

Filipinas: Crisis y oportunidades

CON EL FIRME APOYO DE DONANTES E INSTITUCIONES financieras internacionales, que incluyó cinco operaciones para fines de ajuste estructural financiadas por el Banco Mundial, los gobiernos de Aquino y Ramos han consolidado muchos de los elementos que caracterizaron el camino del desarrollo emprendido por los países protagonistas del milagro económico de Asia oriental: estabilidad y flexibilidad macroeconómicas, ausencia de grandes distorsiones de precios, una población activa instruida y orientación hacia la exportación. En la actualidad, Filipinas se enorgullece de haber logrado mayor apertura a las inversiones extranjeras y menor participación pública en el sector empresarial, y de contar con un sistema bancario más fuerte. Entre mediados de los años ochenta y mediados de los años noventa, estas condiciones permitieron duplicar con creces el PNB per cápita y reducir notablemente la pobreza.

En un estudio del DEO* sobre la pertinencia y eficacia de la asistencia del Banco Mundial a Filipinas desde 1986 (momento crucial en el panorama económico y social del país), se llegó a la conclusión de que el apoyo del Banco a la reforma contribuyó a introducir cambios fundamentales en las políticas e instituciones tras la crisis económica y política de mediados del decenio de 1980. Sin embargo, debido a limitaciones institucionales y normativas, la asistencia del Banco produjo resultados dispares en la agricultura, los sectores sociales y el desarrollo de la infraestructura. No

obstante, tomando en cuenta las perturbaciones exógenas, la estrategia de asistencia del Banco en los últimos 12 años ha sido pertinente y eficaz, si bien ha resultado despereja y sus posibilidades no se han aprovechado plenamente.

El Gobierno y el Banco, sin embargo, tienen mucho por hacer para que el país alcance un crecimiento económico sostenido y pueda aliviar rápidamente la pobreza. Aún persisten obstáculos, como los bajos niveles de ahorro e inversión nacionales, los elevados derechos de importación, el fuerte crecimiento demográfico, una infraestructura



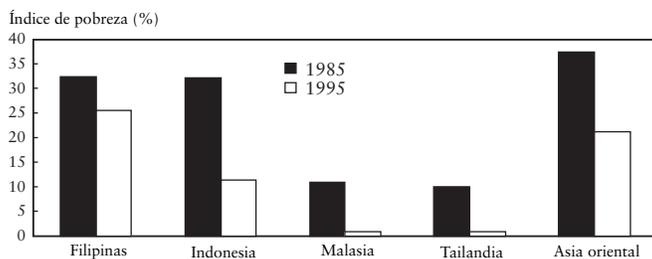
sometida a enormes exigencias, una administración y un sistema judicial ineficientes, la elevada incidencia de las enfermedades transmisibles y la calidad cada vez más deficiente de los servicios sociales, a los cuales los pobres tienen acceso limitado.

En la actualidad, el país está resistiendo los embates de la crisis financiera que ha sacudido a Asia oriental. La facultad de recuperación de la economía y el compromiso de las autoridades con los aspectos económicos fundamentales brindan al Banco la oportunidad de llevar la estrategia de asistencia a un plano superior. El DEO recomienda que dicha estrategia se aplique con un alto grado de participación del Gobierno, las partes interesadas en el desarrollo y la sociedad civil, para lograr una reforma más profunda, una reducción más veloz de la pobreza, un desarrollo más pujante del sector privado, mayor infraestructura e inversión en capital humano.

Un decenio de desarrollo tumultuoso

A pesar del desorden público, la agitación política, las catástrofes naturales, las conmociones externas y la fatiga provocada por las reformas a mediados de los años noventa, en Filipinas se registraron notables progresos económicos y sociales desde la caída del régimen de Marcos. La proporción de la población que

GRÁFICO 1: Reducción de la pobreza en Filipinas y los países vecinos

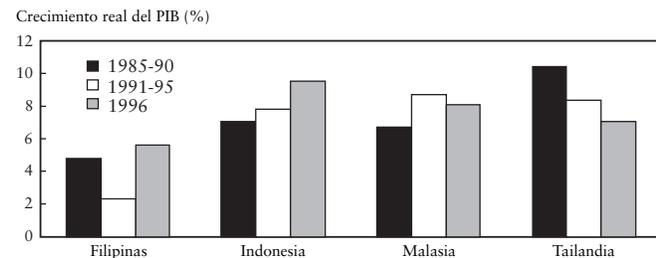


vive por debajo del nivel internacional de pobreza descendió 7 puntos porcentuales y llegó a menos del 26% entre 1985 y 1995. Los principales indicadores de la salud y la educación también señalan un progreso apreciable. En cuanto a la educación y la equidad entre las personas independientemente de su género, Filipinas lleva la delantera a la mayoría de los países vecinos.

El PNB per cápita se duplicó con creces y ascendió a US\$1.190 en 1996. Si bien el crecimiento fue moderado en comparación con el de los tigres de Asia oriental, el aumento del PIB desde el inicio del decenio de 1990 superó el 5% tanto en 1996 como en 1997, a pesar de los coletazos de la crisis financiera asiática. La estabilidad de los precios y del tipo de cambio estuvo acompañada de una mayor demanda de dinero,

producto de la intensificación financiera. La inversión privada, fuerza motriz del crecimiento económico, aumentó seis puntos porcentuales, hasta sobrepasar el 20% del PIB. De acuerdo con las encuestas llevadas a cabo entre empresas, actualmente las condiciones institucionales son mejores que en otros países de

GRÁFICO 2: Crecimiento económico en Filipinas y los países vecinos



ingreso mediano. Estos logros se basaron en una mejor gestión monetaria y fiscal, importantes reformas estructurales (entre ellas, privatizaciones y reestructuración del sistema bancario), inversiones ininterrumpidas en educación, ausencia de grandes distorsiones de precios, orientación hacia la exportación, apertura a la inversión extranjera y reforma de la tenencia de la tierra.

A pesar de estos aspectos positivos, en 1997 Filipinas todavía estaba por debajo del desempeño medio de la región de Asia oriental en varios factores cruciales para el desarrollo económico y social; presentaba menores niveles de ahorro e inversión nacionales, derechos de importación más elevados, un crecimiento demográfico más rápido, infraestructura insuficiente, una administración y un sistema judicial ineficientes, corrupción e inseguridad. Algunos de los indicadores sociales del país, como la incidencia de las enfermedades transmisibles y la calidad de los servicios de educación y el acceso a ellos, empeoraron en los últimos años.

En conjunto, sin embargo, los puntos fuertes y el ímpetu del país pesan más que los aspectos negativos. Filipinas está afrontando las turbulencias financieras de la región mejor que sus vecinos. Lo que es más importante aún, el Gobierno está empeñado en terminar y profundizar el programa de reformas.

La asistencia del Banco es satisfactoria, pero despareja, y no está a la altura de sus posibilidades

En los últimos 12 años los proyectos del Banco han tenido un desempeño relativamente bueno. Las calificaciones de los proyectos terminados están casi a la

Capeando el temporal

A MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA, inversionistas desaprensivos, extranjeros y nacionales, provocaron el auge de los mercados inmobiliarios, de capitales y de divisas. Repentinamente, en el segundo trimestre de 1997, los inversionistas internacionales de cartera se percataron de los riesgos y descubrieron deficiencias económicas estructurales soslayadas hasta entonces. Por deficiencias en dos de los aspectos económicos fundamentales –estancamiento y bajo nivel del ahorro interno, y valorización del tipo de cambio real– Filipinas recurría en gran medida al ahorro externo para financiar tanto la considerable y creciente brecha entre la inversión y el ahorro privados como el déficit más reducido (y cada vez menor) del sector público. La mayor dependencia de la afluencia de capitales del exterior a corto plazo y la pérdida de competitividad dejaron al país expuesto al efecto de contagio de la crisis financiera asiática.

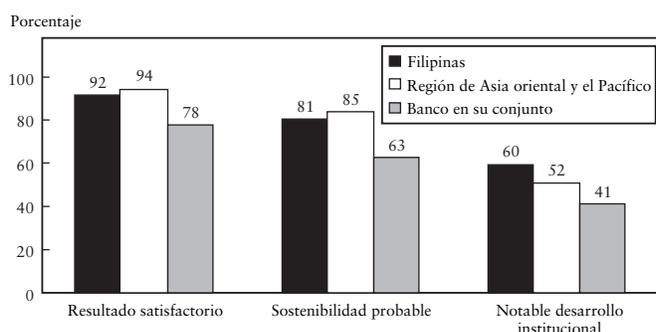
No obstante, en Filipinas se logró controlar, relativamente, las consecuencias de la crisis de la moneda de 1997, gracias a la reciente recuperación económica del país y la escasa duración de la burbuja de precios de los activos en relación con otros países asiáticos, al gobierno transparente y comprometido, y al limitado riesgo moral respecto de los bancos e inversionistas privados. El sector bancario gozaba de una posición bastante sólida, con activos de buena calidad, directivos competentes y escaso riesgo ante un sector de la propiedad con bajas tasas de vacantes, producto de la apertura del sector financiero a una mayor competencia del exterior, la racionalización de las instituciones financieras, el mejoramiento del

marco normativo y la escasa duración y el alcance limitado de la expansión de la actividad económica, que se verificaron en el último decenio.

Claro está, la crisis de la moneda suele provocar una disminución del ritmo de crecimiento económico, lo que afecta a las empresas con gran endeudamiento (y a sus trabajadores), que dependen de la demanda interna. También es posible que tengan que ir a la quiebra o fusionarse algunas instituciones financieras (con toda probabilidad, pequeñas) cuyas carteras de préstamos sean poco sólidas y hubieran efectuado operaciones de gran riesgo a corto plazo en moneda extranjera. No obstante, es probable que puedan controlarse las consecuencias para la economía real y que, al mejorar la posición competitiva del país por la depreciación del tipo de cambio real, mejore también el crecimiento a mediano plazo.

Las reformas institucionales y económicas emprendidas con el apoyo del Banco desde mediados del decenio de 1980, incluso la reestructuración del banco central y el saneamiento del sector financiero, ayudaron al país a sortear los efectos de la crisis que aún sacudía a Asia oriental. Sin embargo, la economía podría haber tenido mayor capacidad de adaptación si las autoridades hubieran prestado atención a las advertencias del Banco (formuladas ya desde 1994 incluso por los directivos superiores) de que la economía estaba cada vez más expuesta al riesgo de los flujos de capitales inestables a corto plazo. No obstante, entre 1995 y 1997 el contundente voto de confianza de los inversionistas internacionales y la fatiga de las autoridades provocada por las reformas contribuyeron a desacelerar el ritmo de las reformas institucionales y normativas.

GRÁFICO 3: Calificaciones de los proyectos terminados (por compromiso, ejercicios de 1986-97)



altura de las que recibió la región de Asia oriental y el Pacífico en los rubros de resultados y sostenibilidad, e incluso las superan en lo que se refiere a los efectos de desarrollo institucional. Es de destacar que los cinco

préstamos para fines de ajuste (US\$1.200 millones) otorgados desde mediados del decenio de 1980 arrojaron resultados satisfactorios y su sostenibilidad fue calificada de probable. Todos excepto uno recibieron una calificación notable en materia de desarrollo institucional. El panorama del financiamiento para proyectos de inversión (US\$1.600 millones) también es positivo.

Hasta 1997 Filipinas contaba con una buena cartera de proyectos, que fue (y sigue siendo) la tercera en magnitud de la región de Asia oriental y el Pacífico, después de las de China e Indonesia, tanto en total de compromisos como en cantidad de proyectos. Su desempeño estaba en consonancia con los promedios de la región, mejores que los de las demás regiones. El costo global de la asistencia del Banco era ligeramente superior a los parámetros de comparación, debido al mayor costo de supervisión. Sin embargo, el desempeño

de la cartera más reciente (24 proyectos, US\$2.200 millones, a octubre de 1998) se deterioró el año pasado, tanto en términos absolutos como relativos, a raíz de los efectos de la crisis financiera. Sólo el 84% (por valor) de los proyectos supervisados fue calificado de satisfactorio, frente al 93% que anteriormente había recibido esta calificación. El desempeño de la cartera del país, que continúa a la zaga del de la región (86%), descendió recientemente y se ubicó por debajo del promedio correspondiente al Banco en su conjunto (88%). Las causas generales más frecuentes del mal desempeño siguen siendo los problemas con la gestión de los proyectos y las adquisiciones.

Sin embargo, el todo es menos que la suma de los distintos proyectos. La estrategia de asistencia se ha desplazado con eficacia de la recuperación económica al alivio de la pobreza, de conformidad con las prioridades del Gobierno y el Banco. Pero este cambio de orientación aún no ha concluido, pues se consolidó recién a mediados de los años noventa, con las nuevas operaciones en apoyo de la educación primaria y la reforma agraria.

En los últimos 12 años, la asistencia del Banco ha sido pertinente y eficaz a nivel macroeconómico, para el desarrollo del sector privado (incluso el de las empresas pequeñas y medianas) y el desarrollo municipal. El Banco apoyó el proceso de reformas para ajuste estructural con profusión de estudios económicos y sectoriales de excelente calidad, un diálogo sobre políticas eficaz y, en términos generales, armonioso, una buena coordinación de la ayuda y el atinado refuerzo de las cláusulas de los proyectos de inversión. El Banco suministró US\$1.200 millones para financiar cinco operaciones importantes y exitosas de rápido desembolso, que abarcaron ámbitos cruciales para la reforma del sector público y la gestión de la deuda, la liberalización del comercio y la cuenta de capital, la competencia interna, la participación del sector privado en la infraestructura y el saneamiento del sector bancario. Sin embargo, la contribución intelectual de la labor de análisis y asesoramiento del Banco, sólida en su conjunto, se vio en cierta forma desmerecida por la participación y la difusión insuficientes en el país y, en algunos casos, la mala coordinación o la insensibilidad ante las preocupaciones de los funcionarios públicos y el personal residente del Banco.

La pertinencia y la eficacia de la ayuda del Banco en otros sectores han sido desparejas, a pesar de los buenos resultados de los proyectos. La asistencia ha variado entre pertinente y relativamente satisfactoria en algunos sectores (agua y saneamiento y transporte) y de escasa importancia y/o poco satisfactoria en otros (salud, educación, agricultura, energía,

descentralización). En el sector de la energía eléctrica, el apoyo del Banco sólo ayudó parcialmente a hacer frente a la grave crisis de 1990-92 y a subsanar las deficiencias institucionales y financieras de la empresa pública de generación y transmisión. En el campo de la agricultura, el Banco no logró impulsar al Gobierno a profundizar la reforma agraria, la cual, considerando las elevadas barreras proteccionistas de los productos alimentarios, no ha mejorado mucho los resultados del sector agrícola o el bienestar de los pobres. Asimismo, hasta hace poco, la asistencia del Banco no se orientaba al acceso de la población pobre a los servicios de educación y ha sido limitada en los ámbitos de la salud y la planificación de la familia.

Finalmente, en los últimos años, la afluencia creciente de capitales privados, el exceso de confianza y la fatiga causada por las reformas en el Gobierno contribuyeron a reducir el papel del Banco y el volumen de sus compromisos de préstamo. En conjunto, en el período de 1986-97, el flujo total de recursos netos del país hacia el Banco ascendió a la astronómica cifra de US\$2.700 millones y, a mediados de 1997, se calculaba en US\$536 millones para 1998 y en montos aún mayores para los años posteriores. Los ajustes del programa de financiamiento efectuados desde comienzos de 1998 han corregido temporariamente el problema. Sin embargo, con este cuantioso flujo negativo de recursos netos y la reducción de los préstamos para fines de ajuste de mediados del decenio de 1990 se ha desperdiciado la oportunidad de abordar los numerosos temas pendientes de la reforma estructural, el escaso ahorro interno y la insuficiente inversión pública.

Cuestiones pendientes en la esfera del desarrollo

Así como salió fortalecida del desorden económico y social que imperaba hasta 1986, es probable que Filipinas supere satisfactoriamente el difícil trance planteado por la actual crisis regional. La capacidad de recuperación del país y su población –puesta a prueba reiteradamente por diversas circunstancias internas, naturales y mundiales– permite pronosticar un avance económico y social mayor y más rápido tras la crisis asiática. Sus consecuencias brindan la oportunidad de llevar a cabo reformas normativas e institucionales que otorguen mayor competitividad a la economía. Las autoridades han recibido una enérgica advertencia sobre la necesidad imperiosa de sanear el sector financiero, reactivar el ahorro interno y corregir los incentivos anómalos, tanto tributarios como vinculados a las reservas, que favorecen la intermediación de los bancos en operaciones en dólares mediante depósitos en moneda extranjera. Si, como se prevé, las autoridades toman las

medidas acordes con esos indicios, se desalentarán los flujos de capitales especulativos para favorecer a las carteras a largo plazo, y las inversiones directas y el sector bancario se verán fortalecidos y mejorados.

Filipinas debe aprovechar ahora sus puntos fuertes –estabilidad política, amplio consenso, compromiso del Gobierno, una población de habla inglesa, educada, calificada y laboriosa, y 12 años de buena gestión económica– para cobrar mayor impulso y dar el salto necesario para sumarse a las filas de los países recientemente industrializados.

Al tiempo que profundiza la liberalización económica ya implementada –logro valioso que lo distingue de sus vecinos– el país debería aplicar las enseñanzas del milagro económico de Asia oriental así como las más dolorosas extraídas de la crisis reciente. Los niveles de inversión se deberían aumentar y mantener con mayor ahorro interno y fuentes menos inestables de ahorro en el exterior. El país tendría que modificar la composición de este último aprovechando las fuentes de fondos a largo plazo del exterior no utilizadas plenamente, de manera de reducir, en el futuro, la dependencia de la economía de los flujos de capitales a corto plazo. Al margen de los beneficios derivados, por efecto de filtración, del crecimiento amplio y acelerado, los programas de reducción de la pobreza deberían concentrarse en los verdaderamente necesitados. Es preciso abordar los obstáculos normativos e institucionales que aún persisten en los sectores sociales, la agricultura, la gestión de los recursos naturales y la infraestructura. Por último, es menester mejorar la capacidad de ejecución. Un esfuerzo semejante podría ayudar a Filipinas a progresar social y económicamente fundándose en políticas e instituciones no meramente buenas, sino excelentes.

Nueva estrategia de asistencia al país: hacia un plano superior

A fin de contribuir a que la economía desarrolle su potencial de crecimiento, fortalezca su flexibilidad ante las crisis y beneficie en mayor medida a la población pobre, el Banco debería concentrar su asistencia en ayudar a las autoridades a llevar adelante y profundizar las reformas pendientes. Cinco son los retos que el Banco tiene por delante:

- ayudar al Gobierno a abordar las deficiencias macroeconómicas y administrativas conocidas en el

sistema bancario, los mercados de capitales, la gestión del sector público y el sistema judicial;

- poner en marcha un programa integrado de asistencia del Banco, la CFI y el OMGI para el desarrollo del sector privado y la infraestructura, como parte del cual se completará el marco normativo, se continuará privatizando el suministro de agua y energía eléctrica y se incrementarán los préstamos para desarrollo municipal;
- ajustar las estrategias y los programas de desarrollo humano, dejando el financiamiento en manos de los donantes que proveen fondos en condiciones concesionarias, según lo prefiera el Gobierno, y conservando la función de análisis y asesoramiento;
- impulsar un programa de acción rural y un marco normativo más apropiado para la agricultura, apoyando al mismo tiempo la reducción de los aranceles de importación de los cereales y la conclusión de la reforma agraria;
- mejorar la selectividad de la asistencia crediticia y no crediticia del Banco y fortalecer la colaboración ampliando la participación y la cobertura explícita de los donantes y las ONG en la estrategia, los estudios económicos y sectoriales y la preparación de los proyectos.

El Banco debería ayudar a diseñar, financiar, coordinar y ejecutar un programa de desarrollo amplio a mediano plazo. Se necesita un nuevo pacto entre el Gobierno, las ONG, el Banco y el resto de la comunidad de donantes, que tenga por objeto movilizar y utilizar eficazmente la ayuda externa y respalde la elaboración de un sólido programa de desarrollo a mediano plazo, con el apoyo de fuentes de ahorro del exterior a largo plazo y el mínimo inevitable de competencia entre los donantes. El Banco debería aumentar la selectividad de la asistencia no crediticia para profundizar su labor de análisis y ampliar su participación. También la asistencia crediticia tendría que ser selectiva y coordinarse con otros donantes, pero además debería tener mayor envergadura, para poder financiar las reformas pendientes y las nuevas necesidades de inversión, por medio de un conjunto diversificado de instrumentos: operaciones de rápido desembolso, préstamos a intermediarios financieros, préstamos para inversión sectorial, garantías y nuevos instrumentos crediticios flexibles. Al parecer, para respaldar esta asistencia será preciso ampliar los recursos presupuestarios asignados a Filipinas.

La administración del Banco respondió que estaba de acuerdo con la mayoría de las conclusiones, pero discrepaba con la apreciación del DEO de que la eficacia del Banco en los sectores sociales, de la energía y la agricultura no llegaba a ser satisfactoria. Tampoco estuvo de acuerdo con las recomendaciones del DEO de dejar en manos de otros donantes el financiamiento para los sectores sociales, pues considera que el Banco tiene una función que cumplir en este campo, incluso en la reforma de la formación profesional y la educación superior, si el Gobierno adopta algunas decisiones difíciles. Aun cuando estimaba que una estrategia conjunta de asistencia al país no era viable, la administración del Banco convenía en emprender una estrategia con un alto grado de participación, en la que intervinieran todos

los interesados y se tomaran plenamente en cuenta las actividades de otros donantes.

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial aprobó el análisis y la mayoría de las recomendaciones del estudio del DEO, entre ellas la reanudación de los préstamos para fines de ajuste y a intermediarios financieros. No obstante, coincidía con la respuesta de la administración de que sería prematuro que el Banco dejara de otorgar financiamiento para los sectores sociales. El Comité tampoco estaba en un todo de acuerdo con la recomendación de que se emprendiera una estrategia conjunta de asistencia al país en 1999; en lugar de ello, ordenó a la administración que elaborara una estrategia con amplia participación en la que se tomaran plenamente en cuenta las actividades de otros donantes.

Précis

*Country Assistance Review: *The Philippines*, Gianni Zanini, Informe No. 17417, marzo de 1998. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el Infoshop del Banco Mundial:
Tel.: 1-202/458-5454
Fax: 1-202/522-1500
Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.