economic Partnership in East Asia (CEPEA) o Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), busca formalizar la integración económica entre ASEAN y sus seis principales socios con los que tiene firmados ALC (Australia, China, India, Corea, Japón y Nueva Zelanda). Inicialmente, se planteó como objetivo que las negociaciones finalizaran en 2015, pero parece que se van a prolongar hasta septiembre de 2016. El acuerdo parte con el objetivo de reducir las barreras al comercio existentes en la región. Sin embargo, en principio es más amplio que el ámbito comercial exclusivamente, ya que está enfocado a un desarrollo institucional con énfasis en una cooperación económica más amplia donde se incluyen las inversiones. ASEAN, y China en particular, otorgan una alta prioridad estratégica a este acuerdo dada la creciente importancia del comercio intraasiático como motor de crecimiento regional. Para China, el RCEP puede suponer un importante contrapeso al Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP), liderado por EEUU y que para China es potencialmente dañino, fundamentalmente por temas ligados a la protección de la propiedad intelectual y de inversiones, que constituyen grandes obstáculos para unirse a él, y que han contribuido a que apueste por una mayor integración regional, incluso aunque eso suponga moverse hacia la posición de Japón. ▷



Adicionalmente, hay que hacer referencia por su importancia al recientemente concluido TPP, a pesar de que ASEAN no ha participado como bloque sino algunos de sus Estados miembros de forma independiente.

El TPP se concluyó en octubre de 2015. Tiene por objeto la creación de una plataforma de integración económica en la región del Asia-Pacífico, y que esta plataforma se convierta en el fundamento de un futuro ALC Asia-Pacífico.

Los países firmantes son: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam y Japón. Adicionalmente, han mostrado su interés en sumarse a la iniciativa países como Colombia, Costa Rica, Filipinas, Taiwán, y Corea.

Se trata de un acuerdo global de libre comercio, y que afecta al comercio de bienes, reglas de origen, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, el comercio de servicios, propiedad intelectual, contratación pública, política de competencia, compromisos en propiedad intelectual, normas sobre legislación laboral y medioambiental y protección de inversiones.

En definitiva, ASEAN ha desarrollado una política comercial exterior que le ha permitido estrechar

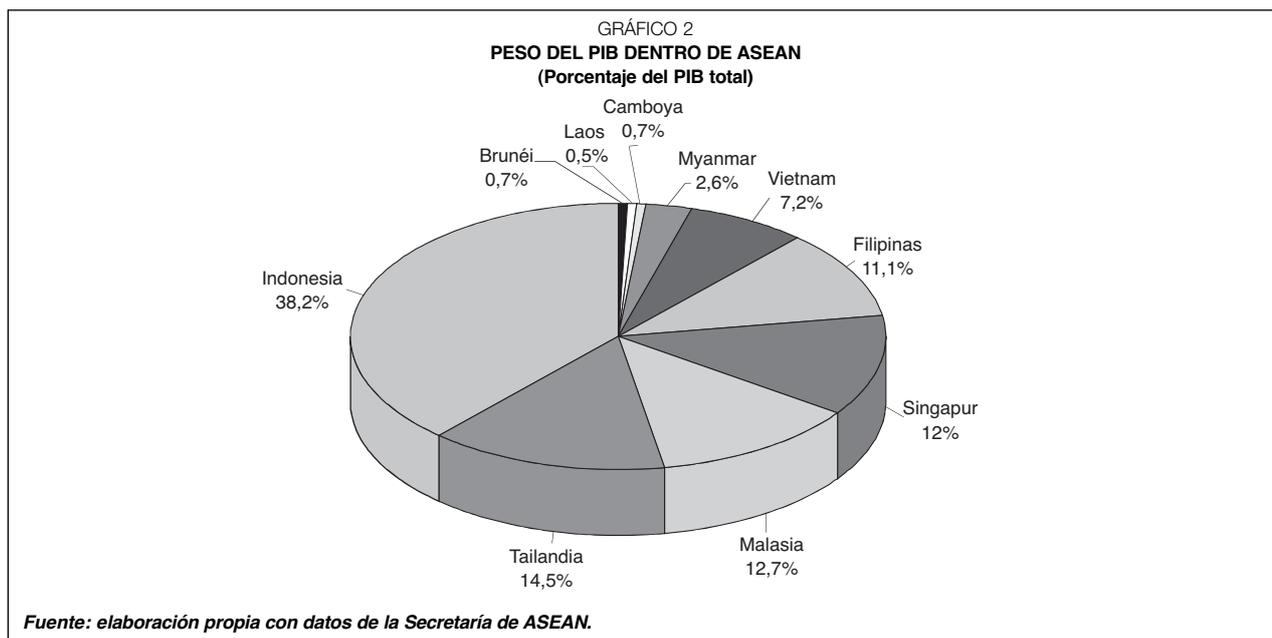
los vínculos con gran parte de sus principales socios comerciales a través de los ALC. Sin embargo, ASEAN todavía tiene importantes retos que afrontar en esta materia, dado que las negociaciones con la UE (su segundo socio comercial) sobre un ALC se encuentran paralizadas desde 2009, y que tampoco existe un acuerdo equivalente con EEUU (su cuarto socio comercial).

6. Filipinas en el marco de ASEAN

6.1. Disparidad dentro de ASEAN

Hasta ahora hemos analizado ASEAN como un bloque homogéneo, destacando las características y atractivos comunes, su política de construcción común y su visión unificada frente a otros acuerdos, sin embargo, dentro de esta asociación coexisten en realidad un conjunto de países donde cabe destacar una llamativa disparidad tanto a nivel económico, como político y social.

Esta diversidad de las economías integrantes de ASEAN puede observarse en el Gráfico 1, en el que además podemos situar a Filipinas dentro de este heterogéneo conjunto. En dicho gráfico se hace una ▷



comparativa de la renta per cápita en dólares americanos, con datos de 2014, de los diez países integrantes de ASEAN. La disparidad es tal que dentro de ASEAN encontramos que el país con mayor renta per cápita, Singapur, es 63 veces más rico que el de menor renta per cápita, Myanmar. En este marco, Filipinas, con una renta per cápita de 2.816 dólares en 2014 –ingreso medio-bajo según la clasificación del Banco Mundial–, se sitúa como el sexto país del grupo, siendo su renta per cápita una cuarta parte de la de Malasia y por debajo de la media de ASEAN. Si del grupo excluimos a Brunéi y Singapur, la renta media per cápita de Filipinas seguiría estando por debajo de la media de estos ocho países (3.648 USD) (Gráfico 1).

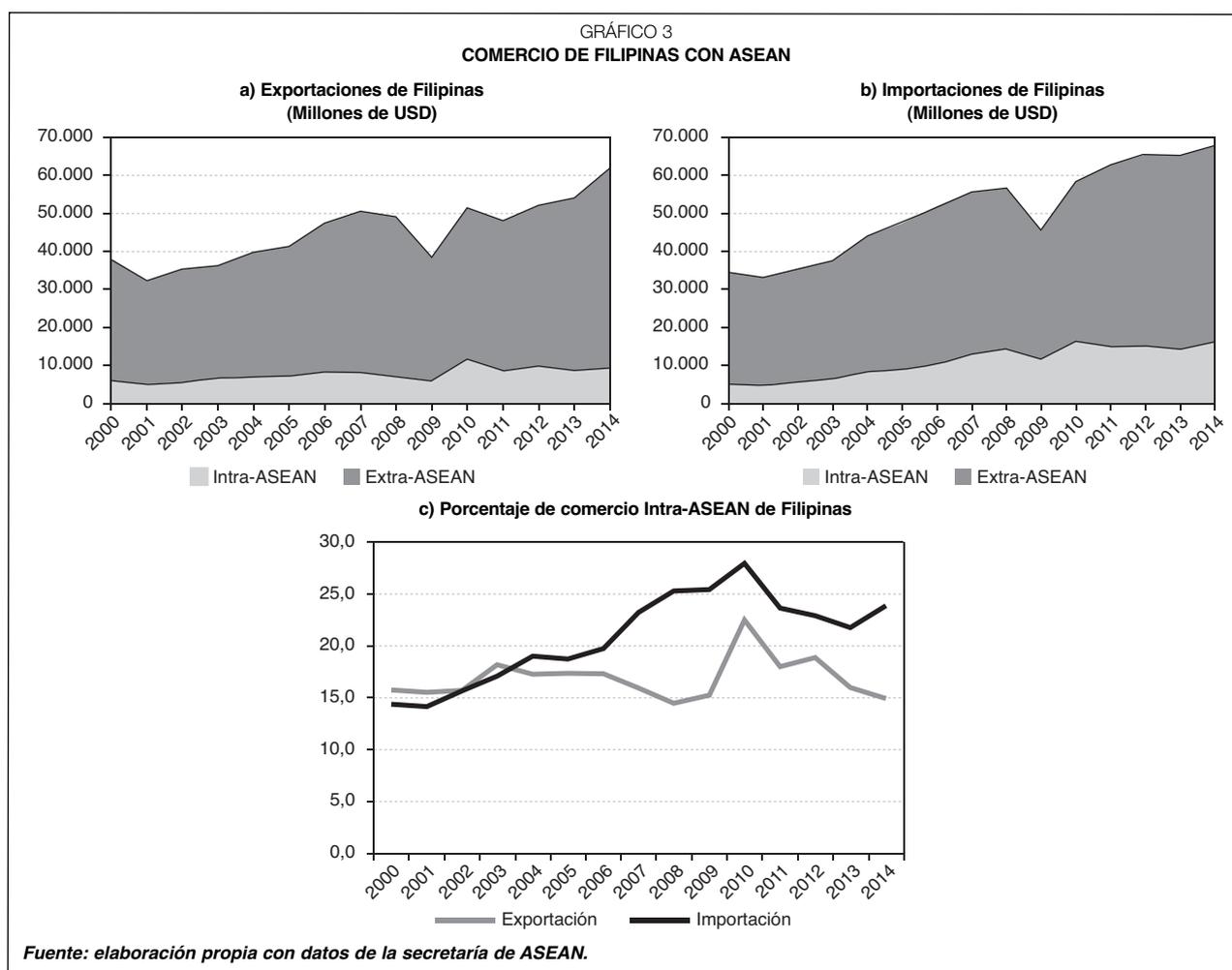
Atendiendo a su peso dentro de ASEAN y a su nivel de comercio encontramos también importantes divergencias en peso dentro de ASEAN o niveles de comercio, como muestra el Gráfico 2.

Al igual que muchas economías miran hacia esta región del mundo, Filipinas también mira al exterior. En esta progresiva apertura al exterior, Filipinas pasa a formar parte de la Organización Mundial de Comercio en 1995. No obstante, podemos decir que, gracias a su participación en ASEAN, Filipinas ha logrado, junto a sus socios, no sólo una mayor integración regional sino también una mayor relevancia internacional.

6.2. El comercio de Filipinas en el seno de ASEAN

Filipinas es socio fundador de ASEAN y, desde entonces, su actitud ha sido la de mantener una presencia comprometida dentro de la organización, convirtiéndose en uno de sus miembros más activos. Dentro de la misma, Filipinas ve reforzada su proyección estratégica internacional, tanto a nivel bilateral, como en el multilateral. Consiguiendo consolidar una red de encuentros regulares con los países de su entorno más inmediato, en los que se estudian y se dirimen los problemas y los retos de la región de manera dialogada, y en los que se resuelven los conflictos de forma pacífica, encontrando respaldo ante problemas territoriales o el terrorismo internacional. Pero ASEAN es fundamentalmente el marco que ha permitido a Filipinas articular un escenario regional de libre comercio y aunar sus voces en la escena internacional.

En el ámbito comercial, las exportaciones de Filipinas suponen el 30 por 100 de su economía, y de las mismas un 15 por 100 se dirigen dentro del grupo ASEAN. En concreto 9.211 millones de dólares de un total de exportaciones de 61.809 en 2014. Un porcentaje que ha mostrado una gran estabilidad en los últimos 15 años. Dentro de las ▷



mismas destaca cómo Singapur es uno de sus principales clientes, el 5º, detrás de Japón, Estados Unidos, China y Hong Kong, absorbiendo prácticamente la mitad de sus exportaciones intra-ASEAN. Desde el lado de las importaciones, actualmente, los principales proveedores de Filipinas son precisamente países integrantes de ASEAN. La reducción arancelaria supone, por tanto, un abaratamiento de las importaciones para Filipinas. Los principales proveedores dentro de ASEAN son Singapur, que supone el 7 por 100 de las importaciones filipinas; Tailandia, 5 por 100; Indonesia, 5 por 100 y Malasia, 5 por 100. En su conjunto ASEAN supone el 24 por 100 del total de importaciones de Filipinas. En concreto, en 2014, 16.158 millones de dólares de un valor de importaciones total de 67.756 millones. A diferencia de lo que ocurre con las exportaciones, en el caso de las importaciones el porcentaje ha ido aumentando desde el año 2000. Pasando de

un 14 por 100 este año, a valores más próximos al 24 por 100 en los últimos 5 años.

Esta evolución se ha plasmado también en el comercio intra-ASEAN global, donde el mismo ha pasado de representar en 2000 un 15 por 100 del comercio de Filipinas a un 20 por 100 en 2014. En concreto, 25.369 millones de euros de un total de 129.566 millones.

En el Gráfico 3 podemos ver cómo, en paralelo a un aumento importante del comercio exterior de Filipinas, se ha producido este moderado incremento del comercio intra-ASEAN propiciado fundamentalmente por un aumento de las importaciones procedentes del bloque a Filipinas.

6.3. El comercio de Filipinas fuera de ASEAN

Conjuntamente consideradas importaciones y exportaciones, ASEAN es el primer socio comercial ▷

de Filipinas con el 39,6 por 100 de su comercio total en 2014. No obstante, los cuatro principales socios comerciales de Filipinas —que son no solo los principales destinos sino también los principales proveedores: Japón, Estados Unidos, China y Hong Kong—, representan prácticamente el 50 por 100 del comercio de Filipinas. Por tanto, la evolución de estas economías, y la consolidación de los acuerdos de ASEAN con las mismas, determinará en un futuro la evolución del sector exterior de Filipinas.

Como hemos visto, Filipinas tiene ALC firmados con sus más importantes socios comerciales, fundamentalmente a través de la plataforma que le ha brindado ASEAN. Sin embargo, y dado el peso que el comercio extra-ASEAN tiene para Filipinas, estos acuerdos no parecen ser suficientes. Sobre todo, si nos paramos a analizar qué pasos están siguiendo sus principales competidores dentro de la propia ASEAN y ante la falta de un ALC de carácter regional o bilateral con socios de gran relevancia como son la UE y EEUU. Con respecto a su relación con la UE, de todas las economías del Sudeste Asiático, Filipinas es actualmente la única gran economía de ASEAN que no cuenta con la UE entre sus tres principales socios comerciales, y el único donde EEUU está por delante de la UE en términos de cuota de mercado en el comercio de bienes. Un ALC con Filipinas probablemente colaboraría a modificar esta situación. Además firmar un ALC con la UE puede tener una gran relevancia para Filipinas, ya que muchos de estos países siguen patrones de producción similares y, por lo tanto, ante nuevos acuerdos se pueden producir desviaciones de comercio a su favor.

La Unión Europea no se quiere quedar fuera de las importantes oportunidades de esta región, de ahí su apuesta por la negociación con los países ASEAN. Fue precisamente la diversidad de la que hemos hablado la que contribuyó a que, a pesar del mandato de negociar bloque a bloque UE-ASEAN, cuando en abril de 2007 el Consejo autorizó a la Comisión a negociar un ALC con ASEAN, la UE modificase pocos años después su estrategia negociadora. Esta estrategia quedó transformada en

una aproximación bilateral, para negociar individualmente con cada uno de sus integrantes de ASEAN, al observar que esta disparidad económica y política lastraba las posibilidades de negociación regional. Así, en 2009, la UE comenzó una estrategia de *building blocks* negociando con aquellos países ASEAN que mostrasen un nivel de ambición en las negociaciones equiparable al de la UE, sin olvidar como paso subsiguiente el objetivo de negociación región a región y con el objetivo último de lograr un acuerdo UE-ASEAN.

La UE ya ha concluido acuerdos con Singapur y Vietnam, los ha iniciado con Malasia y Tailandia, y se prevé que la primera ronda de negociación con Filipinas tenga lugar en abril de 2016, tras la aprobación, en noviembre de 2015 por el Consejo, del mandato de negociación de un ALC UE-Filipinas.

Por otro lado, desde el 1 de enero de 2015, Filipinas es beneficiario del Sistema de Preferencias Generalizadas SPG+. El país ya era beneficiario anteriormente del SPG, que permitía el acceso al mercado de la UE en condiciones preferenciales.

En el caso de EEUU, Filipinas todavía no ha negociado un ALC con el país. Sin embargo, su relación con EEUU en un futuro próximo podría cambiar, ya que Filipinas ha expresado su interés en unirse al TPP, una vez que esté abierto a nuevos miembros. Para ello, Filipinas deberá hacer frente a disposiciones de su Constitución, como la propiedad foránea de la tierra, si quiere beneficiarse de un mercado global. Además, su participación en el TPP le permitiría no perder competitividad con respecto a sus principales competidores en ASEAN (fundamentalmente Vietnam y Malasia, que producen productos similares, incluidos productos agrícolas, semiconductores y textiles), evitando así la desviación de comercio y de los previsibles flujos de nuevas inversiones dirigidas a ASEAN. En paralelo, Filipinas está acelerando conversaciones para iniciar posibles ALC con otros países miembros del TPP como México, Chile y Canadá.

No obstante, son muchos también los retos a los que se enfrenta Filipinas en esta liberalización comercial. Además de las reducciones arancelarias, ▷

el país debe hacer importantes esfuerzos en reducción de sus principales barreras al comercio, como son la mejora en la eficiencia y certidumbre de sus trámites aduaneros, los certificados de importación, las licencias previas, o las barreras sanitarias.

En relación a la inversión, es previsible que esta profundización en la integración regional atraiga inversión directa a la región, lo que no implica que se traduzca en un aumento de los flujos destinados a Filipinas, para el que la atracción de IDE, fuente indudable de competencia y crecimiento económico, sigue siendo uno de sus principales desafíos. La inversión a Filipinas ha estado estancada en los últimos años en el entorno de los 2.000-3.000 millones de dólares, estando muy lejos de los países de su entorno, mucho más competitivos en este ámbito.

Son también, por tanto, muchos los esfuerzos que debe hacer Filipinas para eliminar los elementos desincentivadores de la inversión, desde la mejora en la eficiencia de los abundantes trámites, hasta los problemas de corrupción o inseguridad jurídica, o trabas legales a la participación de empresas extranjeras en distintos sectores. De esta manera, Filipinas podría aumentar las posibilidades de beneficiarse de las importantes oportunidades que le ofrece el marco internacional que le brinda su pertenencia a ASEAN.

7. Conclusión

En suma, podemos afirmar que ASEAN se ha mostrado como una iniciativa sólida y estable de integración regional en la zona. Presentando importantes avances en términos de apertura entre los países miembros en flujos comerciales de bienes y,

en menor medida, de servicios, y progresos más lentos, aunque nada desdeñables y con visos de seguir profundizándose, en el ámbito financiero y de inversiones.

Más allá de este papel integrador entre las economías que lo componen, ASEAN se ha erigido como una plataforma para alzarlas en el marco de economías asiáticas y darles voz propia a escala internacional. Un objetivo, seguramente observado como enormemente ambicioso en sus comienzos, pero que progresivamente y sin pausa ha ido cristalizándose en una realidad. Son muchos, como hemos visto, los ambiciosos acuerdos bilaterales y regionales que ASEAN como bloque ha conseguido, pero importantes también los que le quedan por alcanzar, sobre todo con EEUU y la Unión Europea.

Avanzar en este camino, recoger los frutos del trabajo realizado y consolidarse como una referencia de integración en Asia, pasa por hacer frente a retos en distintos ámbitos. Comenzando con la capacidad de aunar intereses de economías con tan distintos niveles de desarrollo y peso comercial. Al mismo tiempo, las economías que integran ASEAN deben superar los obstáculos que en distinta manera afectan su eficiencia en la gestión comercial, eliminando barreras no arancelarias, así como reforzando la seguridad jurídica y otros aspectos normativos y legales, que puedan afectar en su capacidad para beneficiarse de los resultados de este esfuerzo conjunto en términos de flujos de comercio e inversión. Finalmente, ASEAN debe abordar un eventual fortalecimiento de su propia estructura interna y sus órganos de funcionamiento, comenzando con su Secretaría, analizando su capacidad de levantar verdaderas instituciones que lideren la toma de decisiones y sean valedoras de esta valiosa iniciativa común.

*Julián Conthe Yoldi**

LOS ACUERDOS COMERCIALES EUROPEOS DE NUEVA GENERACIÓN

De Seúl a Manila, parando en Hanói

En la última década Filipinas se ha consolidado como uno de los pilares de crecimiento del Sudeste Asiático y se encuentra en pleno proceso de modernización y apertura de su economía. En diciembre de 2015, la UE y Filipinas anunciaban la apertura de negociaciones comerciales. Estas seguirán la senda de los acuerdos alcanzados en los últimos años con Corea del Sur, Singapur y Vietnam. El objetivo es concluir un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) de nueva generación, completo y ambicioso, que permita apuntalar la presencia europea en la región.

Palabras clave: integración regional, Unión Europea, Asia, ASEAN, comercio internacional, acuerdo de libre comercio.

Clasificación JEL: F15, F20.

1. Introducción

Resulta difícil determinar con exactitud cuándo se establecieron los primeros intercambios comerciales entre Europa y Asia. Al igual que ha ocurrido a lo largo de la historia con las distintas civilizaciones, los primeros contactos entre ambos continentes fueron bélicos y solo con el paso del tiempo las guerras fueron dejando sitio a un floreciente comercio entre ambas regiones. Los comerciantes europeos, por entonces en largas caravanas, fueron poco a poco abriéndose paso hacia el Este (Mesopotamia, Asia Central, China), desarrollando rutas comerciales, en general dedicadas al intercambio de productos mediterráneos por manufacturas orientales, como la seda, cuya producción no llegaría a Europa hasta el siglo v. Los intercambios fueron progresivamente diversificándose y las rutas comerciales extendiéndose, pero la difícil orografía y las duras condiciones

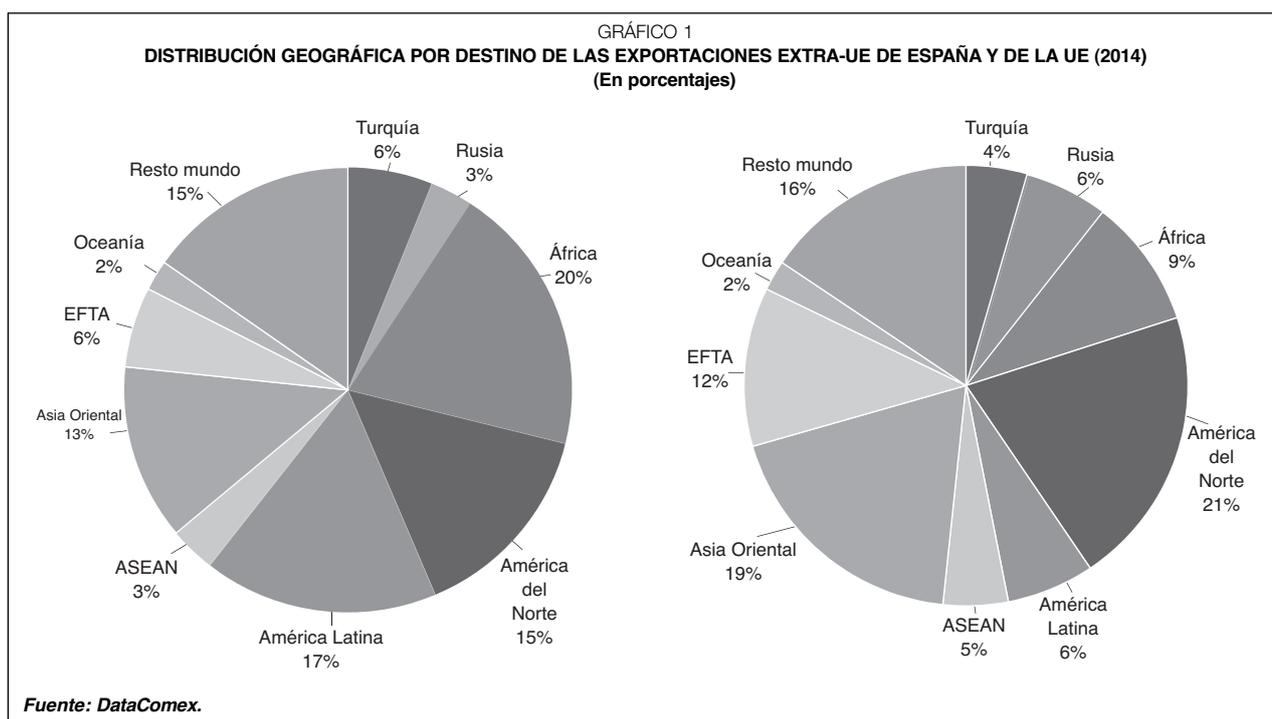
climáticas de las rutas terrestres pusieron límite a las posibilidades de expansión del comercio entre Europa y Asia.

El auge de la navegación y la exploración marítima transformaron por completo el comercio entre ambas regiones. La llegada de exploradores portugueses y españoles a las costas del océano Índico permitió el desarrollo desde principios del siglo xv de nuevas rutas comerciales entre Europa y Asia más rápidas, económicas y seguras. El Tratado de Zaragoza de 1529 delimitó con exactitud las zonas de influencia de los reinos de España y Portugal en Asia del Sur, pero las rutas comerciales se internacionalizaron con rapidez, terminando con el breve predominio comercial de las potencias peninsulares. Desde entonces, las relaciones comerciales entre ambos continentes se han desarrollado de manera extraordinaria.

Hoy, más del 40 por 100 del comercio europeo tiene por origen o destino el continente asiático. Las grandes potencias económicas del continente son los principales focos de actividad comercial ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Coordinador de los ALC con Filipinas y Singapur, DGTRADE (Comisión Europea).

Versión de marzo de 2016.



con la UE: China (14,8 por 100 del comercio exterior de la UE), Japón (3,3 por 100) e India (2,2 por 100). Sin embargo, en los últimos años se ha observado un acentuado incremento de los flujos comerciales con las economías emergentes del Sudeste Asiático. En 2015, la UE intercambió bienes con el grupo de países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático¹ (ASEAN) por un valor superior a 200 millardos de euros, lo que representa aproximadamente un 6 por 100 del comercio total de la UE con el resto del mundo.

La presencia española en el Sudeste Asiático es por el momento modesta. En 2015, España exportó bienes al conjunto de países de la ASEAN por valor de 3 millardos de euros e importó de los mismos algo más de 6,7 millardos de euros. La participación española en el conjunto de las exportaciones de la UE a los países de la ASEAN fue de 3,6 por 100 en 2015, en torno a un punto por debajo de la media de la participación española en el conjunto de las exportaciones extraregionales de la UE. Esto indicaría que las exportaciones españolas

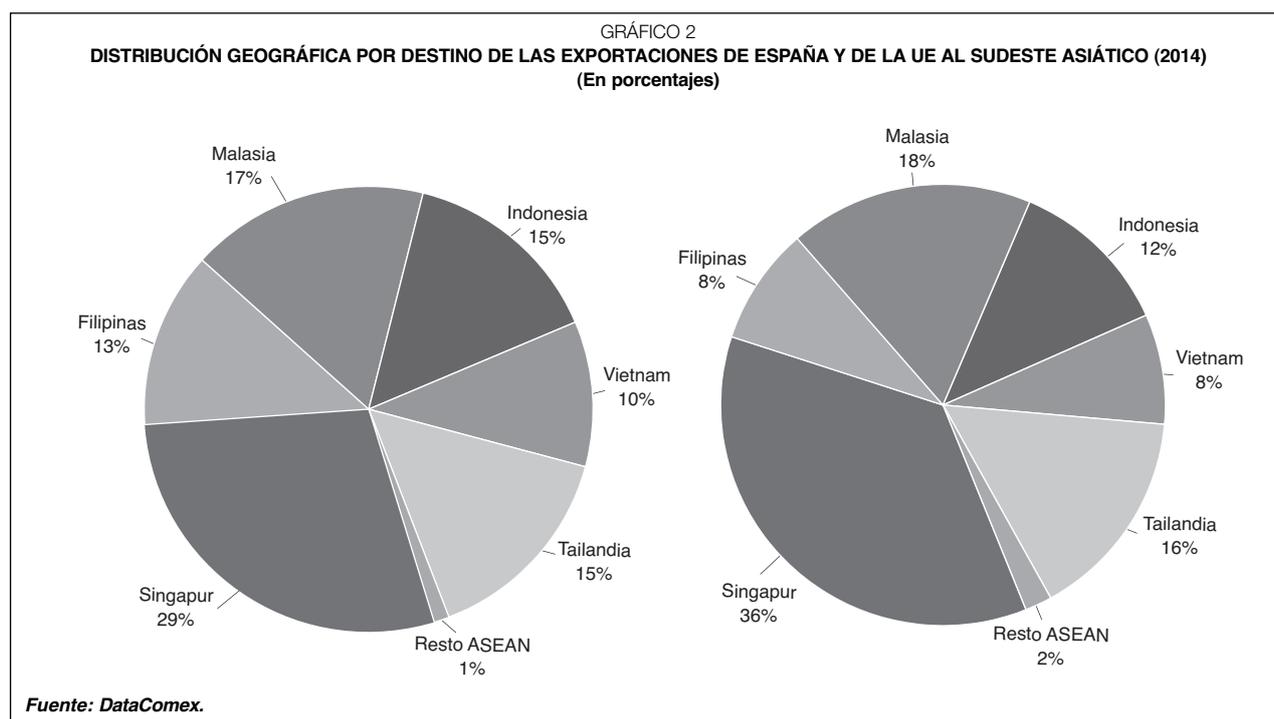
se encuentran relativamente menos concentradas en el Sudeste Asiático que las de otros países exportadores europeos.

Al observar los datos de manera desagregada, sin embargo, salta a la vista que la cuota española en las exportaciones de la UE a Filipinas se sitúa en torno al 6,6 por 100, lo que indicaría un mayor interés relativo de los exportadores españoles en el mercado filipino que en el resto de mercados de la región. Con todo, las exportaciones españolas a Filipinas siguen siendo relativamente modestas (405 millones de euros en 2015) y tan solo representan un 13,6 por 100 del total de exportaciones españolas al Sudeste Asiático que, como las del resto de Estados miembros de la UE, siguen estando altamente concentradas en Singapur.

2. Asia en el foco de la agenda comercial de la UE: desembarcando en Corea del Sur

La Comunicación «Una Europa global: competir en el mundo» presentada por la Comisión Europea en 2006 supuso un punto de inflexión en la ▷

¹ La ASEAN está integrada por Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.



política comercial europea. En ella, la Comisión Europea reconocía por primera vez con claridad la importancia de avanzar en una agenda comercial bilateral que sirviese de complemento de los esfuerzos multilaterales llevados a cabo en el marco de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La Comunicación también perfilaba una agenda de negociación centrada en economías con fuerte potencial de crecimiento, identificando entre las prioridades a Corea del Sur, India y los países de la ASEAN.

El segundo elemento clave de la estrategia de la Comisión Europea fue el compromiso de negociar acuerdos ambiciosos, completos y amplios en su contenido, que abarcasen tanto el comercio tradicional de bienes como el comercio de servicios, la inversión, las barreras no arancelarias y los aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual, la contratación pública, la competencia y el desarrollo sostenible.

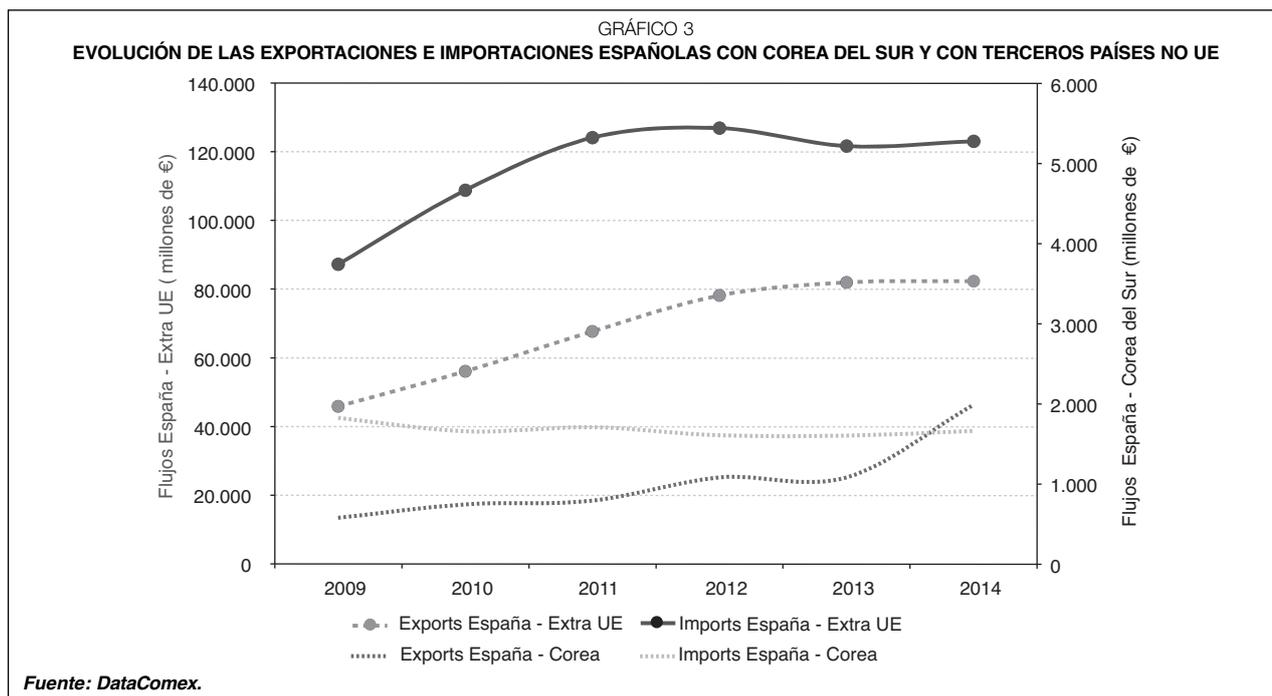
En 2007, con el lanzamiento de negociaciones con Corea del Sur, con India y con un subgrupo de países de la ASEAN², la Comisión Europea

² Las negociaciones fueron inicialmente lanzadas con los 7 países de la ASEAN no pertenecientes al grupo de países menos adelantados (Camboya, Laos y Myanmar), beneficiarios del esquema de preferencias EBA (todo menos armas, por sus siglas en inglés).

comenzó a poner en práctica la estrategia formulada. El primer gran logro de la misma llegó con la conclusión en 2009 de las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Corea del Sur. El acuerdo entró en vigor de manera provisional en julio de 2011 y tras ser ratificado por el Parlamento Europeo y los parlamentos de los 28 Estados miembros de la UE fue concluido a finales de 2015.

El acuerdo con Corea del Sur supuso un antes y un después en la política comercial europea. Por un lado, se trataba del primer ALC que la Unión firmaba con una nación asiática y también del primero que la UE alcanzaba con una economía de un nivel de desarrollo comparable al de la Unión. Pero más importante que esto, el ALC marcó un hito por ser el primero de una nueva generación de ALC, más completo y amplio de los que posteriormente se han concluido con Canadá, Singapur y Vietnam.

Desde su entrada en vigor en 2011, la implementación del acuerdo ha sido objeto de seguimiento por parte de la Comisión Europea, que ha publicado un informe anual al respecto. Los sucesivos informes muestran una evolución de los flujos de ▷



comercio e inversión de la UE con Corea del Sur muy positiva desde 2011. Las exportaciones de la UE a Corea del Sur han crecido entre 8-15 por 100 anual durante los primeros cuatro años de aplicación del acuerdo, lo que para el conjunto del periodo supone un crecimiento de más de 10 puntos superior al de las exportaciones europeas al resto del mundo. Esta evolución de las exportaciones ha permitido a la UE incrementar su cuota de mercado en el conjunto de las importaciones coreanas de un 9 a un 13 por 100.

Las exportaciones coreanas a la UE también han crecido en este periodo, si bien de manera más moderada, por la debilidad de la demanda en la UE, lo que ha convertido el amplio déficit comercial, que la UE tenía con Corea del Sur en 2011, en un superávit comercial por valor de más de 5 millardos de euros en 2015. Este reequilibrio de las relaciones comerciales entre ambos socios desde la entrada en vigor del acuerdo ha tenido su reflejo más claro en el comercio de vehículos de motor. Las ventas de vehículos europeos a Corea del Sur se han triplicado en cuatro años, hasta superar las 200.000 unidades anuales y un valor de exportación de 4,7 millardos de euros, lo que ha permitido a la UE cerrar el importante déficit comercial que tenía hasta recientemente con Corea del Sur en el sector.

En el caso concreto de España, se ha podido observar cómo las exportaciones a Corea del Sur se han incrementado en un 168 por 100 desde la entrada en vigor del acuerdo (mientras las importaciones han permanecido razonablemente estables), lo que contrasta con un incremento del 47 por 100 de las exportaciones de España fuera de la UE en el mismo periodo.

El comercio de servicios entre la UE y Corea del Sur también ha crecido de manera significativa. Las exportaciones europeas de servicios a Corea del Sur han pasado de valer 7,4 millardos de euros en 2010 a 11,9 millardos de euros en 2014, lo que refleja un incremento del 61 por 100, muy superior al incremento del 34 por 100 observado en las exportaciones europeas de servicios al resto del mundo en el mismo periodo. El stock de inversión directa extranjera europea en Corea del Sur también ha crecido en este periodo, si bien de manera más moderada, pasando de 37,5 millardos de euros en 2010 a 43,7 millardos de euros en 2014.

3. Los acuerdos comerciales de nueva generación con Asia

El acuerdo con Corea del Sur fue el primero de una nueva generación de ALC más completos y ▷

amplios, como los que le han seguido con Singapur y Vietnam; este último incluía un rápido desmantelamiento recíproco de aranceles sobre la práctica totalidad de líneas arancelarias. En todos estos acuerdos la supresión arancelaria se produce, en su mayor parte, a la entrada en vigor del acuerdo, siendo el resto de aranceles objeto de una eliminación progresiva en un plazo que varía en cada acuerdo. En el caso de Corea del Sur, la fecha límite de eliminación arancelaria negociada fue de cinco años, mientras en el acuerdo con Vietnam, por su menor grado de desarrollo, este periodo transitorio es de 10 años³.

Sin embargo, los acuerdos de nueva generación buscan ir más allá y complementan el desmantelamiento arancelario con disposiciones adicionales para garantizar un mejor acceso recíproco a los mercados. Se pone énfasis, por ejemplo, en la supresión de barreras no arancelarias al comercio, en especial en sectores donde estas suelen ser más habituales (automóvil, electrónica, tecnologías verdes y productos farmacéuticos). Los anexos sectoriales incluidos en los acuerdos buscan que aquellos reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de conformidad, que persiguen objetivos similares en cada país, no supongan una carga doble para los exportadores respectivos. En este sentido, se apuesta por el recurso generalizado a normas internacionales para reducir la divergencia de requisitos en materia de certificación de productos, si bien también se encuentran soluciones prácticas para facilitar los intercambios en aquellas áreas donde los reglamentos técnicos nacionales no se encuentren alineados con los internacionales.

Por ejemplo, los ALC concluidos con Corea del Sur, Singapur y Vietnam reconocen las normas internacionales de CEPE/ONU como equivalentes a las normas nacionales de estos países en materia

de seguridad, lo que permite que un vehículo producido en la UE y con un certificado de homologación CEPE/ONU sea aceptado como conforme con las normas nacionales en vigor en estos países. Esto supone un ahorro de costes considerable para los productores de coches europeos (en líneas específicas de producción para cada mercado, en costosos ensayos adicionales de resistencia a colisiones, etcétera) que no tendrán que modificar sustancialmente los vehículos fabricados con arreglo a las especificaciones de la UE para poder venderlos en los mercados de los países socios.

ESTRUCTURA TÍPICA DE LOS ACUERDOS DE NUEVA GENERACIÓN DE LA UE

1. Objetivos y definiciones generales
2. Trato nacional y acceso de las mercancías al mercado (incluyendo anexos de barreras no arancelarias al comercio)
3. Soluciones comerciales
4. Barreras técnicas al comercio
5. Medidas sanitarias y fitosanitarias
6. Aduanas y facilitación del comercio
7. Comercio de servicios, inversión (incluyendo protección de la inversión) y comercio electrónico
8. Contratación pública
9. Propiedad intelectual
10. Competencia
11. Comercio y desarrollo sostenible
12. Solución de diferencias y mecanismo de mediación
13. Transparencia
14. Disposiciones institucionales, generales y finales

También en relación con los productos de origen animal, vegetal y otros productos alimenticios, los acuerdos de nueva generación establecen mecanismos para impulsar el comercio, manteniendo un elevado nivel de protección de la salud y seguridad humana, animal y vegetal. Se desarrollan, por ejemplo, procedimientos para la homologación de establecimientos cárnicos para la exportación, mediante los cuales las autoridades del país importador mantienen una lista de productores europeos autorizados para exportar a sus mercados sin necesidad de haber inspeccionado de antemano cada establecimiento exportador (que se encontrará sujeto a la normativa europea en materia de ▷

³ El caso de Singapur es particular, pues más de una década antes del inicio de las negociaciones entre la UE y Singapur, el país asiático decidió de manera unilateral suprimir los aranceles no preferenciales sobre todas las líneas arancelarias, a excepción de la cerveza. En el acuerdo con la UE, Singapur se comprometió a consolidar esta eliminación arancelaria y a extenderla a las líneas arancelarias de la cerveza desde la entrada en vigor del acuerdo.

inspección sanitaria). Se trata de un sistema basado en la confianza mutua en los respectivos sistemas de certificación e inspección que permite agilizar el comercio en productos de origen animal y vegetal entre las partes.

Los mencionados ALC concluidos con Corea del Sur, Singapur y Vietnam ofrecen también un acceso preferencial a sus mercados respectivos a los proveedores de servicios e inversores europeos en sectores como las telecomunicaciones, las finanzas, los servicios profesionales, el transporte, el turismo y los servicios medioambientales. En todos estos acuerdos, ambas partes han ofrecido compromisos de acceso a mercado que, por su amplitud y cobertura sectorial, son los más ambiciosos ofrecidos hasta la fecha por cada socio en sus respectivos acuerdos comerciales. Los capítulos de servicios e inversión incluyen además sólidas disciplinas en materia de no discriminación y transparencia. Así, por ejemplo, en relación con los servicios de telecomunicación, los acuerdos incluyen disposiciones sobre interconexión, desagregación, ubicación, portabilidad de números y obligaciones de servicio universal, mientras en relación con el sector postal se incluyen disciplinas respecto a la independencia del regulador y la prohibición de prácticas anticompetitivas.

Como novedad, los acuerdos concluidos con Singapur y Vietnam incorporan un apartado de protección de las inversiones, un área que con el Tratado de Lisboa ha pasado al ámbito competencial de la Unión. Al entrar en vigor los nuevos acuerdos, estos pasarán a sustituir los acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI) que algunos Estados miembros tienen actualmente en vigor con Singapur y Vietnam (en el caso de España solo con este último). Cabe destacar que los capítulos de protección de inversión incluidos en estos acuerdos de nueva generación incorporan importantes innovaciones respecto a los APPRI de corte antiguo, entre ellas la reafirmación del derecho a regular, una definición más clara de trato justo y equitativo, estrictas disposiciones sobre lo que constituye una expropiación indirecta y un mecanismo

mejorado para la resolución de disputas entre inversor y Estado.

Otro pilar importante de los ALC de nueva generación es el referido a la contratación pública, que en las economías desarrolladas puede representar un valor de entre un 10-20 por 100 del PIB e incluso algo más en economías emergentes. A través de los acuerdos se busca garantizar que las empresas europeas no sean discriminadas respecto a las nacionales en aquellas convocatorias de contratos públicos abiertos a la participación de las primeras. Por un lado, los acuerdos incluyen disposiciones para favorecer la transparencia respecto a la publicación de las convocatorias y los procedimientos de contratación (adjudicación, recurso, etcétera). Estas disciplinas están en línea con el Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC, pero en algunos aspectos van más allá. Por otra parte, los ALC incluyen listados detallando las entidades contratantes públicas (centrales, subcentrales u otras) y los umbrales de contratación por encima de los cuales los contratos de bienes, servicios y la concesión de obras públicas quedan abiertos a la participación de empresas del país socio.

Los ALC de nueva generación también contienen un capítulo en relación con los derechos de propiedad intelectual, basado en el Acuerdo ADPIC (TRIPS en sus siglas en inglés) de la OMC, pero que va más allá de las disposiciones del mismo en ciertos aspectos. Por ejemplo, los ALC extienden el nivel de protección que el ADPIC ofrece a las indicaciones geográficas del vino y las bebidas espirituosas también a los productos agrícolas y alimenticios (por ejemplo, jamón de Guijuelo, aceite de oliva de la Sierra de Cádiz, salchichón de Vic, queso manchego, cítricos valencianos y turrón de Alicante). Los acuerdos también ponen énfasis en la puesta en marcha de medidas que garanticen una acción eficaz contra las infracciones en relación con los derechos de propiedad intelectual.

Por último, los ALC concluidos con Corea del Sur, Singapur y Vietnam contienen capítulos sobre competencia y sobre desarrollo sostenible. En el primero se aborda la necesidad de una aplicación ▷

no discriminatoria de la ley de competencia de cada una de las partes y se establecen disciplinas en relación con la concesión de subvenciones que puedan distorsionar los intercambios comerciales entre los socios. En el capítulo de comercio y desarrollo sostenible las partes se comprometen a un efectivo cumplimiento de su legislación laboral y medioambiental, así como a la aplicación de las obligaciones derivadas de su adhesión a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a los acuerdos medioambientales multilaterales de los que son parte. Finalmente, con el fin de incrementar la participación ciudadana en la implementación de los acuerdos, y particularmente del capítulo de desarrollo sostenible, se crean mecanismos de diálogo con la sociedad civil que procuran ser lo más abiertos e inclusivos posibles.

4. Aterrizando en el Sudeste Asiático y el efecto Vietnam

En 2007, en paralelo con el lanzamiento de negociaciones con Corea del Sur, la Comisión Europea anunció el lanzamiento de negociaciones con los países de la ASEAN. Mientras el objetivo era alcanzar un acuerdo con el conjunto de países de la ASEAN, el mandato que el Consejo otorgó a la Comisión concedía cierta flexibilidad respecto al formato de negociación. Las negociaciones debían iniciarse con el conjunto de los 7 países de la ASEAN no pertenecientes al grupo de países menos adelantados (Camboya, Laos y Myanmar), si bien estaba prevista la posibilidad de extender éstas al conjunto de la ASEAN o, en caso de que una negociación región a región resultase infructuosa, de optar por un formato de negociación distinto (bilateral o plurilateral).

Entre 2007 y 2009 se celebraron 7 rondas de negociación entre la UE y ASEAN. Con el paso de las mismas se fue haciendo cada vez más evidente que existían entre los Estados miembros de la ASEAN diferencias importantes de objetivos e intereses que, sumadas a la falta de mecanismos

internos de coordinación y arbitraje entre los mismos, hacía imposible avanzar de manera sustantiva hacia un acuerdo. El estancamiento de las negociaciones a nivel regional acabó precipitando la decisión de pausar las negociaciones y dar paso a la negociación bilateral de acuerdos entre la UE y aquellos Estados miembros de la ASEAN con capacidad y voluntad de negociar un acuerdo comercial ambicioso y de amplio alcance.

Los preceptivos ejercicios de alcance/delimitación (*scoping exercise*) entre la UE y aquellos Estados miembros de la ASEAN que mostraron voluntad por entablar negociaciones bilaterales permitieron evaluar el grado de entendimiento mutuo entre ambas partes en relación con los objetivos y el alcance de un futuro acuerdo. En base a este entendimiento, la UE lanzó negociaciones con Singapur y Malasia en 2010, Vietnam en 2012, Tailandia en 2013 y finalmente con Filipinas en 2015. Estas negociaciones bilaterales fueron concebidas desde su origen como peldaños hacia un acuerdo región a región. En este sentido, pese a que cada negociación ha seguido su curso, la Comisión Europea ha realizado un especial esfuerzo por asegurar la máxima coherencia posible entre las negociaciones bilaterales con los distintos Estados miembros de la ASEAN.

La estrategia de negociaciones bilaterales puesta en marcha en 2009 ha comenzado a dar frutos con la conclusión de las negociaciones con Singapur en 2014 y Vietnam en 2015. Ambos acuerdos siguen la senda del anteriormente concluido con Corea del Sur y son de ambición y alcance comparables. La reciente Comunicación «Comercio para todos» de la Comisión Europea reafirma la estrategia negociadora de la UE con el Sudeste Asiático y reconoce el enorme valor de los acuerdos concluidos con Singapur y Vietnam como claras referencias para las negociaciones con Malasia y Tailandia (que se encuentran en este momento en suspenso) y con Filipinas.

En este contexto, resulta especialmente remarkable la apuesta decidida que las autoridades vietnamitas han hecho en los últimos años por la ▷

apertura económica del país. Por un lado, el acuerdo concluido entre la UE y Vietnam en 2015 es de una ambición muy similar, e incluso superior en ciertos aspectos, al anteriormente concluido entre la UE y Singapur. Por otro lado, Vietnam ha participado junto con otros 11 socios⁴ en la conclusión del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés), el primer acuerdo plurilateral entre países de distintos continentes, que es amplio y completo –como los acuerdos de nueva generación de la UE– y contiene disposiciones en materia de facilitación de comercio, barreras no arancelarias, competencia, empresas públicas, contratación pública, etcétera.

La determinación con la que Vietnam ha optado por una estrategia de desarrollo basada en la apertura económica no ha pasado inadvertida para sus vecinos del Sudeste Asiático. Por un lado, porque los acuerdos con la UE y con EEUU (en el marco del TPP) sitúan a Vietnam en una posición privilegiada de cara al futuro en sus relaciones con dos de las principales potencias económicas y comerciales globales. Las exportaciones vietnamitas, que en muchos sectores compiten con las de sus socios de la ASEAN, pasarán pronto a disfrutar de un acceso preferencial a los mercados europeo y americano y podrían ir rápidamente incrementando su cuota de mercado en los mismos, a expensas de las de países como Tailandia, Filipinas e Indonesia. Por otro lado, Vietnam asume con estos acuerdos una serie de compromisos que hasta ahora países de un grado de desarrollo similar al de Vietnam no habían mostrado voluntad de asumir⁵. Así, tras el anuncio de la conclusión del ALC UE-Vietnam y del TPP en la segunda mitad de 2015, varios Gobiernos de la región se apresuraron a expresar su interés por unirse al TPP cuando este se abra a nuevos miembros y por negociar o retomar las negociaciones de ALC bilaterales con la UE.

⁴ Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú y Singapur.

⁵ Entre los países miembros del TPP, Vietnam es con diferencia el país de menor desarrollo económico, con una renta per cápita inferior a la mitad de la de Perú y cuatro veces menor que la de México y Malasia.

5. Filipinas busca su sitio

Filipinas se encuentra hoy atravesando un periodo de relativa estabilidad política y económica. En la última década la economía filipina ha duplicado su tamaño y se ha afianzado como uno de los pilares de crecimiento del Sudeste Asiático. El fuerte crecimiento económico de los últimos años ha sido, además, aprovechado para llevar a cabo una serie de importantes reformas estructurales para la modernización de la economía y una progresiva apertura de la misma al exterior.

Las reformas internas han venido acompañadas por un progresivo acercamiento del país a sus principales socios comerciales. Por un lado, en 2015, Filipinas y sus socios del Sudeste Asiático proclamaban el establecimiento de la Comunidad Económica de la ASEAN. Además, como miembro de la ASEAN, entre 2008 y 2015, Filipinas ha participado de los cinco acuerdos comerciales que ASEAN ha concluido con China, India, Japón, Corea del Sur y Australia y Nueva Zelanda. Por último, en el plano bilateral, Filipinas mantiene un ALC con Japón (que entró en vigor en 2008) y se encuentra concluyendo la negociación de otro con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés).

En este contexto, en 2015 las autoridades filipinas expresaron su voluntad de negociar con la UE un ALC de ambición y alcance equivalentes a los que la UE ha concluido con Singapur y Vietnam. Llama la atención que el lanzamiento de negociaciones entre la UE y Filipinas, en diciembre de 2015, se produjese exactamente un año después de que Filipinas se incorporase al Sistema de Preferencias Generalizadas Plus (SPG+) que otorga un acceso privilegiado a sus exportaciones al mercado europeo. Filipinas parece haber tomado consciencia de que las preferencias unilaterales ofrecidas por la UE a través del SPG+ tienen fecha de caducidad (al ritmo de crecimiento económico actual, el país podría perder la condición de economía de renta media-baja que le da acceso al SPG+ en 6 o 7 años) y que la ventaja competitiva que ▷

éstas le ofrecen solo puede esperar mantenerla a través de la negociación de un acuerdo bilateral con la UE.

Pese al proceso de reformas, Filipinas sigue siendo una economía relativamente cerrada. Esto tiene su reflejo en la cuota relativamente modesta del país en el comercio de bienes y servicios de la UE con ASEAN (6,4 por 100) y en el *stock* de inversión directa de la UE en ASEAN (3,6 por 100), muy inferiores al peso del país en la región en términos de producto y población: 11,5 por 100 y 16 por 100 respectivamente. El acuerdo comercial que la UE negocia en la actualidad con Filipinas proporcionará un marco legal estable y duradero para el desarrollo equilibrado de las relaciones comerciales y de inversión entre ambos socios.

Tanto por su tamaño como por su potencial de crecimiento, el mercado filipino es un mercado de un enorme atractivo. Con más de 100 millones de habitantes, Filipinas es el segundo país más poblado del Sudeste Asiático. Su población es además la segunda más joven de la región (con una edad media de 23 años) y su clase media está creciendo con rapidez y desarrollando un gusto cada vez mayor por los productos occidentales. Así, Filipinas va constituyéndose como un mercado de gran interés para los exportadores europeos en los distintos sectores. En 2014, Filipinas fue el tercer destino del Sudeste Asiático para las exportaciones europeas de equipos de transporte, el segundo importador de la región de bebidas alcohólicas de origen europeo y el principal mercado de la ASEAN para los productos agrícolas europeos. Estos sectores, de gran interés para el sector exportador español, se encuentran sin embargo relativamente protegidos en Filipinas por elevados aranceles que la negociación del ALC entre la UE y Filipinas debería permitir eliminar.

También en el sector servicios, los intercambios con Filipinas presentan un enorme potencial de expansión. Por un lado, los compromisos adoptados por el país en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés) son relativamente pobres y los sectores de mayor interés económico se encuentran relativamente cerrados a

los proveedores de servicios e inversores extranjeros. Por otro lado, Filipinas es el segundo país de ASEAN (solo por detrás de Singapur) con mayor participación del sector servicios en la economía y dispone de una mano de obra altamente cualificada y angloparlante y de unos costes laborales moderados, que le otorgan una importante ventaja comparativa en el sector respecto a economías vecinas. Así, por ejemplo, en los últimos años Filipinas se ha convertido en líder mundial en el sector de la externalización de procesos de negocio (*business process outsourcing*). Otros sectores, como las telecomunicaciones, la energía, el turismo o el transporte se encuentran en plena transformación y un ALC permitiría a las empresas europeas participar de la misma.

También en el ámbito de la contratación pública, la firma de un acuerdo comercial con Filipinas permitiría a las empresas europeas, muchas de ellas españolas, un mejor acceso a un mercado de gran interés económico. El importante déficit de infraestructuras del país ha sido durante años el principal cuello de botella del desarrollo económico de Filipinas, y el Gobierno filipino está llevando a cabo un ambicioso plan de desarrollo de infraestructuras de transporte, de telecomunicación y de energía valorado en 70 millardos de dólares. Una vez concluido, el ALC entre la UE y Filipinas debería permitir a las empresas europeas participar en los concursos públicos en pie de igualdad con las empresas filipinas.

6. Conclusión

Los datos muestran que la concentración comparativamente alta de las exportaciones españolas en regiones como América Latina y el norte de África tienen su contrapunto en una menor presencia española en el Sudeste Asiático. Sin embargo, resulta interesante que Filipinas tenga una importancia relativamente mayor para España que para el conjunto de la UE como destino de exportación, en comparación con el resto de mercados del Sudeste Asiático. ▷

El espectacular crecimiento de las exportaciones españolas a Corea del Sur desde la entrada en vigor del ALC en 2011 muestra el potencial de incremento de exportaciones que estos acuerdos ofrecen. El ALC que la Comisión Europea acaba de empezar a negociar con las autoridades filipinas constituirá el futuro marco de las relaciones comerciales entre ambos socios y favorecerá una apertura bilateral de ambas economías que generará nuevas e interesantes oportunidades de negocio.

Aún pasarán varios años antes de que ambas partes concluyan un acuerdo y éste pueda entrar en vigor. Este tiempo debería ser aprovechado por los exportadores e inversores españoles para acercarse al mercado filipino y empezar a conocerlo, de manera que una vez el acuerdo entre en vigor, puedan desembarcar con celeridad en el país. Entretanto irán entrando en vigor los acuerdos que la UE ha negociado con Singapur y Vietnam, y que deberían posibilitar una mayor presencia española en estos mercados y en el conjunto del Sudeste Asiático.

SUSCRIPCIÓN ANUAL

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA (12 NÚMEROS)			
	ESPAÑA 1 año	UNIÓN EUROPEA 1 año	RESTO DEL MUNDO 1 año
SUSCRIPCIÓN	65,00 €	85,00 €	85,00 €
Gastos de envío España	5,76 €	24,36 €	30,00 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	2,83 €		
TOTAL	73,59 €	109,36 €	115,00 €

EJEMPLARES SUELTOS

BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO	7,00 €	9,00 €	9,00 €
Gastos de envío España	0,48 €	2,03 €	2,50 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,30 €		
TOTAL	7,78 €	11,03 €	11,50 €
BOLETÍN ECONÓMICO DE INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA			
	ESPAÑA 1 ejemplar	UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar	RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar
NÚMERO SUELTO EXTRAORDINARIO	12,00 €	15,00 €	15,00 €
Gastos de envío España	0,48 €	2,03 €	2,50 €
Más 4% de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla	0,50 €		
TOTAL	12,98 €	17,03 €	17,50 €

DATOS

Nombre y apellidos

Empresa

Domicilio

D.P. Población

N.I.F.

Teléf. Fax.

Email

Transferencia a la cuenta de ingresos por venta de publicaciones del Ministerio de Economía y Competitividad.

IBERCAJA. Calle Alcalá 29. 28014 MADRID (ESPAÑA)
CÓDIGO CUENTA CLIENTE: 2085-9252-07-0330598330
CÓDIGO BIC DE IBERCAJA: CAZRES2Z
IBAN: ES47 2085-9252-07-0330598330



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA Y
COMPETITIVIDAD

SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL
ESTUDIOS, INFORMACIÓN Y PUBLICACIONES

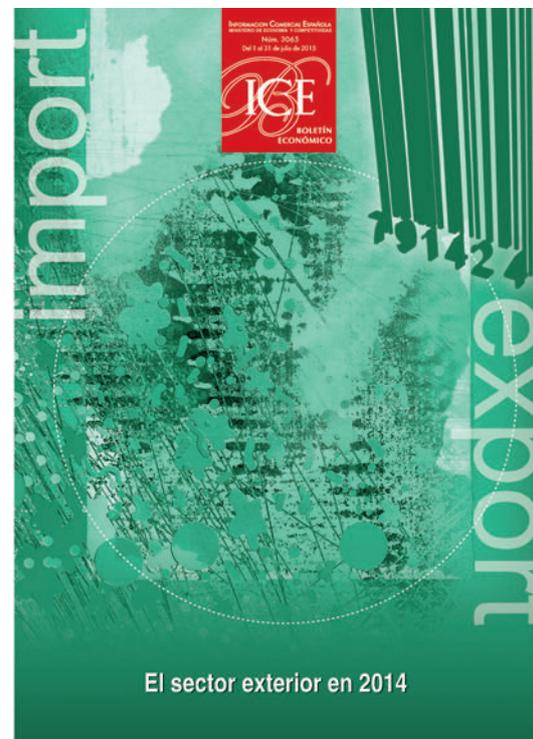
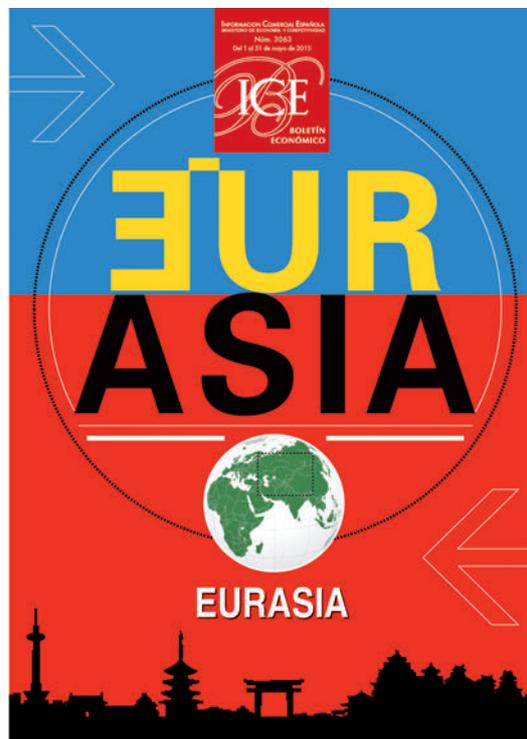
Suscripciones y ventas por correspondencia:

Paseo de la Castellana, 162 9ª Planta 28046 Madrid. Teléfono 91 603 79 97/93

Suscripciones a través de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad

distribucionpublicaciones@mineco.es

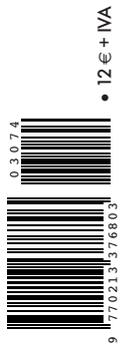
ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



BOLETÍN ECONÓMICO

ICE

INFORMACION COMERCIAL
ESPAÑOLA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y COMPETITIVIDAD