

# Filipinas: Crisis y oportunidades

EXAMEN DE LA ASISTENCIA AL PAÍS



---

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

BAsD	Banco Asiático de Desarrollo	OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
BSP	Bangko Sentral ng Pilipina	ONG	Organización no gubernamental
CFI	Corporación Financiera Internacional	PIB	Producto interno bruto
COT	Construcción-operación-transferencia	PIDS	Philippine Institute of Development Studies (Instituto filipino de estudios sobre desarrollo)
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones	PNB	Producto nacional bruto
FIAS	Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera	PRS	Programa de reforma social
FMI	Fondo Monetario Internacional	PYME	Pequeña y mediana empresa
IVA	Impuesto al valor agregado		
NPC	National Power Corporation (Empresa nacional de electricidad)		



# Filipinas: Crisis y oportunidades

EXAMEN DE LA ASISTENCIA AL PAÍS

Gianni Zanini

1999  
Banco Mundial  
Washington, D.C.



---

© 1999

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Reservados todos los derechos  
Fabricado en los Estados Unidos de América  
Primera edición, junio de 1999

Traducción al español de la versión en inglés, ©1998, The International Bank for Reconstruction and Development, Philippines: From Crisis to Opportunity

Las opiniones expresadas en este informe no representan necesariamente las opiniones del Banco Mundial ni de los gobiernos de sus países miembros. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por las consecuencias que pueda traer su uso. Las fronteras, colores, denominaciones e información de otro tipo que aparezcan en algún mapa de este volumen no suponen juicio alguno por parte del Grupo del Banco Mundial respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

El material contenido en esta publicación está protegido por los derechos de autor. El Banco Mundial promueve la difusión de su trabajo y normalmente dará su autorización con prontitud. El Banco Mundial autoriza la fotocopia de secciones para uso interno o personal, para uso interno o personal de clientes específicos, o para usos educativos en salas de clases, a condición de que el cargo del caso sea pagado directamente al Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU., teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470. Sírvase ponerse en contacto con el Copyright Clearance Center antes de hacer fotocopias. Se ruega dirigir las solicitudes de autorización para reimprimir determinados artículos o capítulos por fax, acompañadas de información completa, a Republication Department, Copyright Clearance Center, fax 978-750-4470.

Toda otra consulta sobre derechos y licencias debe dirigirse a: Office of the Publisher, World Bank, a la dirección indicada al comienzo, o enviarse por fax al siguiente número: 202-522-2422.

Diseño: The Magazine Group/ Jeff Kibler  
Fotografías: Shepard Sherbell: portada  
Biblioteca fotográfica del Banco Mundial: págs. 2, 5, 28.  
Edwin Huffman: págs. 18, 25

ISBN 0-8213-4294-0

**Library of Congress Cataloging-in-Publication Data**

Zanini, Gianni, 1954-

Philippines, from crisis to opportunity / [prepared by Gianni Zanini].

p. cm. — (Operations evaluation studies)

At head of title: World Bank Operations Evaluation Department. Country assistance review.

ISBN 0-8213-4294-0

1. Philippines—Economic policy. 2. Philippines—Economic conditions—1986 3. World Bank—Philippines. 4. Economic assistance—Philippines. I. World Bank. Operations Evaluation Dept.

II. Title. III. Series: World Bank operations evaluation study.

HC453.Z36 1999

338.9599—dc21

99-12535



v	Agradecimientos
vii	Prefacio
ix	Resumen
1	1. Una década tumultuosa de desarrollo
	1 De la crisis a la revolución pacífica
	2 Un comienzo vigoroso
	3 Medidas para afrontar las consecuencias políticas de la reforma
	4 Deficiencias de las políticas y conmociones exógenas
	5 Consolidación y resurgimiento de las reformas
	8 Una base sólida para continuar la reforma
	9 Alivio focalizado de la pobreza
	10 Medidas para hacer frente al vendaval de la crisis asiática
	11 Las perspectivas
13	2. Estrategia de la asistencia: Satisfactoria, pero desigual e inferior al potencial
	14 De la recuperación económica al alivio de la pobreza
	14 Reorientación para poner fin al avance intermitente
	18 Fomento de las reformas de la gestión del sector público y promoción del sector privado
	20 El Banco y el DEO hicieron una advertencia respecto a las deficiencias macroeconómicas
	21 Asistencia sectorial: resultados desiguales
	27 Instrumentos y colaboración
33	3. Hacia una nueva estrategia de asistencia: El avance hacia un plano más alto
	34 Fortalecimiento de la política macroeconómica y gestión del sector público
	35 Apoyo a la promoción del sector privado y la infraestructura básica
	37 Impulso al desarrollo rural y reducción de la pobreza
	38 Reconsideración del desarrollo humano
	38 Formación de alianzas
40	Notas finales
41	Bibliografía
	Recuadros
	9 1.1 Márgenes superiores e inferiores a los previstos
	15 2.1 Experiencia del FIAS y el OMGI
	16 2.2 Funciones y estrategias de la CFI para la promoción del sector privado
	19 2.3 Lecciones de microcrédito del Banco Asiático de Desarrollo
	25 2.4 Mejora la calidad inicial de los proyectos

**Gráficos**

- 6 1.1 Progreso productivo desde 1985: la economía se ha recuperado
- 7 1.2 Progreso lento desde 1985: los países vecinos han avanzado más
- 24 2.1 Resultados comparativos de la evaluación del DEO por ejercicio de aprobación
- 25 2.2 Proyectos en marcha: clasificación de la supervisión

**Anexo A**

- 45 Cuadro A.1: Las Filipinas de un vistazo
- 48 Cuadro A.2: Resumen de la información de los proyectos: Filipinas
- 49 Cuadro A.3: Proyectos terminados y evaluados
- 53 Cuadro A.4: Proyectos en marcha y terminados recientemente
- 54 Cuadro A.5: Lista de los estudios económicos y sectoriales
- 55 Cuadro A.6: Funcionarios administrativos superiores del Banco encargados de las Filipinas desde 1985

**Anexo B**

- 56 Filipinas: De la crisis a las oportunidades/respuesta de la administración

**Anexo C**

- 60 Informe del Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo



# Agradecimientos

Diversos funcionarios del Bangko Sentral ng Pilipina (BSP) formularon útiles comentarios sobre este examen de la asistencia a Filipinas. Se agradecen su gentil cooperación y su valiosa asistencia.

Este informe fue preparado por Gianni Zanini (Jefe de proyecto). Entre las personas que efectuaron una contribución importante y los miembros de la misión se contaron Per Bastoe (pobreza, salud y educación, funcionario en comisión de servicio del Gobierno de Noruega), Yuen Loh Yee (agricultura y ordenación de recursos naturales, funcionario en comisión de servicio del Banco Asiático de Desarrollo), Sonomi Tanaka (coordinación de la ayuda, participación de las ONG y cuestiones relativas a las desigualdades entre los sexos) y Julius Gwyer (gestión de carteras, anexo estadístico y asistencia general en materia de investigaciones). Las contribuciones de las oficinas encargadas de los diversos sectores correspondieron a Raj Chhikkara (sector financiero), Gary Wells (calidad inicial), Art Bruestle (agua potable y saneamiento), Jan De Weille (transporte), David Greene (proyectos de energía, salud y

educación), Ron Parker (medio ambiente), Edgard Rodríguez (descentralización y PYME) y Zia Choudhri (Departamento de Planificación y Presupuestación).

Ponciano Intal (funcionario del PIDS, Manila); Deena Khatkhate (consultora del Banco); Donald Mathieson (FMI); Luis Landau, Nicolas Mathieu y Luis Ramírez (OEDCR) ofrecieron valiosos comentarios sobre una versión inicial. Jacqueline Jackson proporcionó asistencia administrativa.

Este informe fue producido como parte de la serie de publicaciones del OEDPK por un equipo dirigido por Elizabeth Campbell-Pagé e integrado por Leo Demesmaker, Caroline McEuen, Kathy Strauss y Tsige Kagombe. El diseño estuvo a cargo de The Magazine Group.

---

Director General, Departamento de  
Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*  
Directora, Departamento de  
Evaluación de Operaciones: *Elizabeth McAllister*  
Gerente Interino, Evaluaciones de Países  
y Relaciones Regionales: *René Vandendries*  
Jefe de proyecto: *Gianni Zanini*



# Prefacio

Los exámenes de la asistencia a los países son evaluaciones que toman como unidad el país y se concentran en la pertinencia, la eficacia y la eficiencia del programa de asistencia general del Banco, así como en su sostenibilidad y sus efectos en el desarrollo institucional<sup>1</sup>. En el presente examen de la asistencia a un país se analiza la asistencia que el Banco Mundial ha prestado a Filipinas desde 1986, año en que se produjeron cambios decisivos en el panorama de la política económica y social de ese país. El examen es selectivo por lo que

se refiere al período, los instrumentos, los sectores y las cuestiones que abarca y se centra en aspectos que siguen siendo pertinentes hoy para los responsables de la adopción de decisiones del Gobierno y del Banco.

El examen de la asistencia al país está compuesto por el presente Panorama general, en el que se resumen los hechos y se presentan las ideas y las recomenda-

ciones fundamentales, y un informe principal en el que figuran análisis de base y que está a disposición de los interesados en el Departamento de Evaluación de Operaciones.

En el Panorama general se resumen los informes del Departamento de Evaluación de Operaciones y del Banco, incluidos los informes de evaluación *ex post* y de ejecución de los proyectos, los documentos de estrategia y de programas de asistencia, las sinopsis sobre el país, los memorandos económicos, los informes sectoriales, las evaluaciones de riesgos, las sinopsis sobre la gestión para las reuniones anuales y para las visitas de alto nivel al país y la documentación general sobre el proyecto y sobre el país. El Panorama

1. Los primeros exámenes de la asistencia a los países publicados en esta serie son los correspondientes a Ghana (1995), Zambia (1996), Argentina (1996), Marruecos (1997), Polonia (1997), Côte d'Ivoire (1997) y Mozambique (1997).



general también se basa en las entrevistas que entre abril y diciembre de 1997 se mantuvieron con funcionarios filipinos en activo y con sus predecesores, incluidos funcionarios con nivel de secretario; representantes de medios académicos y del sector privado; representantes de los donantes extranjeros, y personal del Banco, de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y del Fondo Monetario

Internacional (FMI). La Misión Residente del Banco facilitó unas instalaciones y una asistencia de personal excelentes para cuestiones logísticas y sustantivas durante la misión del examen de la asistencia al país de junio de 1997, incluidos dos debates de mesa redonda con funcionarios filipinos dedicados a cuestiones de descentralización y con representantes de organizaciones no gubernamentales.



Robert Picciotto  
Director General, Departamento de Evaluación de Operaciones



# Resumen

**E**l presente examen de la asistencia a un país es el octavo de los nuevos estudios centrados en países cuyo objeto es evaluar la pertinencia, eficacia y eficiencia del programa general de asistencia del Banco, así como su sostenibilidad y sus efectos en el desarrollo institucional. Los objetivos del examen son determinar responsabilidades, aprender de la experiencia adquirida y hacer recomendaciones para la acción. Un informe revisado se distribuirá sin restricciones después de las deliberaciones con el Gobierno. El presente examen se concentra

en la asistencia prestada por el Banco a partir de 1986, año en que se produjeron cambios decisivos en el marco de la política económica y social del país.

Desde ese año, los gobiernos de Aquino y Ramos han establecido muchas de las condiciones características del camino hacia el desarrollo que han seguido las economías del milagro de Asia oriental —flexibilidad y estabilidad macroeconómica, ausencia de grandes distorsiones de los precios, una población activa instruida y una economía orientada hacia la exportación. Actualmente puede afirmarse que en Filipinas hay más apertura a la inversión extranjera, menos intervención estatal en el sector empresarial y un sistema bancario más sólido.

A pesar de los trastornos políticos, las catástrofes naturales y las conmociones debidas a causas externas que afectaron al país hasta comienzos del decenio de 1990, la incidencia y la intensidad de la pobreza han disminuido sustancialmente desde 1985. El porcentaje de población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza se ha reducido siete puntos porcentuales y es ahora inferior al 26%. Los indicadores fundamentales de salud y educación señalan progresos considerables. En cuestiones de educación y de igualdad entre los géneros, Filipinas es un país más avan-

zado que la mayoría de sus vecinos. El producto nacional bruto (PNB) ha registrado un crecimiento superior al doble de su valor anterior y en 1996 alcanzó los US\$1.190. Si bien modesto en comparación con el de los tigres del Asia oriental, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) desde principios del decenio de 1990 fue superior al 5% en 1996 y también en 1997, a pesar de los efectos negativos de la crisis financiera de Asia. A la estabilidad de los precios y de los tipos de cambio se ha unido una demanda monetaria creciente, lo que indica que se ha producido una intensificación financiera. El motor del crecimiento económico ha sido la inversión privada, que ha aumentado seis puntos porcentuales hasta alcanzar un valor superior al 20% del PIB. Según las encuestas de coyuntura, el entorno institucional actual de Filipinas es mejor que el de otros países de ingreso mediano.

Pese a esos aspectos positivos, si el país se evalúa sobre la base de otros factores fundamentales para el desarrollo económico y social, sus resultados siguen siendo inferiores a la norma en la región de Asia oriental: el volumen de ahorro y de inversión nacional es menor, los aranceles son más altos, el crecimiento de la población es mayor, la infraestructura es inadecuada, el funcionariado y el sistema judicial son ineficientes, la

corrupción está muy extendida y la inseguridad es un mal generalizado. En los últimos años se han producido regresiones en algunos indicadores del desarrollo social, como la incidencia de las enfermedades transmisibles y el acceso de las personas pobres a los servicios de educación.

No obstante, en conjunto, los aspectos positivos superan las deficiencias del país. A pesar de los trastornos financieros que ha sufrido la región, la economía de Filipinas está dando muestras de mayor resistencia y está manteniendo su impulso más eficazmente que la de los países vecinos. El Gobierno ha adoptado el compromiso de finalizar y profundizar el programa de reformas.

En los últimos 12 años, la estrategia de asistencia del Banco ha pasado de centrarse en la recuperación económica a hacerlo en el alivio de la pobreza, en consonancia con las prioridades del Gobierno y del Banco. Pero este cambio no empezó a producirse hasta mediados del decenio de 1990, con nuevas operaciones de apoyo a la educación primaria y a la reforma agraria. La asistencia del Banco ha sido pertinente y satisfactoria en los planos de la macroeconomía, el desarrollo del sector privado (incluidas las empresas pequeñas y medianas), el fortalecimiento del sector financiero y el desarrollo de los municipios. Sin embargo, su pertinencia y eficacia han sido desiguales en otros sectores. Los resultados de la asistencia han variado entre pertinentes y marginalmente satisfactorios en algunos sectores (abastecimiento de agua y saneamiento y transporte) y poco pertinentes o insatisfactorios en otros (salud, educación, agricultura, energía y descentralización).

Los resultados de los proyectos del Banco han sido relativamente buenos. Las calificaciones de los proyectos terminados son casi equivalentes a las de la región de Asia oriental y el Pacífico en cuanto a resultados y sostenibilidad e incluso mejores por lo que se refiere a los efectos en el desarrollo institucional. Desde mediados del decenio de 1980 todos los préstamos de ajuste (US\$1.400 millones) han obtenido calificaciones satisfactorias en cuanto a sus resultados y su probable sostenibilidad. Todos menos uno han recibido una buena calificación en relación con el desarrollo institucional. Por lo que se refiere a los préstamos para proyectos de inversión (US\$4.200 millones) el panorama también es positivo. Pero los resultados del Banco en la identificación, la evaluación inicial y la supervisión siguen siendo inferiores a la media de la región de Asia oriental y el Pacífico.

Los 23 proyectos de la cartera actual (US\$2.200 millones) parecen estar dando resultados aún mejores: más del 90% se han calificado satisfactoriamente, un porcentaje acorde con la media de la región. Según el Grupo de garantía de calidad, a principios de febrero de 1998 sólo había cuatro proyectos problemáticos. Las causas más comunes de los resultados deficientes eran problemas relacionados con las adquisiciones y la gestión de los proyectos. El costo global de la asistencia del Banco ha sido algo superior al de los países utilizados en la comparación, debido a unos costos de supervisión más altos.

En la esfera del ajuste estructural, el objetivo del Banco era fortalecer la capacidad del sector público para mantener la estabilidad macroeconómica y su propia eficiencia y mejorar el entorno favorable para el desarrollo del sector privado. El Banco promovió la formulación y aplicación de reformas en la gestión del sector público, la liberalización del comercio y de las cuentas de capital, la competencia interna, la participación del sector privado en la infraestructura y el fortalecimiento del sector financiero. El Banco prestó apoyo al proceso de reforma mediante abundantes estudios económicos y sectoriales de alta calidad; un diálogo sobre políticas eficaz y, en general, armonioso; una coordinación adecuada de la ayuda; préstamos de ajuste de rápido desembolso pertinentes y eficaces, y estipulaciones prudentemente reforzadas en el marco de los proyectos de inversión. Sin embargo, la importante contribución intelectual del Banco en forma de estudios económicos y sectoriales quedó limitada por la insuficiencia de la participación y de la difusión en el país, la inoportunidad y la falta de sensibilidad ante las preocupaciones de los funcionarios estatales y del personal residente del Banco.

Las reformas institucionales y económicas que desde mediados del decenio de 1980 se han ido introduciendo con el apoyo del Banco, incluidas las de reestructuración del banco central y de fortalecimiento del sector financiero, prepararon al país para resistir el contagio de la crisis de Asia oriental, que todavía sigue extendiéndose. La resistencia de la economía habría sido aún mayor si las autoridades hubieran atendido las primeras advertencias del Banco sobre la exposición cada vez más arriesgada a corrientes muy inestables de capital a corto plazo. La fatiga reformista del Gobierno frenó la aplicación de las reformas institucionales y normativas.

Para contribuir a que la economía alcance su potencial de crecimiento, para aumentar su capacidad

de resistencia frente a situaciones de emergencia a nivel nacional y mundial y para reducir la pobreza con mayor rapidez, el Gobierno debe aplicar y profundizar su programa de reformas. El país, al mismo tiempo que amplía su entorno liberalizado —un aspecto que lo distingue favorablemente de sus vecinos— debe tener en cuenta las experiencias derivadas del milagro de Asia oriental, así como las de la reciente crisis de esa región. Hay que aumentar los niveles de inversión y mantenerlos con fuentes de financiación menos inestables. La pobreza debe combatirse de forma directa, más allá de los efectos beneficiosos que vaya produciendo un crecimiento acelerado de base amplia. Hay que mejorar la capacidad de aplicación. El desafío para el futuro consistirá en el logro de cinco objetivos: i) fortalecer la gestión económica; ii) aumentar el desarrollo del sector privado y de la infraestructura; iii) acelerar el desarrollo rural y luchar enérgicamente contra la pobreza; iv) ocuparse nuevamente del desarrollo humano, y v) movilizar las asociaciones.

La característica central de la estrategia de asistencia del Banco debería ser el apoyo al Gobierno en la aplicación de ese programa de mediano plazo. Para aliviar los problemas de liquidez actuales es necesario que la actuación del Banco trascienda con rapidez la esfera de las necesidades inmediatas de asistencia de

emergencia. Su actuación debe abarcar el apoyo a una fase final de reformas de la supervisión y la reglamentación bancarias, incluidas soluciones para los casos de quiebra. Además, es necesario un nuevo pacto entre el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Banco y el resto de la comunidad de donantes para movilizar y emplear la asistencia exterior de un modo eficaz. Para ello habrá que evitar la competencia antieconómica entre donantes. El pacto debe prestar apoyo a un firme programa de desarrollo a mediano plazo, respaldado por fuentes de ahorro externo a largo plazo. Una iniciativa de ese tipo, quizá en forma de estrategia conjunta de asistencia al país para 1999 en la que participaran todos los donantes principales, podría contribuir a que Filipinas registrase un rápido progreso económico y social.

El Banco, por su parte, debe mejorar la selectividad de su asistencia no financiera para aumentar la profundidad de sus análisis y ampliar la participación. La asistencia crediticia debe estar bien coordinada con los demás donantes y alcanzar un mayor volumen para respaldar el programa inacabado de reformas y las necesidades adicionales de inversión mediante operaciones de rápido desembolso, préstamos a intermedios financieros, préstamos para inversiones sectoriales, garantías y nuevos instrumentos de crédito adaptables.



# Una década tumultuosa de desarrollo

Filipinas ha logrado un sólido progreso económico y social desde 1985, último año de la recesión económica, el cual coincidió con el final de la era de Marcos. Los gobiernos subsiguientes de Aquino y Ramos se empeñaron en efectuar una reforma estructural que tenía por objeto producir crecimiento económico sostenido y desarrollo social rápidos y de base amplia. El Banco ha proporcionado asistencia general de índole intelectual, estructural y sectorial para apoyar esas reformas, y ha ayudado a promover la identificación del país con el programa de reforma.

El país ha demostrado su capacidad para hacer frente a las crisis internas, naturales y externas. Esta flexibilidad, el apoyo decidido a la reforma y el fortalecimiento de las instituciones democráticas permiten esperar que Filipinas acelere el progreso económico y social y se convierta en un fuerte contendor en la región. Hasta ahora, las reformas han producido resultados considerables. Ciertos indicadores económicos y sociales clave —incidencia de la pobreza, PNB per cápita, crecimiento del PIB, esperanza de vida al nacer y matrícula en las escuelas secundarias y terciarias— han mejorado. No obstante, el Gobierno y el Banco deben trabajar en estrecha colaboración para asegurar el crecimiento económico sostenido y un rápido alivio de la pobreza.

Entre las limitaciones más importantes se cuentan el bajo nivel de ahorro e inversión nacionales, los ele-

vados derechos de importación, el gran aumento de la población, una infraestructura sumamente recargada, una burocracia y un sistema judicial ineficientes, y una elevada incidencia de enfermedades contagiosas. Los pobres tienen acceso limitado a los servicios sociales y la calidad de esos servicios se ha deteriorado.

## De la crisis a la revolución pacífica

En 1946, un legado de dependencia económica de Estados Unidos con respecto al comercio, el capital y la ayuda, unida a la concentración de la riqueza, la tierra y el poder en unos pocos cientos de familias menosca- baron la promesa de la independencia política. Con un trasfondo de administración ineficiente, corrupción y violencia, el Presidente Marcos declaró la ley marcial en 1972. Procedió a reprimir la oposición política, a centralizar aún más un gobierno que ya estaba excesi-



vamente centralizado, y a recurrir en gran medida al sector público intervencionista para lograr el desarrollo económico. Por medio de tasas de inversión que ascendían a alrededor del 30% del PNB y tasas de ahorro de cerca del 27% se logró un crecimiento económico rápido, pero debido a ciertas distorsiones de la estructura de los incentivos se produjeron ineficiencias (principalmente en los sectores altamente protegidos) y un crecimiento lento del empleo. El compadrazgo y la

estrategia de desarrollo orientada hacia el interior perpetuaron las elevadas tasas de pobreza y la desigualdad.

A principios de la década de 1980 la economía, que dependía fuertemente de las importaciones y del capital extranjero, se había detenido. El gobierno de Marcos había tratado de efectuar algunos ajustes de política a fin de liberalizar el comercio y el sector financiero, y mejorar los incentivos a la exportación y a la inversión. Sin embargo, la renuencia de la clase gobernante a ceder parte del control de la economía, además de los desórdenes políticos, las políticas de demanda expansionistas, una crisis mundial de la deuda y la incapacidad estructural de la economía para adaptarse rápidamente a las graves conmociones externas del periodo posterior a 1979 (precios más altos del petróleo, recesión internacional y precios de exportación en baja) provocaron una pérdida dramática de confianza de los inversionistas, una moratoria de la deuda externa, y una grave recesión. En medio de sublevaciones armadas, deserciones militares, una creciente presión internacional y una *revolución del pueblo*, una coalición indisciplinada de opositores de Marcos, encabezada por Corazón Aquino, ganó las elecciones de febrero de 1986.

El nuevo régimen democrático heredó un país dividido y traumatizado, sumido en una crisis económica profunda. El producto per cápita se había reducido a los niveles de los primeros años de la década de 1970. Alrededor del 32% de las familias filipinas subsistían con ingresos inferiores al umbral de la pobreza. El servicio de la deuda externa imponía una pesada carga a los recursos limitados que el país podía reunir. La economía seguía estando sumamente protegida, y tenía un fuerte sesgo contra las exportaciones. La inversión privada alcanzó su nivel más bajo en el período 1985-87, situándose en menos del 14% del PIB. Un sector público inflado contribuyó enormemente al déficit fiscal y a la deuda externa. Los gobiernos locales se habían derrumbado en muchas partes del país.

#### Un comienzo vigoroso

El gobierno de Aquino inició inmediatamente una serie de reformas macroeconómicas y estructurales en virtud de su Programa de recuperación económica 1987-89. Por medio de éste se procuró acelerar el crecimiento y aliviar la pobreza i) aumentando la eficiencia económica, ii) reduciendo la intervención del Gobierno en las actividades productivas a fin de que hubiera una

mayor participación del sector privado y iii) concentrándose más en las medidas tendientes a reducir la pobreza y generar empleo, especialmente en las zonas rurales, y acelerando la producción y las exportaciones agrícolas. En el programa se preveía la reducción de los privilegios especiales, las exenciones tributarias y los subsidios.

En 1986 el Gobierno llevó a cabo una importante reforma para simplificar la estructura tributaria general, reducir la carga que ésta imponía a los pobres y mejorar la recaudación de impuestos. En 1988 introdujo un impuesto al valor agregado para reemplazar una serie de impuestos a la venta y al consumo que distorsionaban los incentivos a la producción. El Gobierno avanzó también (aunque más lentamente) respecto a la liberalización del comercio. Hacia el final de los años ochenta había liberalizado las exportaciones de copra y de aceite de coco y eliminado las restricciones a la importación de diversos productos, entre ellos el trigo, los fertilizantes, los plaguicidas, los textiles y los productos químicos y del papel. En 1991 introdujo un nuevo código arancelario, por medio del cual redujo la dispersión y el número de gamas de los aranceles y restringió la protección general por etapas, con el objeto de situar la tasa arancelaria ponderada según las importaciones en el 14% para 1995. También eliminó las restricciones cuantitativas a los productos básicos no agrícolas, con excepción del petróleo y los productos del carbón.

Al mismo tiempo, comenzó a abordar los problemas del sector de las empresas estatales, entre ellos las grandes pérdidas financieras, la duplicación de funciones entre dichas empresas, los directorios con miembros en común e intereses en pugna, las prácticas monopolistas, los subsidios ocultos y el desplazamiento de la inversión privada. El Gobierno inició la privatización de los bancos estatales y 132 empresas no financieras, mejorando al mismo tiempo el funcionamiento de las que quedaban en el sector público. El programa de privatización avanzó lentamente al comienzo, en gran parte debido a las salvaguardias institucionales de la liquidación de los activos públicos.

El nuevo gobierno procedió rápidamente a reestructurar los dos principales bancos estatales y a someterlos a una supervisión más estricta. A fines de 1988 ambos bancos dejaban utilidades por primera vez en varios años, y uno de ellos había sido privatizado en parte. El Gobierno también privatizó otros tres bancos comerciales. En 1989 las pocas tasas de interés que

según estando reguladas quedaban determinadas por el mercado.

En el campo de la agricultura, en 1988 el gobierno de Aquino había eliminado o reducido los impuestos sobre los fertilizantes y plaguicidas, abolido los monopolios del comercio del azúcar y el coco, e iniciado reformas institucionales subsectoriales. También había adoptado diversas medidas relativas a la reforma agraria, a fin de acelerar la transferencia de los títulos de propiedad sobre la tierra en las regiones en que se cultivan el arroz y el maíz, y ampliar el programa de reforma agraria. En 1990 el congreso promulgó leyes destinadas a resolver la creciente crisis de generación de energía, las cuales permitían ensayar sistemas modelo innovadores del tipo construcción-operación-transferencia (COT). Entretanto, el Gobierno reconstituyó el Departamento de Energía y avanzó en la despolitización de la fijación de los precios de la energía. Con la legislación de 1991 se liberalizó el entorno de la inversión extranjera.

#### Medidas para afrontar las consecuencias políticas de la reforma

Muchas de las políticas iniciales de la Presidenta Aquino alejaron a grupos de intereses clave y provocaron una fuerte resistencia. El Gobierno dedicó gran parte de su energía a investigar las fuentes de riqueza del presidente anterior y sus aliados, meta que tuvo algunos efectos secundarios negativos de gravedad, como el cierre de una central nuclear de 600 MW (una victoria para el grupo de presión antinuclear) sin tomar medidas adecuadas para reemplazar su capacidad de generación, y los numerosos litigios judiciales que frenaron el impulso de la privatización. Otros recursos escasos tuvieron que desviarse hacia operaciones de socorro a raíz de una serie de catástrofes naturales, como los tifones, un fuerte terremoto en 1990 y una importante erupción volcánica en 1991. La capacidad de ejecución se redujo debido al despido de muchos funcionarios de nivel medio y superior, y a la reorganización masiva de la burocracia y los despidos resultantes de la abolición de algunos departamentos y dependencias. Finalmente, la eficacia de la administración se vio menoscabada por las deficiencias de la información al público acerca de las metas y el alcance de las reformas —lo cual impidió obtener apoyo amplio para éstas—, y por la falta de un mecanismo institucional para que los poderes ejecutivo y legislativo resolvieran

sus diferencias respecto a reformas de políticas y programas de gastos.

A pesar de estos obstáculos, a principios de la década de 1990, las reformas del gobierno de Aquino habían transformado a la economía en una de las más desreglamentadas de la región. En 1992 se había eliminado el sesgo de los incentivos a la inversión que favorecía al capital intensivo: los problemas restantes (principalmente respecto a recaudación de impuestos, privatización, transporte, comercio agrícola, energía y petróleo y mercados de capital) se convirtieron en una cuestión de mejoramiento de las instituciones y aceleración de la ejecución. En notable contraste con el pasado, el sector comercial privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG) empezaron a participar en asuntos públicos, y en 1991 se promulgaron importantes leyes relativas a la descentralización.

Gracias a estos cambios de política, la recuperación económica tuvo una base amplia, y tanto el producto nacional bruto (PNB) como el producto interno bruto (PIB) y los principales sectores de la economía crecieron sostenidamente. Hasta el final de 1989 el consumo y la inversión aumentaron vigorosamente y la inflación se mantuvo en un nivel inferior al 10%. La gestión macroeconómica de los primeros años del gobierno de Aquino se caracterizó por la prudencia fiscal, el crecimiento monetario conservador y las medidas responsables para reducir la deuda externa. (Esto ofrecía un marcado contraste con la opción del repudio selectivo unilateral de la deuda que se había estado discutiendo.)<sup>1</sup> Los logros del país fueron impresionantes, y los resultados obtenidos en materia de crecimiento y ajuste situaron a Filipinas muy cerca del primer lugar entre los países fuertemente endeudados. El crecimiento, aunque era inferior al de algunos países de Asia oriental, había sido relativamente estable en comparación con el de Argentina, Brasil y México, países que habían tenido episodios de crecimiento negativo. El ajuste fiscal de Filipinas había sido más profundo y uniforme, la inflación del país había sido menor y menos inestable, y la deuda externa había disminuido con mayor rapidez.

**Deficiencias de las políticas y conmociones exógenas**  
En 1990, las deficiencias del diseño y los atrasos o fallas de la ejecución de las reformas menoscabaron seriamente la estabilización, con lo cual se desorganizó el programa convenido con el FMI y la inflación se aceleró en el período de 1990-91. El marco macro-

económico convenido en 1986-89 no exigía una devaluación real, la cual podría haber estimulado la inversión privada orientada hacia la exportación. Tampoco se previeron en ese marco medidas para hacer frente al empeoramiento de la situación financiera del banco central, que puso en peligro la conducción de la política monetaria y cambiaria y dificultó la reforma comercial. La reforma tributaria no produjo el aumento previsto del ingreso: la administración tributaria siguió siendo deficiente, y el cambio a un impuesto sobre el valor agregado (IVA, impuesto más complejo que el impuesto sobre las ventas al cual reemplazó) fue demasiado apresurado y se tradujo en una pérdida de ingresos. El ajuste a los precios más altos de la energía se atrasó, y los crecientes subsidios a la energía, que no quedaron compensados por una reforma tributaria cuyo rendimiento fue bajo, agravaron el déficit fiscal consolidado (que pasó del 4,2% del PIB en 1989 al 5,5% en 1990) y desplazaron al gasto público orientado hacia el desarrollo. Los desequilibrios fiscales y una política cambiaria rígida produjeron un aumento del déficit en cuenta corriente, del 3,4% al 6,3% del PIB.

Las limitaciones fiscales del gasto y las deficiencias institucionales frenaron la inversión pública —que se situó en el 5% a 6% del PIB— y el gasto en operaciones y mantenimiento en sectores sociales y económicos prioritarios se redujo a su nivel real de 1982. Los estrangulamientos de la infraestructura empeoraron, especialmente en los campos de la energía eléctrica, el transporte y otros servicios públicos, con lo cual se desalentó aún más la inversión privada. La crisis se agravó debido a una serie de conmociones exógenas, como varios intentos de derrocamiento del gobierno (incluido uno violento en 1989), el empeoramiento de los términos de intercambio, los aumentos de las tasas de interés mundiales (en parte como resultado de la crisis del Golfo), una grave escasez de electricidad, una serie de tifones sin precedente, un fuerte terremoto y una grave erupción volcánica.

En esas condiciones, al Gobierno no le quedó más alternativa que aceptar lo que muchos expertos en administración pública y el Banco opinaron que era un programa excesivamente restrictivo acordado con el FMI, institución a la cual le preocupaba la probabilidad de que se produjeran nuevas fallas y demoras en el período que quedaba hasta las elecciones de mediados de 1992. No obstante, una vez que se comprometió nuevamente a imponer disciplina macroeconómica, el





Gobierno logró estabilizar la economía. Redujo el déficit fiscal al 1,7% del PIB en 1992, lo que superó la meta del programa, pese a que tuvo que efectuar grandes gastos imprevistos por concepto de socorro a las víctimas de catástrofes. El déficit de la cuenta corriente externa disminuyó del 6,1% del PIB en 1990 al 1,6% en 1992, pero el precio que pagó el país por el rigor macroeconómico, la inestabilidad política y las conmociones exógenas fue una disminución del PIB del 1% en 1991, el estancamiento en 1992 y una reducción paralela de las exportaciones.

En 1989 la Presidenta Aquino le manifestó a funcionarios del Banco su deseo de que no se la conociera solamente como “la presidenta que restableció la democracia”, sino que quería dejar un legado de mejoramiento sustancial de la calidad de vida de su pueblo. Lo logró, pese a los persistentes esfuerzos de los disidentes de las fuerzas armadas y de la oposición política por explotar el descontento de la población respecto al costo social del ajuste y la estabilización. En

comparación con 1985, la incidencia de la pobreza era inferior en un 4% en 1991, los indicadores sociales eran visiblemente más altos, el PIB era superior en un 26% en 1992, y se había sentado una base sólida para obtener mayores logros en el futuro.

#### Consolidación y resurgimiento de las reformas

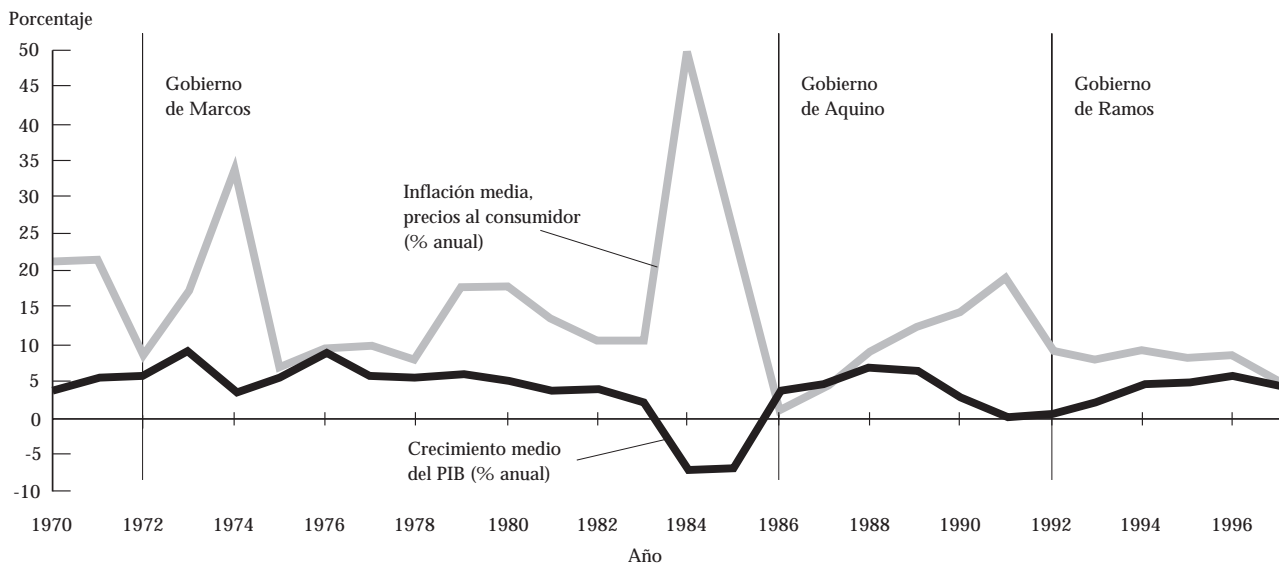
A mediados de 1992 el panorama político del país todavía estaba fracturado. El Gobierno combatía a las fuerzas insurgentes de la extrema izquierda y la extrema derecha, y a los grupos secesionistas de Mindanao. Las catástrofes naturales, las persistentes interrupciones del servicio de electricidad, la recesión y la criminalidad se habían convertido en las preocupaciones más urgentes del electorado. El General Fidel Ramos, que había ayudado a defender el gobierno de Aquino contra los golpes militares, ganó las elecciones de mayo de 1992 por medio de una campaña que lo presentó como un político no tradicional y del apoyo de las organizaciones populares.

El tono del nuevo gobierno quedó plasmado en “Filipinas 2000”, una visión a largo plazo de Filipinas entrando en el siglo XXI como país eficiente en vías de industrialización. Las metas eran prosperidad económica, equidad social y estabilidad política. Esta visión se caracterizaba por una calidad de vida mejor para todos los filipinos, mayor competitividad mundial y un enfoque más participatorio. El nuevo gobierno

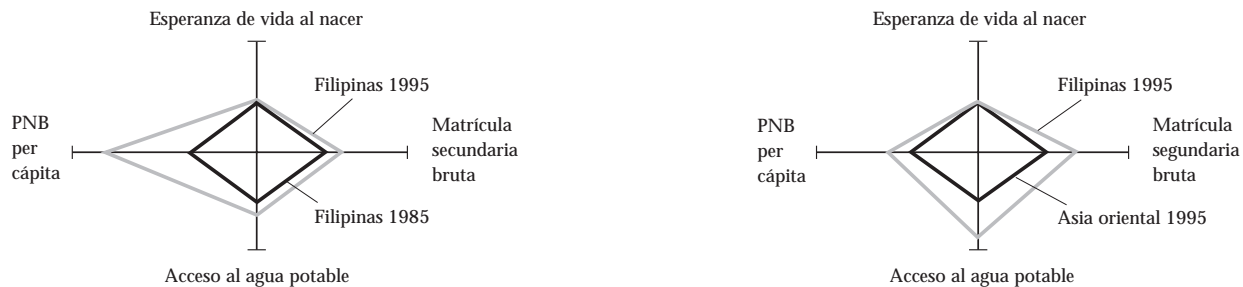
reconoció la necesidad de un clima económico estable y liberalizado, apertura e integración en la economía mundial, la iniciativa del sector privado para lograr y mantener tasas de crecimiento elevadas, y la innovación del Gobierno para complementar, facilitar y asegurar igualdad de tratamiento para el sector privado. Los valiosos recursos humanos del país se incorporarían al desarrollo mediante el crecimiento

**GRÁFICO 1.1: PROGRESO PRODUCTIVO DESDE 1985: LA ECONOMÍA SE HA RECUPERADO**

Crecimiento positivo y contención de la inflación (aunque con resultados desiguales) hasta los primeros años de la década de 1990



El ingreso per cápita se ha elevado a más del doble desde 1985, los indicadores sociales han mejorado, y el desarrollo económico y social sigue siendo superior al promedio regional

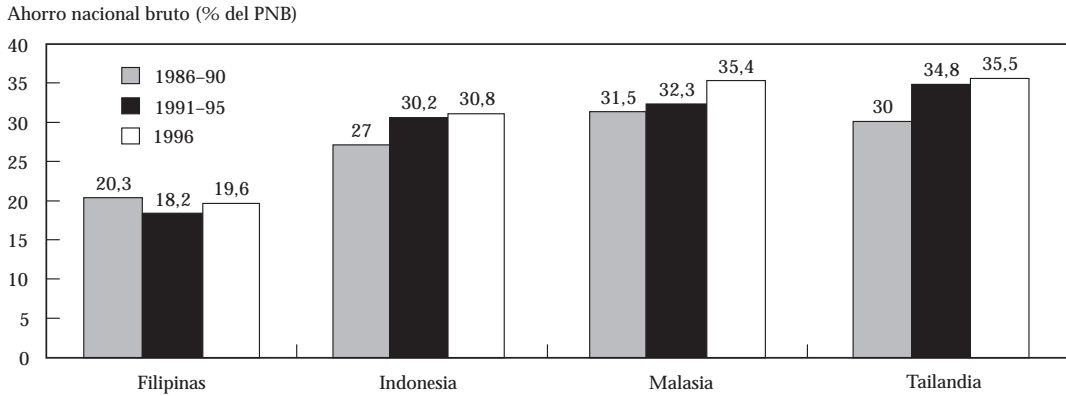


*Nota:* Los diamantes muestran cuatro indicadores clave del país correspondientes a 1995 (en gris) comparados con sus propios niveles de 1985 o con los de sus países vecinos en 1995.

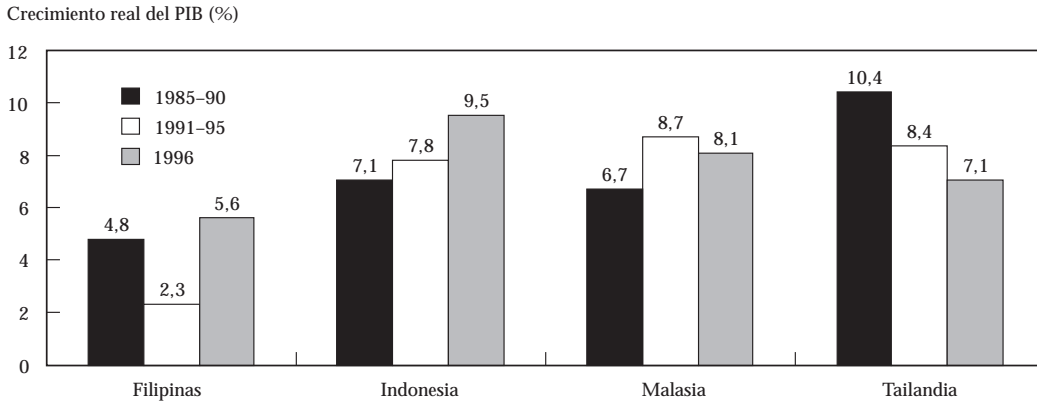
*Fuente:* Indicadores del desarrollo mundial 1997, Banco Mundial.

**GRÁFICO 1.2: PROGRESO LENTO DESDE 1985: LOS PAÍSES VECINOS HAN AVANZADO MÁS**

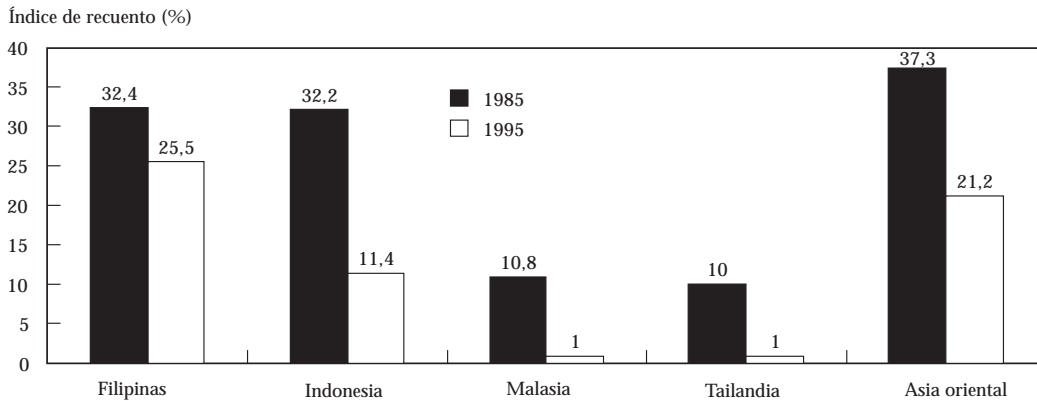
El ahorro nacional va en aumento, pero sigue siendo el más bajo de la región de la ASEAN  
(Asociación de Naciones del Asia Sudoriental)



El crecimiento económico fue el más bajo de la región de la ASEAN



La reducción de la pobreza fue considerable, pero inferior a la de Asia oriental



Fuente: Banco Mundial y estimaciones del FMI.

económico que genera empleo, un aumento de las inversiones en capital humano, y diversas formas de participación de base amplia en la planificación y ejecución de los programas del Gobierno. La reforma agraria seguía formando parte del plan. Para hacer frente a las distorsiones de corto plazo que se producirían a causa del ajuste estructural se adoptarían medidas de protección social para los grupos vulnerables.

Con el amplio apoyo de los militares, una deuda escasa ante las elites tradicionales y alianzas políticas acertadas, el Presidente Ramos organizó una transición administrativa armoniosa, abrió iniciativas de paz a los insurgentes urbanos y separatistas musulmanes, y emprendió una reforma económica audaz, con la sólida colaboración de dirigentes legislativos y cívicos clave (algunos de los cuales son ahora candidatos presidenciales). El Gobierno tomó medidas para disolver los monopolios y grupos de intereses arraigados desde hacía mucho tiempo, perseguir a los grandes evasores de impuestos, incorporar a las ONG y sus programas de trabajo en sus actividades centrales, e incluso oponerse a la iglesia católica en lo que respecta a políticas de población. La reducción de la pobreza a través del crecimiento económico y el desarrollo social se convirtieron en la prioridad máxima del gobierno de Ramos.

#### Una base sólida para continuar la reforma

El Presidente Ramos logró obtener un consenso popular respecto a su visión y a la profundización de las reformas. El Gobierno efectuó mejoramientos incrementales (pero sustanciales) en la estructura macroeconómica de las cuentas fiscales (principalmente mediante la gestión acertada de la deuda externa pero también por medio de la reducción de los subsidios y un mayor recurso a los ingresos indirectos). El Gobierno concretó un acuerdo de reestructuración de la deuda tipo Brady con sus bancos acreedores en diciembre de 1992. Se reestructuraron US\$4.500 millones de deuda a mediano y largo plazo de los bancos comerciales, lo cual generó ahorros que ascendieron a alrededor de US\$1.500 millones y permitió un ahorro bruto de US\$1.800 millones de intereses durante los cinco años siguientes. El Gobierno continuó la reforma tributaria (incluida la expansión del IVA en 1996), en virtud de la cual los ingresos tributarios aumentaron del 15,3% en 1993 al 16,6% en 1997, según las estimaciones. Después de un prolongado período de debate, el Congreso

finalmente aprobó una nueva reforma tributaria general a fines de 1997, la cual tenía por objeto principalmente racionalizar el sistema tributario, asegurar su capacidad de reacción, reducir la evasión de impuestos (que sigue siendo desenfrenada) y reducir las exenciones tributarias.

En el sector financiero, en 1993 el Gobierno había adoptado nuevas modalidades institucionales para fortalecer la supervisión y el marco regulatorio de los bancos, reducir el costo de la intermediación e introducir la protección del depositante. Reestructuró y recapitalizó el banco central, que constituía una importante fuente de pérdidas cuasifiscales. El organismo que lo sucedió es una institución independiente sólida. El Gobierno también aceleró y completó el proceso de privatización. Tanto el Development Bank of the Philippines como la National Power Corporation están programadas para privatización dentro de los próximos años. La cuestión de la forma de reglamentar las empresas públicas, que sigue pendiente, es el tema de un estudio que el Banco tiene en preparación.

El país hizo nuevos progresos importantes en la liberalización del comercio (un asunto sumamente contencioso). En 1992 se desreglamentó totalmente el mercado de divisas tanto de las transacciones corrientes como de las de capital. En 1997 ya se habían eliminado la mayoría de las restricciones cuantitativas, con la importante excepción del arroz. Como proporción del total de renglones arancelarios, las importaciones reglamentadas disminuyeron del 32% en 1985 a menos del 3% en 1996. La comercialización interna y las importaciones de derivados del petróleo fueron liberalizadas totalmente en febrero de 1997, pero la Corte Suprema emitió un fallo contrario a la ley de desreglamentación del petróleo al final de 1997, aduciendo que no provee condiciones de igualdad para las empresas que ingresan en ese campo. El Congreso promulgó una nueva ley de desreglamentación del petróleo en febrero de 1998.

Una vez resuelta la emergencia de la electricidad en 1994, el gobierno de Ramos racionalizó los sistemas COT mediante la introducción de la licitación pública e hizo dicho método extensivo a los sectores vial y del agua potable y alcantarillado, así como a otros proyectos de infraestructura. Con los sistemas COT Filipinas se ha convertido en un pionero de las nuevas formas de participación del sector privado en la infraestructura.

### Alivio focalizado de la pobreza

A través del programa de reforma social (PRS) del Gobierno, iniciado en septiembre de 1994, se coordinan diversas intervenciones. Dicho programa comprende medidas relacionadas con el acceso a los servicios de salud, nutrición, educación y albergue y el suministro de éstos a grupos focalizados. Veinte provincias, algunas de las cuales tienen la mayor incidencia de pobreza, han sido identificadas en el PRS para focalización especial de los programas de alivio de la pobreza.

El Presidente Ramos y sus aliados legislativos clave profundizaron el programa de reforma en un momento en que la economía gozaba de estabilidad política y se había producido un resurgimiento de las corrientes de capital internacional hacia los mercados emergentes. La situación macroeconómica, favorecida por la estabilización y el ajuste estructural, se fortaleció considerablemente hasta mediados de 1997. En un clima mucho más propicio al desarrollo del sector privado, la economía ha respondido con una continua reducción de la pobreza (otro 3% entre 1991 y 1995), la aceleración del crecimiento, una inflación baja y una moneda sólida hasta mediados de 1997.

Los déficit del sector público se redujeron rápidamente, una vez más en mayor medida que lo acordado con el FMI, en el marco del acuerdo de tres años de junio de 1994 al amparo del servicio de financiamiento ampliado. El déficit del gobierno nacional se convirtió en superávit en 1994, y éste se mantuvo hasta el final de 1997, a pesar del lento crecimiento causado por la crisis monetaria. Se observó un progreso semejante en el déficit consolidado del sector público, que se mantuvo a un nivel inferior al 1% del PNB. El crecimiento del producto se reanudó en 1993, impulsado por las exportaciones y la inversión privada, y se aceleró en los años siguientes hasta situarse en el 5,7% en 1996. La inversión privada aumentó a más del 21% del PIB, en comparación con menos del 15% durante el período de 1985-88. Como resultado de la repatriación de capitales y otras entradas de divisas, las reservas ascendieron a un nivel sin precedente (hasta mediados de 1997).

La recuperación económica se caracterizó por una vigorosa expansión de la inversión extranjera directa, que casi se triplicó entre 1991 y 1996 (y se más que decuplicó entre 1986 y 1996), y de las exportaciones, que se habían quintuplicado desde 1985 y seguían aumentando a una tasa anual de alrededor del 23% en 1997. Al final de ese mismo año la inflación había dis-

### RECUADRO 1.1: MÁRGENES SUPERIORES E INFERIORES A LOS PREVISTOS

Funcionarios de nivel superior de un grupo de expertos basado en Washington, que agrupa a importantes bancos internacionales que invierten en mercados emergentes, realizaron recientemente un estudio en el cual se examinan las tendencias de los márgenes entre los rendimientos de mercado de los valores de los mercados emergentes y los rendimientos de los valores del Tesoro de EE.UU. (el punto de referencia para la seguridad). Se encontró que los márgenes aceptados por los inversionistas internacionales hasta mediados de 1997 se habían reducido en mayor medida que lo que se podría explicar por el cambio de categoría periódico favorable de los organismos de clasificación o por el mejoramiento de ciertos parámetros fundamentales de la economía medido según variables estándar como el crecimiento económico, la inflación y los coeficientes de deuda. En general, más de la mitad de la disminución de los márgenes se debió al aumento de la oferta mundial de capital más bien que al mejoramiento de los parámetros fundamentales del país prestatario. Lo que sugieren sus resultados, junto con el nivel actual de los márgenes, es que éstos sobrepasaron lo previsto una vez más en el tercer trimestre, esta vez en el sentido ascendente, por lo menos en el caso de dos países de Asia meridional incluidos en la muestra económica de 20 países.

Fuente: Cline y Barnes, *Spreads and Risk in Emerging Market Lending*, FMI, Washington, D.C., noviembre de 1997.

minuido al 6,1% (desde mediados de la década de 1980 la inflación no había pasado del 11%) y la deuda interna y externa ascendían al 58% y 48% del PIB en 1996 (frente a un nivel máximo del 85% y 62% en 1993), respectivamente. En 1994 las cuentas externas habían mejorado hasta tal punto que Filipinas no necesitó nuevo financiamiento excepcional proveniente de la reprogramación de la deuda oficial. Como proporción de las exportaciones, el servicio total de la deuda pendiente se redujo de más del 24% en 1992 a menos

del 18% en el caso de la deuda a mediano plazo. En el primer semestre de 1997 ascendía al 11%.

La forma en que el sector privado percibía la gestión económica, las instituciones y las perspectivas mejoró paralelamente a la liberalización de la inversión extranjera y las cuentas comercial y de capital, la transición política armoniosa de 1992, el fortalecimiento de la ley y el orden por parte del gobierno de Ramos, y la rápida solución de la crisis de la electricidad heredada, por medio de los sistemas COT. Debido al acuerdo Brady, unido a la estabilidad macroeconómica y las crecientes reservas de divisas, la solvencia mejoró suficientemente para que el Gobierno y algunas grandes empresas filipinas se reincorporaran a los mercados internacionales de capital. En noviembre de 1993 el precio de los bonos para la obtención de nuevos fondos en el mercado secundario era 88 centavos por dólar, frente a 50 centavos en 1991, lo cual excedía considerablemente del umbral de la categoría de inversiones consideradas de buena calidad, que es de 70 centavos.

Con el mejoramiento experimentado por las políticas e instituciones durante los últimos 12 años, el país ha logrado la mayoría de las condiciones que han caracterizado al camino seguido por los países vecinos de Asia oriental para lograr el desarrollo: políticas macroeconómicas estables pero flexibles, la falta de distorsiones importantes de los precios, una fuerza laboral instruida, una estructura de producción orientada hacia la exportación, mayor apertura a la inversión extranjera, participación directa e indirecta limitada del Gobierno en el sector empresarial, y un sistema bancario sólido. Muchos analistas, en vista de estos logros, esperan que Filipinas siga fortaleciendo el marco de su política y avanzando hacia el desarrollo.

#### Medidas para hacer frente al vendaval de la crisis asiática

Si bien en los últimos 12 años el país ha logrado un progreso considerable respecto a cuatro aspectos fundamentales del desarrollo humano —ingreso, pobreza, esperanza de vida al nacer y escolaridad— en los últimos 12 años el progreso ha sido más lento que en otros países de Asia oriental. En cuanto a desarrollo económico y social, Filipinas sigue situándose por debajo de la norma de esa región. El país ha retrocedido en lo que respecta a algunos aspectos del desarrollo social, como la incidencia de enfermedades contagiosas y el acceso de los pobres a los servicios

educativos de calidad aceptable. Todavía tiene una tasa relativamente baja de ahorro nacional (alrededor del 18%-20% del PNB), una tasa de inversión baja (22%-24% del PNB), derechos de importación más altos (19%), una tasa más elevada de aumento de la población (2,2%), una infraestructura inadecuada, un sistema burocrático y judicial ineficiente, y continúan la corrupción y la inseguridad.

La combinación de una grave conmoción externa imprevista —la pérdida de confianza de los inversionistas en la sostenibilidad del crecimiento económico, la rentabilidad de las empresas y la solidez del sistema bancario de la región— con ciertas deficiencias estructurales subyacentes que no se han eliminado debilitó la reciente tendencia a la aceleración del crecimiento, tal como otras deficiencias de las políticas y conmociones externas menoscabaron la evolución económica en el período de 1990-91.

Las economías de Asia oriental, y entre ellas las Filipinas, ciertamente disfrutaron de condiciones excesivamente favorables en los mercados financieros internacionales. Las inversiones imprudentes crearon burbujas especulativas en los mercados de bienes raíces, capital y divisas, pero en el segundo trimestre de 1997 los inversionistas internacionales se percataron de los riesgos, descubrieron deficiencias económicas estructurales y comenzaron a reconsiderar sus estrategias de inversión. Debido a dos de sus deficiencias fundamentales —el ahorro nacional escaso y estancado y un tipo de cambio real apreciado— Filipinas dependía fuertemente del ahorro externo para financiar la considerable y creciente diferencia entre la inversión y el ahorro que existía en el sector privado, y la diferencia más pequeña (y decreciente) que existía en el sector público. A causa de su creciente dependencia de las entradas de capital extranjero a corto plazo y a la pérdida de competitividad, el país quedó expuesto al contagio cuando se produjo la crisis financiera asiática.

Los compromisos pendientes en divisas de los bancos y algunos de sus principales prestatarios, que ya constituían un motivo de preocupación para las autoridades regulatorias, habían aumentado de manera acentuada. Parte de un pronunciado incremento de las entradas de capital a corto plazo fue clasificada erróneamente en las cuentas de la balanza de pagos, bajo remesas de trabajadores, debido al componente encauzado a través de (la conversión a pesos de) unidades de depósito en divisas. La pérdida de competitividad tuvo sus raíces en el mercado laboral, en el cual la producti-

vidad de la mano de obra se estancó, y en las grandes entradas de capital, que ejercieron una presión a la baja sobre el tipo de cambio entre el peso y el dólar. Por medio de la política monetaria hubo que hacer frente al nuevo problema de limitar el aumento del tipo de cambio nominal impulsado por el mercado, y al mismo tiempo prevenir la expansión monetaria excesiva. Sin embargo, el tipo de cambio real efectivo continuó apreciándose hasta mediados de 1997 (en un 38% desde 1990).

El fortalecimiento del peso impartió un creciente sesgo a favor del crecimiento mayor en sectores que producían principalmente bienes no comerciables, como los servicios públicos y la construcción, y frenó la expansión potencial de la producción de bienes comerciables, especialmente en los subsectores que más se basaban en la mano de obra no calificada, como los textiles. Las importaciones habían aumentado mucho más rápidamente que las exportaciones, y el creciente déficit comercial había llegado al 13% del PNB en 1996. Este tipo de crecimiento era nocivo e insostenible.

Las Filipinas han afrontado el vendaval mejor que sus vecinos, como resultado de su recuperación económica reciente, del hecho de que la burbuja especulativa de los activos fue de corta duración en comparación con los demás países asiáticos, de la firme determinación de su gobierno y del limitado riesgo moral respecto a los inversionistas y bancos privados. El sector bancario se encontraba en una excelente situación, pues contaba con activos de buena calidad, una administración competente y préstamos pendientes relativamente pequeños ante el sector de los bienes raíces, en el cual había una baja tasa de vacantes como resultado de políticas y medidas adoptadas durante los últimos diez años, como la apertura del sector financiero a una mayor competencia extranjera, la racionalización de las instituciones financieras, el mejoramiento del marco regulatorio, y la corta duración y alcance del auge económico.

A principios de diciembre de 1997, en pronunciado contraste con lo que ocurrió en el caso de Corea, Indonesia y Tailandia, países cuya deuda fue bajada de categoría, Moody volvió a subir de categoría la deuda de Filipinas. Esta fue una importante señal del aumento de la confianza en los parámetros fundamentales de la economía del país, y en las medidas tomadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis monetaria (y su renovado empeño en imponer la disciplina macroeconómica, la apertura y la liberalización). Pero para

subrayar el hecho de que la crisis no ha terminado, o quizás como otra ilustración de que los objetivos se han excedido en dos sentidos, S&P acaba de rebajar la clasificación monetaria de Filipinas a largo plazo, de estable a negativa.

En 1997 se logró el equilibrio fiscal mediante una serie de medidas destinadas a incrementar las recaudaciones tributarias y limitar el gasto corriente y de capital. Tanto la magnitud de la depreciación monetaria (alrededor de un 37% frente a monedas extranjeras) como la corrección en la bolsa de valores (aproximadamente 40%) siguen siendo inferiores a las de los demás países afectados por el vendaval financiero. No ha surgido ningún problema sistémico en los sectores bancario y empresarial (aunque los préstamos improductivos aumentaron del 4% a fines de septiembre al 5% al final de diciembre, según se ha informado), pero la depreciación del peso, provocada por el efecto negativo en la absorción interna, fue causa de que el crecimiento del PIB de 1997 (alrededor del 5,1%) fuera inferior al proyectado inicialmente (cerca del 7%).

#### Las perspectivas

A pesar de la crisis monetaria de 1997 y sus repercusiones, la economía de Filipinas es más sólida ahora de lo que era hace un año. Ciertamente, es probable que la crisis monetaria cause una desaceleración temporal del crecimiento económico, y que las empresas muy endeudadas (y sus trabajadores) que dependen en gran medida de la demanda interna se resientan. También es posible que unas pocas instituciones financieras (probablemente pequeñas) con carteras de préstamos débiles y grandes compromisos a corto plazo pendientes en moneda extranjera deban declararse en quiebra o consolidarse. No obstante, es probable que las repercusiones en la economía real se puedan contener. Los compromisos pendientes sin protección por concepto de pasivos extranjeros de los sectores empresarial y bancario, acompañados de préstamos que se sospecha fueron imprudentes, se acumularon solamente entre 1994 y comienzos de 1997 y, por consiguiente, no llegaron a niveles incapacitantes. El Gobierno ha reducido repetidamente sus proyecciones del crecimiento del año en curso, hasta alrededor del 1,0%-1,5% (a septiembre de 1998) debido a que continúa la agitación en los mercados financieros mundiales, la recesión del Japón se agrava, y El Niño ha causado una sequía que ha afectado gravemente a la producción agrícola. No obstante, las proyecciones más recientes siguen siendo muy

superiores a las perspectivas de crecimiento a corto plazo de los países vecinos.

A mediano plazo, se espera que el mejoramiento de la situación competitiva del país derivado de la depreciación del tipo de cambio real beneficie al crecimiento. El sector de los bienes comerciables recibirá un impulso. Se reforzará la orientación hacia la exportación de las inversiones futuras. Paradójicamente, el reventón de la burbuja especulativa en los mercados de activo y la depreciación real de la moneda proveen una oportunidad para situar el crecimiento a largo plazo en un pie más sostenible. Las autoridades han recibido

una vigorosa señal de la necesidad de fortalecer el sector financiero, abordar la necesidad crítica de impulsar el ahorro nacional, y corregir los incentivos nocivos, tributarios y relativos a las reservas, que favorecen a la intermediación bancaria en dólares a través de los depósitos en divisas. Si, como se prevé, las autoridades toman medidas sobre la base de esas señales, se desalentarán las corrientes de capital especulativo y se fomentarán las carteras a largo plazo y las inversiones directas, lo cual se traducirá en un sector bancario más sólido y más prudente.





# Estrategia de la asistencia: Satisfactoria, pero desigual e inferior al potencial

A pesar de las conmociones exógenas, durante los últimos 12 años la estrategia de la asistencia del Banco ha sido apropiada y eficaz, aunque desigual e inferior al potencial. Durante todo el período, las metas, inquietudes y opiniones del Banco estuvieron, en gran parte, en consonancia con las del Gobierno y los académicos. El Banco reevaluó su estrategia regularmente a fin de optimizar su reacción ante un ambiente político y económico que cambiaba con rapidez, y a menudo efectuó una autoevaluación retrospectiva.

La recuperación económica fue el punto central de la asistencia del Banco en los últimos años de la década de 1980.

No obstante, en la década de 1990 el alivio de la pobreza pasó a ser el punto central de la estrategia de asistencia al país, de acuerdo con la evolución de las prioridades de todo el Banco. Éste ha demostrado ser suficientemente flexible para trabajar eficazmente en condiciones políticas a veces difíciles. Los proyectos del Banco fueron satisfactorios. La cartera actual está a la par de la de Asia oriental y el Pacífico.

El apoyo del Banco a la reforma de las políticas del Gobierno ayudó a que se efectuaran cambios fundamentales después de la crisis económica y política de mediados de la década de 1980. Se han rectificado desequilibrios financieros insostenibles, se ha restaurado la solvencia externa del país, se ha acelerado el

crecimiento y ha disminuido la pobreza. El marco de los incentivos se ha fortalecido y el sector privado se ha convertido cada vez más en el motor de crecimiento impulsado por las exportaciones. Los parámetros fundamentales del sector financiero han mejorado: el Estado ha reducido su participación directa en ese sector y las instituciones supervisoras se han fortalecido. El ambiente institucional y la gestión del gasto público se han beneficiado con los estudios económicos y sectoriales respaldados por el Banco, la coordinación de la ayuda y las operaciones crediticias. La asistencia del Banco, al promover el amplio apoyo público e institucional a las reformas y la identificación con éstas, ayudó a plasmar su progreso y a fortalecer su viabilidad a largo plazo. No obstante, la asistencia del Banco en el sector social y respecto al desarrollo de la infraestructura ha producido resultados

mixtos, debido a las limitaciones institucionales y de las políticas.

En el trienio que terminó al final de 1997 disminuyeron la influencia y la importancia del Banco respecto al desarrollo económico de Filipinas, debido al aumento de las entradas de capital privado y a un liderazgo económico más seguro. La rapidez de las reformas de política ha quedado determinada cada vez más por factores políticos internos. El Banco se ha tornado más abierto en cuanto a compartir información con la sociedad civil y con sus aliados. Paralelamente, el diálogo de política se ha focalizado más, y sus estudios económicos y sectoriales, así como sus programas de préstamos, responden más a las necesidades y son más selectivos.

Por otra parte, la disminución de los compromisos y desembolsos de préstamos y el término de los préstamos para ajuste estructural representan una oportunidad desaprovechada en forma de un programa de reforma inconcluso, un ahorro nacional bajo, y una inversión pública insuficiente. Tanto el Gobierno como el Banco deben buscar los medios para aumentar la escala, la relevancia y el impacto de las operaciones del Banco.

#### De la recuperación económica al alivio de la pobreza

En 1986 el objetivo principal de la asistencia del Banco era respaldar la recuperación económica, lo cual entrañaba mejorar la gestión de los recursos públicos para mantener la disciplina macroeconómica e infundir nueva confianza al sector privado. Un objetivo secundario era mejorar tanto la supervisión como el marco institucional necesario para atacar la pobreza, en particular en las zonas rurales. Los objetivos del Banco en el campo del desarrollo social eran fortalecer el apoyo político del Gobierno a los programas de población y los recursos destinados a éstos, y fortalecer también la capacidad institucional de las organizaciones pertinentes en el terreno.

A medida que la recuperación económica y el ajuste estructural se materializaron en la década de 1990, la estrategia del Banco adquirió mayor equilibrio. El Banco empezó a centrarse en cuestiones de crecimiento a largo plazo, como el desarrollo del mercado de capital y la ordenación de los recursos naturales. Como resultado de la mayor importancia interna que adquirió su misión de alivio de la pobreza, en 1990 el Banco adoptó una estrategia que consistía en un ataque en dos frentes: un programa de reforma para sostener

el crecimiento económico, especialmente con iniciativas del sector privado, y medidas de base amplia con el fin de respaldar el alivio de la pobreza. Para apoyar el crecimiento económico el Banco debía proveer asesoría técnica y préstamos para reforzar los esfuerzos del FMI en materia de gestión macroeconómica, especialmente respecto a la supervisión de la inversión pública y las modificaciones estructurales. Procuró que se creara un ambiente más propicio al sector privado con instrumentos semejantes, por medio del asesoramiento respecto a reformas —y préstamos para éstas— del marco de los incentivos a la inversión extranjera, del marco regulatorio de las actividades del sector privado, del desarrollo y diversificación de las exportaciones, de la desreglamentación en marcha (en especial del transporte y la industria), las inversiones en infraestructura básica y la reforma en marcha del sector financiero (especialmente para desarrollar el mercado del financiamiento a largo plazo).

En sus esfuerzos por aliviar la pobreza el Banco procuró, por medio de su asistencia, focalizar tres elementos principales: el desarrollo rural (sobre todo la infraestructura y los servicios crediticios), la planificación familiar a fin de reducir el gran aumento de la población, y el desarrollo de los recursos humanos. El Banco recomendó que se orientara una cantidad mayor de gastos hacia la educación primaria, la educación vocacional, la salud en las zonas urbanas, la nutrición y la infraestructura urbana, y que el gasto público y privado se tornara más eficiente mediante la racionalización y reorientación de las políticas sectoriales.

#### Reorientación para poner fin al avance intermitente

En 1993, cuando se observaban señales de recuperación económica, el Banco reconoció que el país tenía la oportunidad de salir de sus ciclos de crecimiento intermitente y cambió su orientación, de la estabilización y la reforma estructural a la consolidación del progreso, la atracción de inversión privada y la eliminación de las limitaciones emergentes de la oferta en la infraestructura. Este cambio requería una modificación correspondiente de los préstamos para ajuste a los préstamos para proyectos, en vista del elevado nivel de las reservas de divisas y de que el país disponía de soluciones de mercado para resolver sus problemas de balanza de pagos. Los nuevos préstamos debían concentrarse en la infraestructura, como electricidad, caminos, agua potable y saneamiento; en la planificación familiar y salud urbana, y en la educación y capacitación de buena cali-

dad. En 1994, en virtud de la *iniciativa de la infraestructura del sector privado*, el Banco comenzó a abordar cuestiones derivadas de la creciente participación de ese sector en la infraestructura (legales, regulatorias, promocionales, de competitividad, y relativas a la difusión de los riesgos y la atenuación de los efectos de las medidas).

En 1995 y 1996 el Banco reafirmó estos mismos objetivos amplios, aunque su interés por la gestión macroeconómica se desplazó, como procedía, hacia cuestiones relativas a la gestión de los pasivos contingentes del presupuesto, el aumento de los recursos de

los mercados de capital internos, el aumento de la capacidad para hacer frente a las corrientes potencialmente inestables de capital privado, y, en general, la promoción de un clima conducente al aumento del ahorro interno. El Banco también se propuso prestar apoyo al programa de reforma social (PRS) del Gobierno, iniciado en septiembre de 1994, que tenía por objeto proveer servicios de salud, nutrición, educación y albergue a grupos focalizados. El Banco reconoció que el crecimiento debía suplementarse con medidas focalizadas de alivio a la pobreza. Se preveía que la proporción de la inversión pública en salud,

#### RECUADRO 2.1: EXPERIENCIA DEL FIAS Y EL OMGI

El Fondo fiduciario del servicio de asesoría sobre inversión extranjera (FIAS), organismo conjunto de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Mundial, ha trabajado en las Filipinas por casi 10 años y llevado a término diversos proyectos relativos al clima de las políticas como a estrategias de promoción. En 1988 preparó un estudio sobre la forma en que la modificación de las políticas e instituciones podría estimular la inversión en la agricultura comercial. El FIAS también ayudó al banco central a revisar su programa de intercambio de deuda por capital en 1989. Los proyectos más recientes consistieron en asesoramiento sobre la formulación de un plan nacional de promoción de la inversión (ejercicio de

1996) y asistencia respecto al perfeccionamiento de la reglamentación de los proyectos COT (ejercicio de 1997). Actualmente el FIAS se está preparando para emprender un examen (cofinanciado por la AusAID) de los obstáculos que se oponen a la inversión extranjera directa en Mindanao. Por medio del proyecto se examinará también la capacidad actual de los gobiernos provinciales para desarrollar actividades de promoción de la inversión.

Funcionarios del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) han visitado el país regularmente, más o menos una vez al año. A pesar de estas actividades de promoción, la demanda de servicios del OMGI por parte de las

Filipinas ha sido escasa. Se han emitido sólo dos contratos de garantía en Filipinas, por un pasivo máximo pendiente de US\$60 millones en los sectores bancario y de la energía eléctrica (Internationale Nederlanden Bank, N.V., y Magma Netherlands, B.V.). El OMGI tiene más de 20 solicitudes preliminares pendientes de garantías en los sectores del petróleo y gas, la minería y la energía eléctrica, que corresponden a inversiones propuestas que totalizan US\$1.800 millones. La Oficina Regional no ha solicitado al OMGI ningún insumo considerable para su estrategia de asistencia a los países, sus estudios económicos o su diálogo sobre políticas. Las razones de la escasa demanda de servicios del OMGI por parte de posi-

bles inversionistas en las Filipinas no están claras, pero se podría explicar por el riesgo político, la inestabilidad económica y la disponibilidad de cobertura más barata en otras fuentes. Los pasivos pendientes del OMGI distan mucho de los topes pasados o actuales de la cobertura por país. Sin embargo, esto no discrepa de lo que se observe en otros países, y representa alrededor del 25% de la cobertura de riesgos del OMGI en Pakistán (US\$160 millones) y el 80% de la cobertura de riesgos en Indonesia (US\$76 millones). Es muy posible que la crisis monetaria reciente se traduzca en un aumento de las solicitudes de garantía del OMGI respecto a toda la región de Asia oriental, incluidas las Filipinas.

Fuentes: FIAS y OMGI.

educación y agricultura aumentaría pronunciadamente hasta el final de 1998. Al asumir los gobiernos locales responsabilidades cada vez mayores, el Banco pasó a prestar mayor atención a las cuestiones relativas a dele-

gación de poderes y descentralización, y convino en ayudar a diseñar y poner en práctica programas piloto de alivio de la pobreza en las provincias prioritarias seleccionadas.

## RECUADRO 2.2: FUNCIONES Y ESTRATEGIAS DE LA CFI PARA LA PROMOCIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La CFI ha trabajado en las Filipinas por 35 años, e inevitablemente sus operaciones han reflejado el cambiante clima empresarial. Ha respaldado el desarrollo del sector financiero; facilitado y fomentado el ingreso de otros inversionistas, especialmente en la infraestructura privada, y demostrado a través del éxito de los proyectos en que ha invertido que existen oportunidades comerciales nuevas rentables para los patrocinadores de los proyectos. Desde 1963 la CFI ha aprobado US\$1.840 millones de financiamiento, incluidos US\$1.000 millones por cuenta propia, para 79 inversiones en las Filipinas, las cuales han correspondido a proyectos cuyo costo total ha sido de US\$8.400 millones. La cartera actual de compromisos y desembolsos de la Corporación contiene 20 proyectos cuyo financiamiento de la CFI asciende a US\$266 millones.

En los años setenta, debido al mayor acceso de las empresas filipinas

al crédito en moneda extranjera, y más adelante debido al creciente papel asumido por el Gobierno, las operaciones de la CFI sufrieron un cambio de énfasis, del financiamiento de la expansión de grandes compañías establecidas como las predominantes empresas de teléfonos y electricidad a la inversión en empresas medianas, como las de minería, productos químicos y agricultura comercial. Con el objeto de facilitar las inversiones en la región, en 1977 la CFI estableció en Manila la oficina de Asia oriental y el Pacífico, una de sus primeras oficinas en el terreno. A principios de la década de 1980, la situación económica adversa afectó a muchas firmas. Durante este período los proyectos se retuvieron y la CFI trató de acercarse a compañías que necesitaran financiamiento de menor cuantía y más inmediato. La CFI ayudó a financiar All Asia Capital, que desde entonces se ha convertido en la segunda

compañía financiera no bancaria en orden de importancia en Filipinas.

En la segunda mitad de la década, por medio de un conjunto de nuevas políticas se creó un clima más favorable al desarrollo del sector privado que, no obstante, estaba limitado por la falta de acceso al capital extranjero. La CFI proporcionó financiamiento para varias empresas de agricultura comercial, para proyectos de manufacturas y para dos importantes proyectos hoteleros. Reanudó sus préstamos a la compañía de teléfonos y a Meralco, que había sido reprivatizada, también en este caso para financiar la parte de sus gastos de capital denominada en moneda extranjera. Con el objeto de ayudar a la pequeña y mediana empresa, la CFI efectuó una inversión en acciones en un fondo de capital de riesgo, otorgó una línea de crédito a All Asia Capital, y separadamente efectuó inversiones de capital en cuatro empresas medianas en virtud

de este programa. La creciente crisis de la electricidad creó nuevos problemas. El momento crítico se produjo con la introducción de los contratos COT para la construcción de nuevas centrales eléctricas. La CFI efectuó la inversión de avanzada en Hopewell Energy (Phil.) para el primer proyecto independiente de electricidad del sector privado. La participación financiera de la CFI dio a los patrocinadores y a otras instituciones la holgura necesaria para contraer compromisos a largo plazo de magnitud considerable.

Al aumentar la estabilidad política y crearse un clima macroeconómico más favorable a partir de 1992, la economía empezó a registrar un crecimiento más rápido. La CFI suministró financiamiento para nuevos proyectos de electricidad; en total ayudó a financiar más de 2.200 MW de capacidad adicional. Estos primeros proyectos ayudaron al país a resolver el problema de la

Fuente: CFI.

Con el tiempo, el Banco participó en prácticamente todos los campos de importancia crítica para el crecimiento a largo plazo, entre ellos el de la reforma de la administración pública (uno de los temas de la revisión

del gasto público de 1995), el financiamiento de viviendas y la reforma de la seguridad social (a partir de 1996). Al desreglamentarse considerablemente el mercado laboral, el único campo en el cual se observan

escasez de electricidad, tuvieron un importante efecto de demostración, y proveyeron un modelo para las nuevas inversiones en electricidad y otros proyectos de infraestructura, mediante el uso del sistema COT y modalidades contractuales conexas. La CFI también proporcionó financiamiento para la ampliación de la capacidad de fabricación de cemento y refinación de petróleo, lo cual se necesitaba para la creciente economía. Además, la CFI invirtió en varios fondos de capital de riesgo para ayudar a la pequeña y la mediana empresa (PYME) en los sectores de los materiales de construcción y de infraestructura, además de suministrar capital inicial para compañías de campos emergentes como el de los semiconductores y el de los programas para computadoras.

Durante aproximadamente tres años, hasta la crisis monetaria regional de mediados de 1997, la mayor confianza de los inversionistas en las Fili-

pinas, así como la liberalización del sector financiero, facilitaron a las compañías establecidas el acceso a fondos del mercado interno e internacional. Con esto se redujo la necesidad de que la CFI suministrara financiamiento a las compañías establecidas, y sus inversiones disminuyeron considerablemente en los ejercicios de 1995 y 1996. La CFI reorientó su estrategia a fin de concentrarse en el desarrollo regional, la PYME, los proyectos de infraestructura complejos que requerían financiamiento a largo plazo, y los servicios de privatización. En el ejercicio de 1997 la CFI invirtió en una compañía de teléfonos aprobada hacía poco tiempo, una empresa naviera y un proyecto petroquímico que fue el primero de su tipo, y organizó una línea de crédito para un banco local, destinada a proyectos de infraestructura. La CFI también proporcionó servicios de asesoría en relación con la privatización de la Metropolitan

Waterworks and Sewerage System (Sistema metropolitano de agua y alcantarillado), que constituyó la privatización más grande de Asia en el campo del agua potable y ya ha demostrado la eficiencia del sector privado en forma de precios considerablemente más bajos. Durante los próximos años el suministro de agua será perfeccionado y ampliado para atender a 3,5 millones de personas de la zona metropolitana de Manila que no cuentan con este servicio. Estos mejoramientos, cuyo costo se estima en US\$7.000 millones, serán financiados por inversionistas privados.

Después de la crisis monetaria, la CFI se propone concentrarse aún más en el sector financiero. Está estudiando la forma de respaldar una mayor capitalización y fortalecimiento del sector financiero, por medio de la ayuda respecto al establecimiento de un nuevo organismo de clasificación crediticia y a través de inversiones en arrenda-

miento, financiamiento para viviendas, factoraje y la industria de los fondos mutuos. En vista del reciente aumento de las tasas de interés y el deterioro de los mercados de capital, la CFI también está trabajando con las compañías establecidas para ayudarlas a lograr mayor acceso a los fondos a largo plazo y diversificar sus fuentes. La CFI está considerando la posibilidad de ayudar a financiar la atención de la salud y la educación en Filipinas, aprovechando su experiencia reciente en otros países de la región. Además, ha ayudado a organizar fondos para estudios sobre el microcrédito y la PYME, junto con estudios sectoriales sobre turismo y pesquerías, concentrándose en las islas del sur menos desarrolladas. Estos y otros estudios del FIAS contribuirán al desarrollo global del sector privado y ayudarán a la CFI a formular su propia estrategia respecto a la mejor manera de apoyar al sector privado y el desarrollo en Filipinas.

deficiencias institucionales críticas en el cual el Banco no ha participado en los últimos 10 años parece haber sido el de la reforma judicial.

#### Fomento de las reformas de la gestión del sector público y promoción del sector privado

##### *Un conjunto íntegro y eficaz*

Con el *préstamo para integración económica* de los años 1992-95, que fue el último préstamo de desembolso rápido, para reformas de política, llegó a su fin un prolongado ciclo de apoyo del Banco al ajuste estructural en las Filipinas. Desde marzo de 1987 el Gobierno recibió préstamos por US\$1.200 millones para financiar cinco operaciones de gran envergadura con objetivos complementarios. Por medio de estas operaciones se mantuvo la continuidad de los préstamos en apoyo del proceso de reforma de las políticas que comenzó bajo el Presidente Marcos y se intensificó bajo los presidentes Aquino y Ramos. El Banco también prestó apoyo a las reformas estructurales por medio de un considerable trabajo económico y sectorial, así como trabajo de otro tipo estipulado en otros proyectos de inversión.

La asistencia del Banco abarcó todos los campos críticos de la gestión del sector público, la liberalización de la cuenta comercial y de capital, la competencia interna, la participación del sector privado en la infraestructura y el fortalecimiento del sector financiero. Con el préstamo para integración económica se amplió y profundizó la secuencia de las reformas económicas, como en el caso de la reforma arancelaria y la liberalización de las importaciones que se habían incluido en operaciones anteriores del Banco: los *préstamos para ajuste estructural I y II*, el *préstamo para el sector agrícola/insumos*, y el *préstamo para recuperación económica* (con el cual se financió también una importante reforma tributaria). Asimismo, las instituciones financieras del Gobierno fueron reestructuradas por medio del préstamo para recuperación económica, mientras que la reestructuración financiera del banco central fue respaldada por la condicionalidad que se agregó al segundo tramo del *préstamo para ajuste del sector financiero* (1989-92), y simultáneamente por el *préstamo para integración económica*.

El *préstamo para reforma de las empresas estatales* (1988-92) financió el programa de privatización del Gobierno, concentrándose en las modalidades institucionales esenciales para la venta o traspaso de las

empresas estatales y la adopción de una estructura para mejorar el funcionamiento de las empresas que permanecieran en el sector público. En este campo, la condicionalidad se amplió por medio del préstamo para integración económica. El *préstamo para gestión de la deuda* (1990-92) financió la primera etapa de un convenio de reducción de la deuda y el servicio de la deuda firmado con bancos comerciales (ésta constituyó la primera operación de este tipo apoyada por el Banco). La segunda etapa, que fue también la etapa final, del programa de reducción de la deuda ante bancos comerciales se terminó en diciembre de 1992 y se consideró una parte fundamental del préstamo para integración económica. Este proyecto fue importante en lo que respecta a reestablecer la confianza en las Filipinas en el ámbito internacional.

Contra toda probabilidad, el gobierno de Aquino hizo grandes progresos en materia de ajuste estructural. Sus esfuerzos estuvieron respaldados por cuatro importantes préstamos del Banco: para recuperación económica (US\$300 millones), para reforma de las empresas estatales (US\$200 millones), para gestión de la deuda (US\$200 millones) y para ajuste del sector financiero (US\$300 millones). Estos préstamos produjeron resultados mixtos y graduales. Su verdadero valor consistió en iniciar la reforma estructural, la cual produjo resultados considerables una vez que la estabilidad política y fiscal se afianzó cada vez más a partir de 1991-92.

Una vez que Filipinas regresó a la disciplina macroeconómica, en 1991, el Banco continuó su apoyo por medio de la liberación de tramos de las tres operaciones de ajuste en marcha (ajuste estructural del sector financiero, reforma de las empresas estatales y gestión de la deuda). Con una nueva operación —el préstamo para integración económica (US\$200 millones)— se procuró completar el plan de reforma original, asegurando el mejoramiento sostenido de la gestión macroeconómica y del clima de la inversión privada. Sus objetivos específicos eran fortalecer las finanzas del banco central, establecer políticas apropiadas para la fijación de los precios de la energía, seguir intensificando la liberalización del comercio, promover la liberalización en el sector del transporte, abrir la economía a la inversión extranjera, finalizar el programa de privatización del Gobierno, y liberalizar el mercado de divisas.

El préstamo para integración económica dio excelentes resultados. Se excedieron todas las metas inmediatas, así como los objetivos de desarrollo más amplios. El Gobierno reestructuró el banco central y

logró un superávit en el fondo de estabilización de los precios del petróleo, corrigiendo así una fuente fundamental del persistente déficit fiscal de años anteriores. Logró un progreso extraordinario en la liberalización del régimen cambiario. Reconoció las hasta entonces informales prácticas liberalizadas de ingreso y fijación del precio de los pasajes en el sector del transporte. Por medio de nuevas leyes abrió la mayoría de los sectores a la propiedad extranjera, con lo cual aumentó considerablemente la inversión de ese tipo. El Gobierno redujo también la deuda de los bancos comerciales y su servicio de la deuda (lo cual ayudó en lo que respecta a

la solvencia externa), privatizó más de cien empresas estatales, redujo los derechos de importación, eliminó la mayoría de las restricciones cuantitativas (con la persistente excepción de los productos agrícolas) y promovió un clima más competitivo. A pesar de algunas demoras en la privatización y los precios del petróleo y algunos compromisos finales respecto a las restricciones cuantitativas en el sector agrícola, el Banco ha respaldado sustancialmente el fortalecimiento económico y ha ayudado al Gobierno a establecer una trayectoria de gestión macroeconómica acertada desde 1992.

### RECUADRO 2.3: LECCIONES DE MICROCRÉDITO DEL BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO

En 1998 el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) aprobó un préstamo de US\$8 millones para microcrédito. Este fue el primer programa de microcrédito destinado a proveer crédito a la industria casera en zonas rurales. El préstamo fue desembolsado a través de la red del Departamento de comercio e industria de ONG: 312 ONG participaron en el desembolso de préstamos a 21.000 subprestatarios, que generaron 46.000 empleos que pagaban alrededor de US\$200 cada uno. El préstamo fue desembolsado 15 meses antes y se calificó como satisfactorio.

Según el BAsD, pese a su falta de énfasis en el sistema de los préstamos colectivos —que es el que

emplea el Grameen Bank— el programa “ha gozado de una asombrosa tasa de reembolso del 86%, la cual, si se incluyen los pagos atrasados, asciende al 99%”. El 25% de los empresarios independientes que participaron en el programa —la mayoría de los cuales se sitúa por debajo del umbral de la pobreza— han prosperado y tienen empresas pequeñas y medianas susceptibles de obtener financiamiento bancario. El BAsD no sólo está usando el crédito para reducir la pobreza, sino que está ayudando “a formar una clase media muy importante para las economías asiáticas que están creciendo”. Ya se ha desembolsado un segundo préstamo, por US\$31 millones, y en 1996 el

segundo préstamo a las ONG había generado 190.000 empleos en 100.000 microempresas.

En cambio, el Banco Mundial aprobó un préstamo por US\$15 millones en 1989. El proyecto se cerró un año antes de lo programado, en 1993, y el 90% del préstamo fue cancelado. El préstamo se destinó a préstamos a beneficiarios calificados otorgados por los bancos comerciales a través del Development Bank of the Philippines. El proyecto tenía por objeto sustituir la garantía tradicional por garantías otorgadas por asociaciones que agrupaban a prestamistas potenciales y ofrecían garantías para los préstamos obtenidos por sus miembros. Con una contribución de US\$400 a la asociación un miembro

podía obtener un préstamo de hasta US\$3.600.

Sin embargo, ni los bancos comerciales ni los prestatarios tenían mayor interés en las nuevas asociaciones. Los bancos comerciales no deseaban a las asociaciones como clientes. Se establecieron sólo 39 asociaciones, y hubo que reducir el número mínimo de miembros por asociación de 60 a 40, a fin de que asociaciones más pequeñas pudieran optar a los préstamos. En la auditoría de este proyecto efectuada en 1996 el DEO indicó que “la principal lección que enseña este proyecto es que no se debe adoptar a escala nacional un sistema de préstamos a microempresas sin realizar primero una operación piloto para probar la factibilidad del sistema”.

Fuente: *Asian Business* (diciembre de 1996) y DEO, *Précis* N° 135 (enero de 1997).



El Banco y el DEO hicieron una advertencia respecto a las deficiencias macroeconómicas

Hasta el final de 1996, los inversionistas internacionales se habían precipitado a proveer a las economías de Asia sudoriental enormes entradas de capital que iban en aumento; luego se precipitaron a retirarlas, arrastrando a los inversionistas internos. Pero el FMI, el Banco y el DEO no descuidaron advertir a las autoridades respecto a los riesgos a que exponían al país sus deficiencias, en vista del clima inestable de la inversión. Hicieron repetidas advertencias a partir de 1994—inclusive el vicepresidente regional del Banco señaló el peligro en 1995— acerca del bajo nivel de ahorro interno, la apreciación del tipo de cambio real, el creciente déficit comercial, y el riesgo cada vez mayor que representaban las entradas de capital de corto plazo.

El DEO había advertido en junio de 1995, en su auditoría del préstamo para gestión de la deuda, que el

fomento de las grandes entradas de capital de corto plazo no era un buen objetivo. Ya había señales visibles de que el aumento de las entradas de capital de los años noventa había producido cierta satisfacción excesiva que fue causa de que no se consideraran debidamente algunos graves problemas macroeconómicos. En el *memorando económico sobre el país* de 1994 el Banco analizó el problema del bajo nivel de inversión y ahorro, y de la competitividad internacional (inclusive los factores resultantes de la apreciación del tipo de cambio real). La misión de *evaluación del sector financiero* de 1996 subrayó los riesgos a que estaba expuesto el sector financiero, entre ellos los relacionados con los bienes raíces, la bolsa de valores y las divisas. El Gobierno atendió sólo a algunas de esas recomendaciones y aplazó la adopción de medidas respecto a otras hasta después de “salir” del programa acordado con el FMI. Todo esto se debió en parte a una



complacencia excesiva de los políticos y en parte a que éstos “se cansaron de la reforma”.

Todos los interesados sabían que las entradas excesivas de capital pueden ser desestabilizadoras, y Filipinas tenía una experiencia directa al respecto, como consecuencia de la crisis mexicana que se produjo en la primera mitad de la década de 1990. También en este caso el Gobierno no prestó suficiente atención a las lecciones que dejó esa crisis y que el Banco le señaló en una nota informal sobre políticas en junio de 1995. El Banco ya había advertido al Gobierno que un cambio súbito de los inversionistas podría acabar rápidamente con las reservas del país, que ascendían a US\$6.000 millones a US\$7.000 millones, e indicado que las señales tempranas del mercado debían ser vigiladas estrechamente.

El Banco recomendó que se mantuviera una gestión fiscal y financiera estricta; que las reservas de divisas no se malgastaran en una oposición al ajuste del tipo de cambio impulsado por el mercado, y se usaran sólo en intervenciones destinadas a atenuar la inestabilidad excesiva de un día para otro; que el Gobierno no experimentara con la emisión de títulos de deuda vinculados con monedas extranjeras o denominados en éstas (pese a lo cual el Gobierno efectuó varias emisiones de bonos que establecieron un punto de referencia y facilitaron el acceso del sector privado a los mercados de capital internacionales; véase el Anexo Estadístico, Cuadro 5.1), y que el Gobierno considerara un impuesto temporal sobre las entradas de capital en virtud del cual se penalizarían (como en el Brasil) las entradas de capital a corto plazo, para evitar el riesgo de la dependencia excesiva del capital de ese tipo para financiar la cuenta corriente (no se tomó ninguna medida para desalentar las entradas de capital de corto plazo); que las autoridades fiscalizaran, supervisaran y mantuvieran bajo control los compromisos en divisas del Gobierno, las empresas estatales y controladas por el Estado y las instituciones financieras, y que el Gobierno interviniera más enérgicamente y comprara divisas para evitar la presión al alza sobre el peso que no estuviera justificada por los parámetros fundamentales de la economía, compensando esto con una política fiscal más restrictiva a fin de preservar las metas monetarias e influir directamente sobre la cuenta corriente (en vez de esto, se dejó que el tipo de cambio real se apreciara en un 17% entre 1994 y julio de 1997).

No obstante, a todos los analistas, dentro y fuera del Banco, los tomó por sorpresa la magnitud de la cri-

sis de confianza que se produjo a mediados de 1997, que llevó a una rápida depreciación del peso. En realidad, la expansión macroeconómica vigorosa pero de corta duración de mediados de los años noventa, el rápido progreso respecto a orientar la economía más hacia el mercado, la evolución favorable de las exportaciones y las grandes entradas netas de capital atenuaron por mucho tiempo el temor de que las deficiencias macroeconómicas (reconocidas) presentaran un riesgo grave para el crecimiento y la estabilidad monetaria a corto plazo.

#### Asistencia sectorial: resultados desiguales

*Fortalecimiento del sector financiero.* Al final de 1986 Filipinas tenía 29 bancos comerciales. Cuatro eran extranjeros, uno era estatal, y el resto consistía, en general, en bancos pequeños, locales, pertenecientes a familias, y tenían un elevado costo de operación. En septiembre de 1997 había 52 bancos comerciales, de los cuales sólo tres eran privados y 17 eran extranjeros. Cinco de ellos se dedicaban al comercio de instrumentos derivados y 17 podían invertir también en valores y suscribir valores. Quedan tres instituciones financieras estatales especializadas —el Development Bank of the Philippines (banco de desarrollo), el Land Bank (banco agrario) y el Al Amanah Bank— además de la National Housing Mortgage Finance Corporation (Corporación nacional de financiamiento de hipotecas para vivienda).

El crecimiento y cambio de configuración del sector bancario demuestra la eficacia de la reforma de la política del Gobierno, que consistió en abrir el sector, y del conjunto de asistencia del Banco, que tenía por objeto aprovechar la gran desreglamentación de los años ochenta. El Banco proporcionó apoyo mediante una combinación apropiada de ajuste sectorial en apoyo de políticas y operaciones de inversión basadas en estudios económicos y sectoriales anteriores. Gran parte de esto se emprendió con el apoyo del Gobierno, y el Banco procuró asegurar, especialmente en los años noventa, que los principales interesados se identificaran con la reforma basada en los estudios económicos y sectoriales. La *evaluación del sector financiero* de 1996 fue una excepción notable y constituyó un ejemplo de lo difíciles que fueron a veces las relaciones entre el Banco y el Gobierno. A pesar de un examen detenido de algunos problemas financieros urgentes y de recomendaciones de política concretas y pertinentes, el personal del Banco emprendió la evaluación por encima de las objeciones tanto del gobernador del

banco central como del representante residente del Banco respecto a oportunidad y modalidades. Este desacuerdo fue causa de que el Banco se distanciara de la participación en la reforma del sector bancario.

No obstante, el efecto global de la asistencia del Banco al sector financiero ha sido muy satisfactorio. Los mercados financieros internos han adquirido mayor solidez, se han capitalizado más, y se han desreglamentado en mayor medida desde la grave crisis de mediados de los años ochenta. El dinero en sentido amplio (incluidos los depósitos en divisas) como proporción del PNB se ha elevado a más del doble, y las carteras de préstamos se han mantenido relativamente productivas. Las reformas financiadas con el préstamo para ajuste del sector financiero permitieron fortalecer el banco central y el sistema financiero de Filipinas para hacer frente eficazmente a las secuelas tanto de la crisis mexicana en 1994 y 1995 como de la reciente crisis asiática, que fue más grave. Retrospectivamente se puede considerar que dicho préstamo constituyó una de las operaciones del Banco en el sector financiero que mejores resultados han dado. El Gobierno, y también el Banco, merecen que se les dé crédito por su firme determinación, acciones decisivas y liderazgo ejemplar.

Sin embargo, a las Filipinas todavía les queda camino por recorrer en lo que respecta a la intensificación financiera y al fortalecimiento del sector financiero. Su dinero en sentido amplio como proporción del PNB, que ascendía al 52% en 1996, sigue siendo bajo en comparación con Malasia (95%) y Tailandia (81%). El régimen regulatorio y de supervisión del sector sigue adoleciendo de deficiencias, como la falta de capital adecuado ponderado según el riesgo y también de reglamentación prudencial, además de la capacidad técnica insuficiente de los supervisores para evaluar rigurosamente los complejos instrumentos financieros derivados introducidos recientemente. Las leyes sobre el secreto bancario, la responsabilidad personal de los funcionarios supervisores y los engorrosos procedimientos legales y judiciales obstaculizan la aplicación de la reglamentación.

*Asistencia moderada a la pequeña y mediana empresa (PYME).* Entre 1976 y 1992 el Banco proporcionó US\$180 millones para financiar a la PYME por medio de cuatro líneas de crédito consecutivas. El Banco Asiático de Desarrollo (BASD) aportó US\$100 millones a la última de ellas. Las cuatro líneas de crédito se represtaron a diversas empresas pequeñas y medianas elegibles. Durante ese período el Banco finan-

ció casi 2.600 subproyectos, los cuales generaron alrededor de 64.000 empleos. Además de encauzar crédito hacia la PYME, el Banco respaldó diversas actividades distintas de los préstamos que afectaban directa e indirectamente a las empresas pequeñas y medianas, como el diálogo general sobre políticas con el Gobierno, los estudios económicos y sectoriales relativos a éstas, y la asistencia técnica directa.

La estrategia del Banco relativa a las empresas pequeñas y medianas tenía dos importantes objetivos. En primer lugar, el Banco procuró aumentar directamente los fondos a largo plazo de que disponen esas empresas, mediante la participación de las instituciones financieras. En segundo lugar, el Banco procuró generar empleo (especialmente fuera de Manila), con lo cual se reduciría la pobreza en última instancia. Considerados globalmente, los proyectos relativos a la PYME constituyeron un programa eficaz de asignación de crédito, pero modesto en cuanto a su capacidad de generación de empleo. Estos proyectos produjeron resultados satisfactorios en forma de mayor disponibilidad de fondos a largo plazo (se obtuvieron tasas de mercado) y creación de empleo, pero lograron poco en lo que respecta al desempleo global y la reducción de la pobreza.

*Proyectos del sector social mal orientados.* La estrategia del Banco relativa al alivio de la pobreza no se tradujo en medidas concretas en los sectores sociales sino recientemente. En general, las misiones de supervisión se han concentrado en el desembolso de fondos y el cumplimiento de estipulaciones específicas de los préstamos. Hasta hace poco se prestaba relativamente poca atención a lo que se lograba en el terreno. Los préstamos subsectoriales del Banco han producido resultados opuestos: progreso respecto a indicadores clave del desarrollo social y regresión en otros campos.

*Asistencia del Banco para salud: ningún impacto susceptible de medición.* Los mejoramientos registrados en los indicadores de la salud y la (modesta) desaceleración de la tasa de aumento de la población hasta mediados de la década de 1990 no se pueden atribuir a las actividades del Banco. Desde fines de la década de 1980 el Banco ha acelerado sus préstamos directos para campos prioritarios (salud reproductiva, atención primaria de la salud y control de enfermedades) y ha sido el principal coordinador de los donantes en este sector. Sin embargo, su asistencia en forma de préstamos se ha mantenido a un nivel modesto, principalmente debido a la preferencia del Gobierno por el

financiamiento en condiciones concesionarias suministrado por otros donantes. Se ha finalizado sólo un proyecto, que no ha sido evaluado todavía. Por consiguiente, no es posible determinar el impacto de la asistencia del Banco en los indicadores de la salud. En cuanto a los aspectos positivos, el Banco ha promovido con éxito la lucha contra la malaria y la tuberculosis. En cuanto a los aspectos negativos, los indicadores amplios de los insumos —como el gasto en operaciones y mantenimiento y la inversión pública en el sector— han seguido siendo minúsculos (e insuficientes), tal como en los 15 años anteriores. Con los fondos adicionales de los préstamos para ajuste estructural el Banco ciertamente podría haber hecho más en el campo de la salud, especialmente insistir en una modificación de la asignación de los recursos y de las políticas relativas a la utilización de los hospitales.

Un estudio realizado por el Banco en 1991 titulado *New Directions in the Philippines Family Planning Program* (Nueva dirección del programa de planificación familiar de Filipinas) contribuyó a que el Gobierno reemplazara el sistema antiguo e ineficaz de “reducción del aumento de la población” por un razonamiento nuevo de planificación familiar por motivos de “salud”. También suministró un plan apropiado, centrado en la salud reproductiva, para los préstamos del Banco relacionados con la planificación familiar. Ese plan se reflejó en el proyecto relativo a la *salud y seguridad de la mujer* (1995), pero la promoción, el liderazgo y las instituciones del Gobierno siguen siendo demasiado débiles para que el programa de planificación familiar tenga gran influencia frente a la fuerte oposición de la Iglesia Católica.

*Asistencia del Banco en el campo de la educación: resultados mixtos.* El Banco ha respaldado la producción de libros de texto, la capacitación de profesores en el trabajo y la preparación de programas de estudio, pero los resultados generales de los proyectos y los logros institucionales han sido decepcionantes. La reasignación y el aumento del gasto presupuestario de modo de beneficiar al sector de la educación tampoco han dado resultados satisfactorios. Las matrículas han aumentado, pero la calidad de la educación y el acceso a ésta por parte de los estudiantes de familias pobres no han mejorado.

El énfasis actual del Banco en la calidad de la educación primaria y en el acceso a ésta por parte de los estudiantes de familias pobres favorece a sus objetivos en materia de alivio de la pobreza. Su énfasis secunda-

rio en el mejoramiento de la capacitación vocacional y técnica para satisfacer las necesidades de una economía en expansión parece justificarse menos. Hay escasas indicaciones de que el Banco haya identificado las fallas del mercado que justifiquen la intervención del Gobierno. La calidad inicial de estos proyectos es muy insatisfactoria.

Por medio del préstamo más reciente, para el *tercer proyecto de educación elemental*, se abordan campos de deficiencia con el enfoque de que hay que correr un gran riesgo para obtener una gran recompensa. Se intenta reemplazar el sistema educacional centralizado por un mecanismo descentralizado, en el cual los afectados —asociaciones de padres, comunidades y ONG— tengan una mayor participación. En ese proyecto se han focalizado específicamente provincias pobres y niños desaventajados, y se han introducido el uso de la capacitación en el trabajo y diversos mecanismos de donación para promover mejoramientos administrativos y la adopción de métodos innovadores originados en las propias escuelas. El proyecto tiene por objeto mejorar la capacidad institucional de modo que los organismos pertinentes puedan ejecutar su estrategia eficazmente. La cobertura está limitada a las 20 provincias focalizadas en el programa de reforma social (PRS), más otras seis provincias pobres. La clasificación de la supervisión indica que el proyecto ha comenzado bien, pero hay que proceder con cautela, en vista de la envergadura de éste y la experiencia que se tiene en el sector.

*Atención debida a las desigualdades entre hombres y mujeres.* En los últimos 12 años se han introducido en la política pública mejoramientos en cuanto a la igualdad entre ambos sexos. La situación legal de la mujer, aunque ya era ventajosa según las normas internacionales, ha mejorado aún más. Por otra parte, han persistido los problemas relativos a la salud reproductiva (tasas muy altas de fecundidad total, de mortalidad materna y de morbilidad) y al mercado laboral (gran diferencia entre los hombres y las mujeres en cuanto a tasa de participación en la fuerza de trabajo, salarios y tasas de desempleo). La concentración del Banco en la cuestión de la salud reproductiva parece justificarse. Es necesario intensificar las consultas y la comunicación con los organismos públicos, las ONG de mujeres y los donantes que tengan programas relacionados con las desigualdades entre los hombres y las mujeres.

*Impacto limitado de la asistencia del Banco en muchos otros sectores.* La reforma de las políticas del

Gobierno, el gasto y el apoyo del Banco a los sectores básicos de la economía — agricultura, ordenación de recursos naturales, energía, transporte y agua y saneamiento— no ha producido resultados sustantivos. El Gobierno y el Banco han obtenido éxito en sólo dos sectores —el del agua potable y saneamiento y el de desarrollo municipal— pero incluso en estos dos casos el éxito es algo dudoso. Diversos problemas han impedido que el desarrollo sea más eficaz en todos los sectores básicos de la economía, entre ellos, la falta de capacidad institucional, las demoras en la ejecución de los proyectos, cuestiones de política que siguen sin resolverse, y la mala sincronización del apoyo del Banco. El Banco ciertamente sobreestimó la curva de aprendizaje del gobierno de Aquino respecto al desarrollo. La mayoría de los proyectos de desarrollo de fines de la década de 1980 adolecieron de problemas presupuestarios y de adquisiciones.

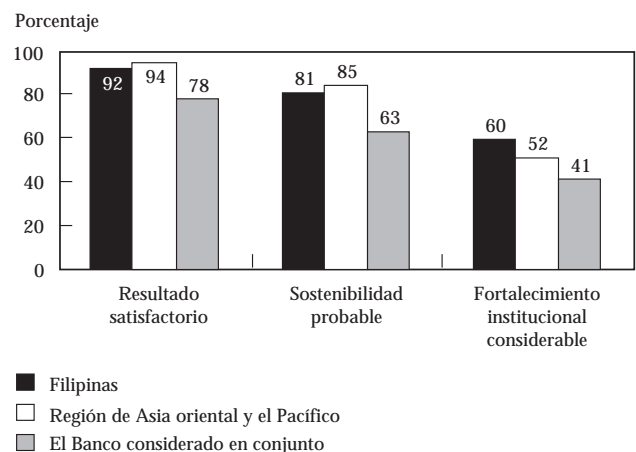
En el caso de la *agricultura*, la trayectoria de la asistencia del Banco es menos que satisfactoria<sup>1</sup>. En la ejecución de su estrategia, las prioridades del Banco incluían la promoción del crecimiento agrícola, pero sin poner suficiente énfasis en la equidad de dicho crecimiento, o en la reforma agraria, o en la focalización de los proyectos para lograr un rápido alivio de la pobreza. La National Irrigation Authority (Autoridad nacional de riego), que el Banco había ayudado a convertir en una de las instituciones de riego más eficaces de los países en desarrollo en los años setenta y primeros años de la década de 1980, se habían deteriorado en los últimos años de ésta. Hasta ahora no se ha hecho ningún esfuerzo por respaldar las estrategias de diversificación de productos, salvo por cierto apoyo indirecto a través de los proyectos de crédito rural. Los esfuerzos del Banco a favor de la reforma de este sector, que habían comenzado bien a mediados de los años ochenta, no han logrado impedir un retroceso en la liberalización del comercio.

En cuanto a los aspectos positivos, la asistencia del Banco para riego ayudó a las Filipinas a lograr la autosuficiencia en la producción de arroz. Las zonas con sistemas de riego financiados en virtud de programas del Banco tienen la incidencia más baja de pobreza rural. En el campo de la educación agrícola y transferencia de tecnología, el Banco ayudó a financiar el establecimiento de un centro de educación agrícola de renombre internacional. El Banco también ayudó a que el país aprovechara los beneficios de la revolución verde.

Sin embargo, el crecimiento del sector sigue siendo decepcionante. La pobreza ha disminuido lentamente en las zonas rurales, y con menos lentitud que en las zonas urbanas. La capacidad institucional sigue siendo deficiente entre los organismos sectoriales, a los niveles tanto nacional como local. Después de más de 30 años de préstamos y asesoramiento en materia de políticas, no hay ninguna señal de que el sector esté en vías de llegar a la recuperación sostenida. No obstante, en un estudio reciente titulado *Promoting Equitable Rural Growth* (Promoción del crecimiento rural equitativo) (1997) se describe una nueva estrategia global para el desarrollo rural.

Respecto a la *ordenación ambiental*, en la estrategia adoptada por las Filipinas en 1989 para la explotación sostenible de los recursos no se han abordado los factores que ponen en peligro la viabilidad a largo plazo del medio ambiente. El trabajo ambiental de avanzada del Banco en las Filipinas sentó las bases de un programa de apoyo de los donantes a la reforma ambiental, con extensa participación de ONG. Las innovaciones del *proyecto regional de Visayas central* relacionadas con la tenencia de las tierras altas constituyeron un importante agente catalizador respecto a la adopción del sistema del arrendamiento a 25 años en virtud del programa de silvicultura social que se convirtió en el punto central de la política ambiental del gobierno de Aquino. El Banco ha incorporado debidamente la ordenación ambiental en su estrategia y ha diagnosticado correctamente las condiciones que impedirían el deterioro de los recursos y aliviarían la grave

**GRÁFICO 2.1: RESULTADOS COMPARATIVOS DE LA EVALUACIÓN DEL DEO POR EJERCICIO DE APROBACIÓN (MILLONES DE US\$)**



tensión ambiental. Sin embargo, no ha avanzado vigorosamente más allá de esa etapa. Su trabajo de proyectos se ha clasificado como satisfactorio, pues por medio de él se ha encauzado al Gobierno en la dirección acertada en lo que respecta al medio ambiente, por lo menos hacia una conciencia duradera del lento deterioro de su medio ambiente. No obstante, este esfuerzo ha tomado largo tiempo, y todavía no ha producido resultados importantes.

En el campo de la *energía*, desde 1986 la asistencia del Banco no ha sido satisfactoria, pese a que con una sola excepción todos los proyectos financiados por el Banco han sido clasificados como satisfactorios. En el caso del *préstamo para el sector de la energía* aprobado en 1990, en un informe de evaluación *ex post* preliminar del DEO se ha propuesto clasificarlo de la siguiente manera: resultados marginalmente insatisfactorios, viabilidad a largo plazo incierta, e impacto modesto en cuanto a fortalecimiento institucional. Ni el Gobierno o su empresa nacional de electricidad, la National Power Corporation (NPC), ni el Banco previeron las repercusiones desastrosas que tendrían para la oferta de energía la paralización de la construcción de la central eléctrica nuclear de 600 MW que estaba a medio terminar y la falta de planificación y de otras inversiones. Además, la contribución del Banco al diseño y la construcción de una central con el sistema COT, que resolvió en 1994 la grave escasez de electricidad de los primeros años de la década de 1990, fue mínima. En el mejor de los casos, el Banco no manifestó ningún entusiasmo y en el peor de los casos, se opuso al programa

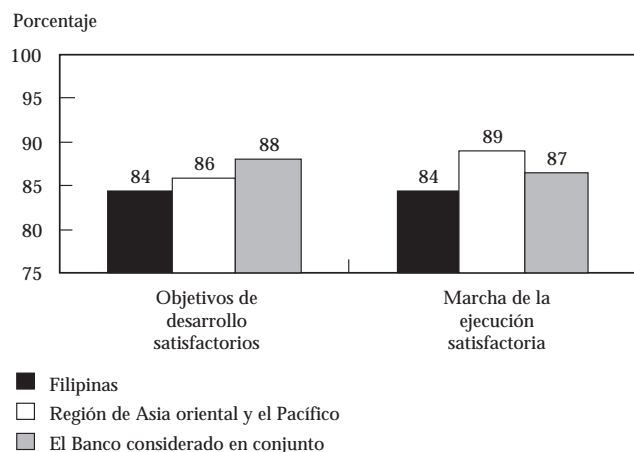
#### RECUADRO 2.4: MEJORA LA CALIDAD INICIAL DE LOS PROYECTOS

Un examen de la calidad inicial de los 33 proyectos aprobados en los ejercicios de 1990-97 demuestra un gran mejoramiento, lo cual coloca a las Filipinas cerca de la meta de 100% satisfactoria respecto a la calidad inicial. El estudio fue realizado independientemente y sin el beneficio retrospectivo de la evaluación de la supervisión o del informe de terminación, aplicando los criterios estándar usados para el estudio de proyectos de todo el Banco realizado en 1996, ECON III.

Un descubrimiento sorprendente de este estudio fue que todos los proyectos de energía fueron considerados insatisfactorios o suma-

mente insatisfactorios, debido principalmente a las deficiencias de los organismos de ejecución y los riesgos consiguientes. Muchos otros proyectos dependían demasiado del apoyo financiero e institucional del Gobierno, y tanto la planificación en caso de surgir imprevistos como el análisis de los riesgos eran insuficientes. Por ejemplo, tres de los cuatro proyectos de educación se consideraron insatisfactorios o muy insatisfactorios respecto a su calidad inicial principalmente porque su éxito dependía mucho de la calidad de la participación y coordinación del Gobierno, y del cofinanciamiento de donantes.

GRÁFICO 2.2: PROYECTOS EN MARCHA: CLASIFICACIÓN DE LA SUPERVISIÓN (AL 17 DE OCTUBRE DE 1998)



debido a su elevado costo directo. En ningún caso apreció debidamente el alto costo de la inacción<sup>2</sup>. Por otra parte, la CFI hizo una inversión de avanzada en el primer proyecto, con lo cual ofreció a sus asociados la holgura necesaria para contraer compromisos a largo plazo y proveyó un modelo para operaciones subsiguientes (véase el Recuadro 2.3). En comparación con los primeros años de la década de 1990, indudablemente los consumidores están mejor atendidos hoy en día, pero persisten los estrangulamientos de la transmisión, y el sector cuasistatal de la distribución (que registra excesivas pérdidas técnicas y de otra índole) continúa adoleciendo de inversiones insuficientes.

Los esfuerzos desplegados por el Banco desde 1991 en relación con la reestructuración de la empresa

nacional de electricidad —NPC— no han producido resultados sostenidos. El Banco ha prestado casi US\$1.000 millones a una NPC poco solvente durante los últimos diez años, pero según las estimaciones en 1997 la generación interna de ingresos de esa empresa seguía siendo negativa, contraviniendo lo estipulado en el convenio de préstamo. Las pérdidas de la NPC han aumentado aún más debido a la reciente depreciación del peso, que no estuvo unida a un ajuste adecuado de las tarifas. Debido a los continuos problemas financieros de la NPC, varias centrales eléctricas grandes, encargadas recientemente y financiadas por el sector privado, permanecerán inactivas por largos períodos, hasta que la NPC termine de instalar las líneas de transmisión (financiadas por el Banco). Se prevé que otras centrales financiadas por el Banco y afectadas por la falta de líneas de transmisión reanudarán su producción después del 31 de marzo.

El Banco ha puesto de relieve los asuntos correctos en el diálogo sectorial, particularmente los relacionados con los precios de la energía, la reestructuración del sector de la electricidad y la desreglamentación del sector del petróleo. En 1992 el Banco otorgó una donación, con recursos del Fondo especial para la formulación de políticas y el perfeccionamiento de los recursos humanos, para asistencia técnica destinada a respaldar la preparación de la privatización de la NPC. Esto debería producir resultados positivos poco después de las elecciones presidenciales de mayo, pues se espera la promulgación de una ley sobre diversos asuntos, la cual permitiría privatizar la NPC y finalizar el marco regulatorio de la participación del sector privado, incluida la fijación de derechos de importación. La supervisión clasificó como satisfactorios los cinco proyectos de la cartera activa del Banco durante 1997, pero hay que tener cautela, pues todos fueron clasificados como insatisfactorios en cuanto a calidad inicial y la ejecución de uno de ellos (el de *electrificación rural*) está sufriendo grandes demoras.

En el campo del *agua y saneamiento*, el Banco ha otorgado diez préstamos por un total de US\$540 millones desde los últimos años de la década de 1970. En los primeros años de la década de 1980 el Banco concluyó que la Local Water Utilities Administration (Administración de empresas locales de agua potable) no era un prestatario adecuado, pero deseaba apoyar a ese sector y al desarrollo en las provincias, de modo que otorgó préstamos a la Metropolitan Waterworks and Sewerage System (Sistema metropolitano de agua y

alcantarillado), que atiende a Manila, y en 1990 concedió un préstamo sectorial para todo el país, recurriendo a tres entidades públicas y a los gobiernos locales como organismos de ejecución.

Las operaciones crediticias finalizadas del Banco en el sector del agua potable y saneamiento han producido resultados mixtos y se han clasificado como sólo marginalmente satisfactorias. Algunas metas físicas del proyecto se cumplieron (por ejemplo, ampliación de la distribución) y otras no (cobertura del servicio y reducción del agua no contabilizada). Invariablemente los proyectos se finalizaron con varios años de retraso debido a demoras en las adquisiciones, al desempeño ineficiente de los contratistas y a la escasez de fondos locales. A pesar de grandes logros que situaron a las Filipinas por encima de la mayoría de los demás países de Asia sudoriental (excepto Malasia), alrededor del 35% de los 28 millones de habitantes de grandes zonas urbanas no contaban con agua corriente y la mayoría no tenían ningún medio satisfactorio de eliminar desechos; en las zonas rurales la situación es peor todavía. Pero es posible que gracias al gran esfuerzo desplegado por el Banco en su examen de las políticas en los años noventa, a su decisión de renunciar a otorgar préstamos considerables en vez de encauzar fondos a través de empresas locales de agua potable no reformadas, y al sistema que ha adoptado recientemente para el sector —planificación de abajo hacia arriba y participación de los gobiernos locales— mejore la evolución de la cartera.

En el campo del *desarrollo municipal*, en varias operaciones de préstamo para infraestructura urbana el Banco se ha adaptado a la realidad de los gobiernos locales y las ha convertido en instrumentos útiles de la descentralización. Desde mediados de la década de 1980, los préstamos para desarrollo municipal se han convertido en mecanismos eficaces para financiar programas locales y abrir las puertas de los mercados de crédito internos a los gobiernos locales solventes, a través del Fondo para desarrollo municipal (hay una cuarta línea de crédito en preparación).

Por otra parte, en el campo de la política de *descentralización*, el trabajo analítico destinado a proveer asesoría en profundidad no se completó en la forma programada y se lograron resultados parciales solamente. El Banco comenzó a preparar un análisis de las finanzas de los gobiernos locales en junio de 1988, pero el estudio resultante, titulado *Fiscal Decentralization* (Descentralización fiscal) se dio a conocer a principios

de 1993, cuando la mayoría de las cuestiones clave se habían resuelto y el parlamento ya había adoptado las modificaciones finales del código de los gobiernos locales. En los últimos años el Gobierno ha preferido dirigirse a otros donantes cuando requiere trabajo analítico. No obstante, una nota de política del Banco de 1996 y dos estudios realizados en 1994-97 y financiados con donaciones del Fondo para el Desarrollo Institucional ayudaron en la preparación de un marco de políticas para el financiamiento de las inversiones nacionales que ha sido adoptado por la comunidad de donantes. Cabe señalar que el estudio de recomendaciones del Banco presentado hace largo tiempo respecto a la introducción de criterios de igualdad en la asignación de los ingresos nacionales y los incentivos para movilizar ingresos locales ha sido aplazado hasta después de las próximas elecciones.

En el campo del *transporte*, la estrategia del Banco ha sido ambiciosa y se ha concentrado en la eliminación de tres tipos de limitaciones —financieras, institucionales y relacionadas con las políticas— con resultados mixtos. El Banco ha respaldado la desreglamentación, la participación del sector privado, el fortalecimiento de las instituciones y el aumento del gasto en operaciones y mantenimiento. Las operaciones crediticias se han concentrado en el importante subsector vial. Desde 1985 hasta la fecha han habido siete proyectos de transporte —incluida una operación para ajuste estructural que tenía un importante componente de reforma del transporte— en ejecución (cinco han sido finalizados y dos están todavía en ejecución). El proyecto de *mejoramiento marítimo*, que había estado en preparación desde 1992, fue cancelado en 1997 debido a un desacuerdo con el Gobierno respecto a su contenido de políticas. La coordinación con otros donantes —respecto a los estudios de los proyectos y sectoriales— fue eficiente.

La desreglamentación, financiada con el *préstamo para integración económica*, constituyó en gran parte una aceptación y legalización de las condiciones existentes. El extraordinario progreso inicial respecto a la participación privada en los subsectores vial y portuario se ha perdido. Por ejemplo, la participación del sector privado en el mantenimiento de caminos aumentó del 10% en 1984 al 70% en 1994, pero luego disminuyó obligadamente al 50%, debido a la interferencia política. El objetivo más importante de la asistencia del Banco, el mantenimiento de la red de caminos, se ha visto menoscabado por las asignaciones presupuestarias



insuficientes (en los últimos años, alrededor del 0,2% al 0,3% del PNB para los sectores del transporte y las comunicaciones).

#### Instrumentos y colaboración

##### *Estudios económicos y sectoriales de alta calidad, pero con pasos en falso*

El diagnóstico de los males de las Filipinas efectuado por el Banco ha sido correcto y se ha basado en estudios económicos y sectoriales sólidos, tanto al nivel macroeconómico como al nivel sectorial. El Gobierno ha valorado la contribución intelectual del Banco, plasmada en informes de alta calidad que cubren todos los campos clave. Los memorandos económicos sobre el país y los exámenes del gasto público, para los cuales se han utilizado muchos otros estudios y documentos de política internos y externos, han contribuido a la formulación del amplio programa de reforma. Las notas informales sobre políticas, que resumen las opiniones del Banco sobre cuestiones específicas o contienen enseñanzas derivadas de la experiencia mundial del Banco, han facilitado el diálogo sobre políticas. Este trabajo también ha beneficiado a la comunidad de donantes.

No obstante, la eficacia y el impacto de los estudios económicos y sectoriales se han visto limitados por problemas relacionados con la difusión y el momento en que se han efectuado esos estudios. Funcionarios públicos clave de nivel medio y superior, presidentes de comités parlamentarios, dirigentes empresariales, ex

miembros del gabinete y destacados intelectuales frecuentemente desconocen el contenido (y a veces incluso la existencia) de informes del Banco que no son confidenciales (por ejemplo, el *estudio del gasto público* de 1994, que fue un informe muy caro, tuvo sólo un impacto moderado en la asignación de los gastos). En algunos casos, el país adoptó decisiones estratégicas y legales antes de que el Banco pudiera terminar sus informes (como en el caso del *estudio sobre la descentralización fiscal* de 1993). Asimismo, el estudio sobre *una estrategia para la lucha contra la pobreza* de 1996 se efectuó en un momento poco apropiado, dado el extenso trabajo que ya había realizado una comisión presidencial como preparación de una reunión cumbre sobre la pobreza<sup>3</sup>. En la *evaluación del sector financiero* de 1996 no se tuvo en cuenta la sensibilidad de las autoridades a ciertos aspectos. El Banco no proporcionó un análisis técnico ni un análisis de la reforma de las políticas adecuado en un campo crítico para el programa de reforma social económica —las deficiencias institucionales del poder judicial— y tampoco exploró las cuestiones relativas a la discriminación entre los sexos en el mercado laboral.

#### *Resultados satisfactorios de los préstamos para proyectos*

En los 12 años transcurridos entre los ejercicios de 1986 y 1997, el costo directo anual del suministro de los programas a las Filipinas (préstamos y servicios distintos de los préstamos) ha fluctuado entre US\$5,5 millones y US\$7,6 millones (en dólares constantes del ejercicio de 1997), habiéndose registrado el costo más bajo en el ejercicio de 1997 y el más alto en el de 1991. En cuanto a tiempo del personal, el costo total ha fluctuado entre 31 y 34 años-funcionario. Durante el mismo período el Banco aprobó 49 proyectos para Filipinas, por un total de cerca de US\$5.700 millones. De este total se ha desembolsado alrededor del 74% (US\$4.200 millones a febrero de 1998). Alrededor del 25% de los compromisos (US\$1.400 millones) ha correspondido a préstamos para fines de ajuste y el 75% (US\$4.200 millones) a préstamos para inversiones. Los préstamos para fines de ajuste se concentraron en el período de 1987-93 y terminaron en el ejercicio de 1993.

*Pertinencia y eficacia general.* La asistencia del Banco ha sido tanto pertinente como satisfactoria al nivel macroeconómico y en lo que respecta a la promoción del sector privado (incluidos los préstamos para la PYME), el fortalecimiento del sector financiero y el desa-

rollo municipal. Para la asistencia se han usado diversos instrumentos, como los préstamos para fines de ajuste y el diálogo sobre políticas, los préstamos para inversiones específicas a intermediarios financieros y para infraestructura local, la coordinación de la ayuda y la asistencia técnica. El Banco utilizó eficazmente los recursos para inversión de la CFI y del FIAS. Además, el Banco y el FMI establecieron una sólida relación de cooperación.

La relevancia y la eficacia han sido desiguales en otros sectores, pese a los buenos resultados de proyectos específicos. La infraestructura, la calidad de la educación y la calidad burocrática no han ido a la par de las necesidades de una economía que se recupera rápidamente en un mercado mundial integrado. La asistencia del Banco no se concentró en asegurar el acceso de los pobres a los servicios educativos sino hace poco, y se limitó a la salud y la planificación familiar. En el sector de la electricidad, ayudó sólo en parte a hacer frente a la crisis de 1990-92 y a resolver el problema de las deficiencias institucionales y financieras de la empresa pública de generación y transmisión. La evolución del sector de la agricultura y la asistencia social a los pobres siguen viéndose perjudicadas por las elevadas barreras protectoras de los productos alimentarios. Hasta hace muy poco la asistencia del Banco fue insuficiente en lo que respecta a apoyar la reforma agraria del Gobierno. Por consiguiente, entre 1986 y 1997 la asistencia fluctuó entre pertinente y marginalmente satisfactoria en algunos sectores (agua y saneamiento y transporte) y poco pertinente o insatisfactoria en otros (salud, educación, agricultura y energía)<sup>4</sup>. Estas clasificaciones desfavorables se atribuyen a diversas fallas del clima institucional y de las políticas, pero también a la oportunidad, diseño o ejecución de las intervenciones del Banco, tanto crediticias como de otro tipo.

*Eficacia, sostenibilidad e impacto en materia de fortalecimiento institucional de cada proyecto.* Los préstamos del Banco han mejorado considerablemente en comparación con sus resultados anteriores a 1986; actualmente casi ha alcanzado el estándar regional de Asia oriental y el Pacífico. Los resultados de alrededor del 92% de los proyectos aprobados y terminados (por valor) fueron clasificados como satisfactorios (o más que satisfactorios), calificación muy superior a la del Banco considerado en conjunto (78%), y a la de la región de Asia meridional (72%) y sólo ligeramente inferior a la de la región de Asia oriental y el Pacífico (94%). La clasificación de las Filipinas respecto a la probable sostenibilidad es igualmente alto, 81%; su



clasificación en cuanto al impacto de los proyectos en materia de fortalecimiento institucional fue superior a la norma (60%) de Asia oriental y el Pacífico (52%).

Las cinco operaciones de ajuste aprobadas desde el ejercicio de 1986 han sido calificadas como satisfactorias en cuanto a sus resultados y probabilidades de sostenibilidad (una tasa de éxito del 100%), y cuatro tuvieron un considerable impacto desde el punto de vista del fortalecimiento institucional (el *préstamo para el programa de gestión de la deuda* tuvo un impacto insignificante en el fortalecimiento institucional debido a la índole de esa operación). En el caso de los proyectos de inversión, los porcentajes satisfactorios en cuanto a resultados, probabilidades de sostenibilidad y fortalecimiento institucional también se han elevado desde 1985, al 87%, 68% y 43%, respectivamente. Entre los proyectos de inversión finalizados que se aprobaron en los años noventa se registraron resultados insatisfactorios en las operaciones relativas a energía, educación y microfinanciamiento.

*Cartera de proyectos reciente.* La cartera de proyectos de las Filipinas fue sólida hasta el final de 1997. Fue (y sigue siendo hasta la fecha) la tercera en orden de importancia en la región de Asia oriental y el Pacífico, después de la de China e Indonesia, tanto en compromisos totales (US\$2.212 millones) como en número de proyectos (23). Su evolución estuvo en consonancia con los promedios de Asia oriental y el Pacífico, que fueron superiores a los de cualquier otra región. Entre los proyectos que estaban en ejecución en octubre de 1997, el 93% (según el valor) recibió una calificación satisfactoria respecto a los objetivos de desarrollo y el 91% recibió esa calificación respecto a la marcha de su ejecución. Estos porcentajes se comparaban favorablemente con los de la región de Asia oriental y el Pacífico, que eran del 93% y el 90%, respectivamente.

Algunos indicadores más recientes del desempeño de la cartera (al 2 de febrero de 1998), señalaban que se había producido un leve deterioro de la evolución relativa de las Filipinas: el 16% de los compromisos estaban en peligro, frente al 13% en el caso de la región y el 22% en el Banco considerado en conjunto, según el Grupo de garantía de calidad del Banco. Dos proyectos —el de *administración de caminos* y el de *salud y nutrición urbanas*— recibieron la calificación de insatisfactorios respecto a los objetivos de desarrollo y al progreso de la ejecución. Otros dos —el segundo *proyecto de alcantarillado de Manila* y el *proyecto de electrificación rural*— experimentaban grandes retrasos

en su ejecución. Las razones más comunes de la marcha deficiente de los proyectos fueron la administración de éstos y los problemas de adquisiciones. Finalmente, las clasificaciones de la supervisión entre los jefes de proyectos se habían tornado mucho más realistas, razón por la cual se observaba una proporción muy pequeña de discrepancias entre las clasificaciones de la supervisión y los informes de terminación<sup>5</sup>.

*Eficiencia.* El costo global de la asistencia del Banco se sitúa dentro de las gamas de los comparadores. Otros indicadores de eficiencia parecen estar dentro de límites razonables. Tanto el presupuesto administrativo total como los recursos para estudios económicos y sectoriales disminuyeron debidamente, en consonancia con la disminución de los compromisos de préstamos y el mejoramiento de la evolución económica y social del país.

El costo medio del producto de los estudios económicos y sectoriales durante el decenio de los ejercicios de 1988-97 ha sido inferior al de la región de Asia oriental y el Pacífico, pero muy superior al de la mayoría de los comparadores excepto Indonesia. Aunque el costo medio de los préstamos por proyecto es menor que el promedio regional y de otros comparadores, entre el ejercicio de 1985 y el de 1997 el número de semanas-hombre aumentó en un 27% y el costo directo en dólares lo hizo en un 33%. Gran parte de este incremento se puede atribuir al aumento de los proyectos abandonados. Esto refleja un importante cambio de actitud del Gobierno, que al comienzo recibió con satisfacción las contribuciones del Banco, tanto intelectuales como en materia de planificación, y luego recurrió a fuentes de financiamiento más baratas entre los donantes. Para el ejercicio de 1997 la cartera de préstamos bajo supervisión se había reducido en un 44% desde el ejercicio de 1985 (50 proyectos), a 28 proyectos activos. Sin embargo, el costo de la supervisión aumentó, de acuerdo con la tendencia general de la región de Asia oriental y el Pacífico y del Banco tomado en conjunto, debido a la creciente importancia que se atribuye a la gestión de la cartera desde el ejercicio de 1994. Los proyectos de las Filipinas tuvieron un costo de supervisión sólo ligeramente superior, en promedio, al de los proyectos de Asia oriental y el Pacífico en general, pero muy superior al de Malasia y Tailandia. El costo medio más alto de la finalización de los préstamos por proyecto correspondió al desarrollo de recursos humanos (más de 140 semanas-funcionario) y el más bajo fue el de los préstamos multisectoriales (alrededor de 40 semanas-funcionario). El costo de

finalización de los proyectos de agricultura y de gestión del sector público también se contó entre los más altos.

#### *Coordinación eficaz de la ayuda*

El Banco ha contribuido a coordinar la ayuda y crear un consenso entre los donantes y dentro del Gobierno mediante diálogos regulares al nivel oficial, al presidir reuniones del Grupo Consultivo, y al nivel extraoficial; además ha organizado reuniones de grupos de trabajo basados en Manila con otros donantes. El Banco respaldó los esfuerzos del Gobierno por aumentar su capacidad y asumir una posición cada vez más afirmativa respecto a la coordinación de la ayuda. El diálogo regular sobre políticas y el proceso del Grupo Consultivo ayudaron al Gobierno a abordar las preocupaciones de los donantes y a establecer prioridades para la ayuda y las asignaciones presupuestarias. Los estudios económicos y sectoriales del Banco y sus operaciones crediticias ayudaron al Gobierno a proveer a la comunidad de donantes marcos de política claros para formular y coordinar sus propias estrategias. Las unidades de preparación de proyectos del Banco ayudaron al Gobierno a preparar proyectos bien diseñados, y recurrir luego a las fuentes de financiamiento más baratas disponibles. El Gobierno ha asumido cada vez más la responsabilidad por la coordinación al nivel de los programas y la preparación de las reuniones de donantes.

El Banco ha hecho un buen trabajo en cuanto a ayudar a coordinar la asistencia externa. Recientemente ha tomado medidas para introducir el sistema de copreparación de proyectos en sus acuerdos de cofinanciamiento. El cofinanciamiento se ha usado eficazmente. El Gobierno ha logrado obtener recursos adicionales en condiciones concesionarias que a donantes individuales les habría resultado difícil canalizar por medio de sus propios proyectos. Los donantes han podido comprometer y desembolsar sus fondos disponibles mucho más rápidamente, sin poner en peligro la calidad del proyecto.

La alta prioridad que ha asignado el Banco a la coordinación de la ayuda queda de manifiesto en el elevado porcentaje de años-funcionario y del presupuesto destinado a este fin en comparación con el total. Tanto en costo como en tiempo, las Filipinas sobrepasaron el promedio de Asia oriental y el Pacífico y el Banco por un gran margen durante todo este período, lo cual se explica en gran parte por la frecuencia de las reuniones del Grupo Consultivo y de otros donantes. El Banco ha hecho buen uso de estos recursos y ha consolidado

su liderazgo respecto a la formulación de las reformas estructurales y el programa de inversiones públicas. En general, el énfasis del Banco en la coordinación de los donantes fue muy pertinente y eficaz, porque promovió la armonía entre los principales donantes en el campo de las políticas, lo cual era esencial para que las reformas del Gobierno no se retrasaran.

Las reuniones del Grupo Consultivo también han constituido un foro abierto para coordinar el asesoramiento en materia de políticas y diferentes actividades de los donantes en las Filipinas, vigilar el progreso de las reformas de las políticas y la ejecución de los programas y proyectos, proveer oportunidades y un programa de trabajo claro para muchas reuniones informales sobre distintos temas, crear una oportunidad para que el Gobierno asuma un mayor liderazgo en la coordinación de la ayuda, y ofrecer a grupos de intereses más amplios la ocasión de dar a conocer sus opiniones.

#### *El Banco y su alianza con las ONG: una relación cada vez más madura*

Una comunidad de ONG diversa, un gobierno colaborador y los conocimientos y la experiencia de organismos donantes han creado un clima propicio a la participación de los afectados. El Banco ha promovido eficazmente la participación de las ONG a distintos niveles de las operaciones del Banco, especialmente desde principios de la década de 1990. La mayor apertura del Banco, especialmente de la misión residente, durante los últimos años ha sido bien recibida.

El trabajo relacionado con proyectos efectuado en las Filipinas en los últimos tres a cinco años se ha concentrado cada vez más en las minorías étnicas entre los pobres y en las estrategias participatorias en que la comunidad interviene activamente. Esto se refleja en una parte de la focalización de los proyectos del sector social y en la ordenación de los recursos naturales. Por ejemplo, diversas ONG participan directamente en el *proyecto de conservación de zonas protegidas prioritarias*, que abarca una combinación de protección de la biodiversidad, ordenación de recursos naturales y ordenación de los recursos basada en la comunidad, el cual se concentra en la legalización de tierras ancestrales heredadas de los pueblos autóctonos.

Sin embargo, muchas ONG mantienen cierto escepticismo respecto a la conversión del Banco a la participación. Parte de su escepticismo es simplemente una cuestión práctica. Por ejemplo, algunas ONG tienden a considerar las exigencias del Banco en materia de

consultas y adquisiciones como una señal de desconfianza, o una imposición, pero esa imposición generalmente se disipa a medida que se familiarizan con el entorno en que el Banco realiza sus operaciones. No obstante, el escepticismo se debe también a cierto resentimiento por el hecho de ser tratadas como “aliados” inferiores. Unas pocas ONG opinan que, en la formulación de las políticas, tanto el Gobierno como el Banco supeditan sus intereses a las preferencias de los “contratistas” o consultores. A veces, una cierta desconfianza personal se debe a la arrogancia de los funcionarios de la sede del Banco.

En general, el Banco ha respondido a las necesidades de las ONG que han participado en los proyectos. También ha aprendido lecciones que ha incorporado en los diseños de proyectos nuevos de riego, financiamiento rural, salud y educación. Sin embargo, a diferencia de otros donantes, parece estar más interesado en utilizar la capacidad existente que en aumentar la capacidad. El Banco no se mantiene informado sobre la situación o el número de ONG participantes una vez que termina su intervención en los proyectos financiados por el Banco. Los representantes locales de los donantes que desarrollan actividades relacionadas con la creación de capacidad en las ONG han observado que el Banco no se arriesga a trabajar con ONG que se encuentran en su estado formativo, sino que siguen la ruta más segura de seleccionar a las que ya han trabajado eficientemente con otros donantes.

#### *Potencial inexplorado de los préstamos para desarrollo*

El Banco no actuó con rapidez al comienzo del gobierno de Aquino, aunque liberó la porción sin desembolsar de su *préstamo para insumos del sector agrícola*, a fin de dar un impulso inicial a la producción agrícola. Como resultado del efecto desfasado de la desaceleración anterior de los compromisos, en 1986 los desembolsos de préstamos registraron su nivel más bajo —US\$168 millones— y fueron inferiores a US\$300 millones en 1987 y 1988. Los funcionarios del Banco opinaban que el mantenimiento de un flujo neto positivo de recursos del Banco era no sólo conveniente sino necesario para respaldar el crecimiento continuo y el diálogo sobre políticas con el Gobierno. Aunque la administración de nivel superior había autorizado préstamos anuales por un monto de alrededor de US\$500 millones al gobierno de Aquino, en los cuatro años de los ejercicios de 1986 a 1989 el Banco quedó por debajo de sus planes de préstamos, en un 25%. La

razón principal de esto fue que el Banco no contó con los recursos presupuestarios necesarios para tramitar un número suficiente de proyectos.

Los compromisos de préstamo aumentaron acen-tuadamente, a casi US\$1.877 millones en los ejercicios de 1990-91, al acelerar el Banco sus préstamos de desembolso rápido para apoyo a la balanza de pagos y adelantar varios proyectos que estaban en tramitación. No obstante, éstos se redujeron nuevamente, a entre US\$430 millones y US\$628 millones en los tres años siguientes (ejercicios de 1992 a 1994). Esta vez la reducción se debió a la poca capacidad de absorción de los organismos prestatarios, que se manifestó en forma de problemas de ejecución de los proyectos en marcha y demoras en la preparación de proyectos nuevos. Durante esos años el Banco podría haber vuelto a los préstamos para fines de ajuste, con el objeto de promover la reforma de las políticas. Los debates sobre políticas que tuvieron lugar dentro del país durante la segunda mitad de la década de 1980 se tornaron mucho más contenciosos debido a la transferencia de fondos negativa a la comunidad de donantes. Si el Banco hubiera tenido una participación más vigorosa y menos rigurosa, las reformas se podrían haber efectuado a un ritmo más rápido.

Desde 1994 los préstamos otorgados al Gobierno por el Banco han sido uniformemente de un monto inferior al que el Banco estaba dispuesto a prestar e inferior a lo que se necesitaba para respaldar las necesidades de inversión de una economía en rápida recuperación. Durante el trienio más reciente, el de los ejercicios de 1995-97, los compromisos han registrado un promedio de US\$252 millones anuales. Este bajo nivel parece deberse principalmente a la decisión adoptada por el Gobierno en 1993 de limitar nuevamente el endeudamiento público en el extranjero (y, por consiguiente, ante el Banco). El Directorio del Banco había aprobado un programa anual de préstamos de alrededor de US\$500 millones.

La transferencia total neta de recursos del país al Banco fue de US\$2.700 millones durante el período de 1986-97, y según las proyecciones (de diciembre de 1997) ascendería a US\$536 millones en 1998 y aumentaría en los años siguientes. La gran magnitud de esta transferencia de recursos neta negativa en esta etapa temprana del desarrollo de las Filipinas hace dudar de la prudencia de haber eliminado los préstamos para fines de ajuste a mediados de los años noventa, cuando el programa de reforma estructural todavía no estaba terminado<sup>6</sup>.



# Hacia una nueva estrategia de asistencia: El avance hacia un plano más alto

Es probable que las Filipinas, tal como se fortalecieron a raíz del desorden económico y social que prevaleció antes de 1986, superen los problemas creados por la actual crisis regional. La resistencia del país y su pueblo —puesta a prueba repetidamente por situaciones de emergencia internas, naturales y mundiales— presagian un progreso económico y social más profundo y más rápido después de la crisis asiática. Sus efectos proveen una oportunidad para efectuar reformas políticas e institucionales que impartan una competitividad

renovada a la economía. Las Filipinas cuentan con factores fundamentales para subir por la escala del desarrollo, como estabilidad política, un consenso amplio, un gobierno decidido, apoyo de la comunidad de donantes, una población instruida, calificada, trabajadora y que habla inglés, y ahora una trayectoria de 12 años de gestión económica acertada. Estas condiciones positivas se deben aprovechar para ayudar al país a cobrar impulso y dar el salto que necesita para unirse a los países de industrialización reciente.

Para ayudar a la economía a explotar su potencial de crecimiento, fortalecer su capacidad para soportar exigencias internas y mundiales y reducir la pobreza, el Banco debe concentrar su asistencia en ayudar al Gobierno a continuar y profundizar su programa de reforma, que no ha terminado. Al ampliar su ambiente

liberalizado —circunstancia valiosa que lo diferencia de sus vecinos— el país deberá aplicar tanto las lecciones que enseñó el milagro de Asia oriental como las aprendidas penosamente con la crisis más reciente de esa región. Los niveles de inversión deben aumentarse y sostenerse con financiamiento de fuentes menos inestables. El país debe modificar la composición del ahorro externo recurriendo a fuentes externas de fondos a largo plazo, a fin de que en el futuro la economía dependa menos de las entradas de capital de corto plazo. La pobreza debe ser focalizada directamente, mediante programas de base amplia que vayan más allá de la filtración de los beneficios del crecimiento acelerado. Hay que atenuar o eliminar las limitaciones de las políticas e institucionales que quedan en los sectores sociales, la agricultura, la ordenación de los



recursos naturales y la infraestructura. Debe mejorar la capacidad de ejecución.

Se necesita un nuevo acuerdo de colaboración entre el Gobierno, las ONG, el Banco y la comunidad de donantes para movilizar y usar la ayuda externa eficazmente. Ese acuerdo debe respaldar un programa sólido de desarrollo a mediano plazo, financiado por fuentes de ahorro externo a largo plazo y una competencia mínima entre los donantes. Un esfuerzo de ese tipo podría ayudar a las Filipinas a avanzar rápidamente en los sectores social y económico durante el próximo gobierno. El Banco debe ser más selectivo en su asistencia distinta de los préstamos, a fin de profundizar su análisis e incrementar su participación. La asistencia en forma de préstamos debe ser selectiva y estar coordinada con la de otros donantes, pero también debe ser de mayor cuantía, para financiar el programa de reforma inconcluso y las necesidades adicionales en materia de inversión a través de un conjunto diversificado de instrumentos: operaciones de desembolso rápido, préstamos a intermediarios financieros, prés-

tamos para inversiones sectoriales, garantías, y nuevos instrumentos de préstamo adaptables. Se necesitará un aumento de los recursos presupuestarios asignados a las Filipinas para financiar esa asistencia de mayor cuantía.

#### **Fortalecimiento de la política macroeconómica y gestión del sector público**

En el muy corto plazo el Banco debe estar preparado para ofrecer, según la gravedad de las salidas de capital y la necesidad de compartir la carga equitativamente, préstamos de emergencia para ayudar a aliviar la actual escasez de liquidez, que se ha traducido en tasas de interés reales muy altas. Éstos podrían tomar la forma de un préstamo para recuperación económica, supeditado a que el país firme un acuerdo de derecho de giro precautorio con el FMI, a ciertas medidas que ya han sido tomadas, y a que el Gobierno se comprometa a llevar a cabo un programa general de reforma a mediano plazo. El préstamo, si se usara para aumentar las reservas oficiales agotadas en vez de destinarse a

gastos adicionales, reduciría directamente las necesidades de refinanciación del Gobierno en el mercado de capital interno. Con esto bajarían las tasas de interés y se reduciría la gravedad de la desaceleración económica de 1998. Ahora bien, el Banco debe avanzar rápidamente más allá de esa asistencia de emergencia e intensificar su apoyo —a partir de este año— a las reformas necesarias para corregir las deficiencias macroeconómicas que han limitado el crecimiento y dejado a la economía en una situación vulnerable ante los cambios desfavorables de la coyuntura.

En el *sector financiero*, la asistencia del Banco debe orientarse hacia el fortalecimiento del sector bancario y el mercado de capital, de modo de aumentar el ahorro del sector privado, encauzar el ahorro interno y externo hacia la inversión de manera más eficiente, y minimizar las repercusiones de las crisis financieras futuras, sean éstas internas o mundiales. Convendría una combinación de asistencia técnica y préstamos para ajuste orientada hacia la acción. El Banco podría otorgar un préstamo para ajuste con un componente de asistencia técnica para resolver las deficiencias que quedan en los regímenes legal, regulatorio y de supervisión, y en la resolución de la quiebra de instituciones financieras. Este préstamo también podría financiar la corrección de los incentivos distorsionados que promueven la intermediación del sistema bancario en dólares en vez de pesos, así como otras medidas para administrar los flujos futuros de capital a corto plazo. Se podría aumentar el monto de un préstamo para asistencia técnica destinada a la reforma del financiamiento de la vivienda, que está en preparación. También se necesitarían la asistencia técnica del Banco y los servicios de asesoría de la CFI para la preparación de un plan de capitalización del mercado de bonos, que no se ha desarrollado, y para la reforma del sistema de pensiones. Dado que la composición demográfica del país constituye una amenaza muy remota para la disciplina fiscal, la reforma de las pensiones podría no parecer una prioridad urgente. Sin embargo, es uno de los pocos instrumentos que existen para dar impulso al ahorro privado. Luego se podría otorgar un préstamo para ajuste del mercado de capital, a fin de financiar la ejecución de las reformas convenidas.

Respecto a la *gestión del gasto público*, se recomienda una combinación de estudios regulares del gasto público, llevadas a cabo conjuntamente con el Gobierno, y un préstamo para fines de ajuste, para ayudar a reestructurar el gasto y orientarlo más hacia

la inversión pública y el mantenimiento (en la infraestructura y los servicios sociales) y a ejecutar la reforma de la administración pública. Con esta operación también se podría introducir el concepto de la igualación de las asignaciones entre las regiones —y todas las unidades de los gobiernos locales— y de los incentivos que favorezcan el aumento de los ingresos locales. Otras medidas institucionales destinadas a aumentar la eficiencia de la burocracia (como las medidas contra la corrupción adoptadas recientemente) y de la gestión del gasto público (como los presupuestos multianuales y la renovación de los programas de inversión) también se podrían financiar con una combinación de donaciones y asistencia técnica. En el caso de los sectores que ya tienen políticas apropiadas e instituciones establecidas, los exámenes regulares del gasto público deberían abrir las puertas a los préstamos con poca condicionalidad para inversión sectorial y para programas adaptables. El Banco debería efectuar un estudio en profundidad del poder judicial y sus opciones en materia de reforma, como medio de respaldar el desarrollo económico del país y atender a la población pobre y vulnerable, y luego otorgar préstamos para una reforma judicial íntegra en el mediano plazo.

Considerando las condiciones iniciales, se ha logrado un gran progreso en cuanto a apertura, especialmente a través de la *liberalización del comercio*, excepto en el caso de los productos agrícolas. La reciente depreciación del peso ofrece la oportunidad de ir más lejos en la reducción de los derechos de importación, especialmente los que se aplican a los productos alimentarios. Además de impulsar la productividad al dejar que opere la ventaja relativa, los consumidores pobres (que actualmente están abrumados por la protección de los alimentos) se beneficiarían con la liberalización. El Banco podría respaldar dicha medida con un préstamo para fines de ajuste, de modo de ayudar al Gobierno a iniciar la reforma y a tomar medidas de protección social para los pobres y desfavorecidos y medidas compensatorias para los desplazados.

#### Apoyo a la promoción del sector privado y la infraestructura básica

Además de financiar reformas destinadas a aumentar la eficiencia de las burocracias, el Grupo del Banco debería hacer más por ayudar al sector privado a contribuir a la solución del problema de la infraestructura insuficiente. En la *iniciativa de la infraestructura y el sector privado* ya se han establecido los elementos que se

necesitan para respaldar una estrategia de aumento de la participación del sector privado, pero se necesita asistencia técnica para llevar a término el marco regulatorio (por ejemplo, las directrices relativas a las garantías del Gobierno y el tratamiento de las propuestas que no se han solicitado) de la participación del sector privado. Se necesita una nueva estrategia del Grupo del Banco para establecer claramente la contribución del Banco, la CFI y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) para apoyar la promoción del sector privado, de acuerdo con lo sugerido en el informe de 1994 sobre la *evaluación del sector privado*. Esto es particularmente importante en vista del lento progreso del aumento de las actividades privadas en sectores clave, especialmente la transmisión de energía, el transporte vial y marítimo, y el suministro de agua potable y saneamiento fuera de Manila.

Dentro del ambiente macroeconómico e institucional correcto que existe y se espera que continúe en Filipinas, el Banco puede consolidar el progreso suplementando la oferta de crédito privado (en su mayor parte a corto y a mediano plazo) con fondos a largo plazo. Por consiguiente, el Banco debería reincorporar los *préstamos a intermediarios financieros*, incluida la PYME, en su lista de instrumentos. Con estos préstamos también se pueden financiar y ampliar las reformas del sector financiero. En lo que respecta al microcrédito, que posiblemente constituya la intervención más directa y beneficiosa en cuanto a aliviar la pobreza a mediano plazo, el Banco debería aprovechar su experiencia, diseñar un vehículo sencillo e interesante y ofrecer fondos para préstamos a microempresas. En este caso el Banco podría duplicar otros modelos que han dado buen resultado con estudios y una tramitación de costo mínimo, y estudiar y efectuar innovaciones y mejoramientos piloto separadamente. Para evitar el uso limitado de asistencia técnica, al diseñar los componentes de asistencia técnica se podría adoptar un enfoque impulsado por la demanda, orientado hacia el sector privado.

En el campo de la *electricidad*, la NPC necesita urgentemente asistencia financiera antes de su privatización. El Banco puede ayudar en este sentido mediante la vinculación de los préstamos a ese sector con la promulgación de leyes que permitan la privatización de la NPC y la finalización del marco regulatorio necesario para la participación privada. En vista de la mala calidad inicial de los proyectos, el Banco debe intensificar la supervisión de toda la cartera del sector

de la energía eléctrica. La meta a corto plazo del Grupo del Banco debe ser privatizar virtualmente todos los aspectos del sector de la electricidad, y ponerlo sobre una base comercial sólida, dentro de un marco regulatorio despolitizado. Una vez que se den estas condiciones, la CFI puede hacer más por satisfacer las necesidades del sector en materia de inversiones, y el Banco puede reorientar sus recursos a fin de financiar otros campos de la infraestructura que los inversionistas privados consideran menos interesantes desde el punto de vista financiero (y en los cuales sigue existiendo una necesidad considerable de inversiones públicas). Entretanto, se necesitará supervisión más intensa (y posiblemente la reestructuración de una parte de la cartera) para compensar la mala calidad inicial.

En el caso del *agua potable y el saneamiento*, el Grupo del Banco debería intensificar su asistencia en lo que respecta al establecimiento de un marco regulatorio sólido y a una privatización rápida fuera de Manila, a fin de demostrar el proceso y presentar un modelo. Esto podría ir más allá de las actuales propuestas de asistencia técnica y notas sobre política, e incluir garantías del Banco y servicios de asesoría y recursos financieros de la CFI. En una estrategia nueva del Banco se deberían incorporar las conclusiones de los estudios sectoriales en marcha del BAsD y del estudio del Banco sobre las reformas institucionales de las empresas estatales y controladas por el Estado (que comprenden a la Local Water Utilities Administration), y abordar explícitamente la cuestión del apoyo futuro a dicho organismo. El Banco Mundial, el BAsD y el Gobierno deberían decidir una política conjunta para la Local Water Utilities Administration.

El Banco sigue siendo un prestamista importante en este sector. Es posible que sólo un número limitado de unidades gubernamentales locales y distritos de agua sean aptos para la participación del sector privado (es decir, los sistemas más grandes, prometedores en cuanto a viabilidad financiera y administración progresiva), pero la mayoría deberá permanecer en el sector público durante los próximos cinco a siete años. Dado que el mismo principio se aplica a otros sectores de la infraestructura y que el Banco ha tenido éxito en el sentido de que los beneficiarios de préstamos pasados para *desarrollo municipal* ahora pueden obtener fondos en el mercado de capital, el Banco podría continuar, y en realidad aumentar, sus préstamos e incluir a todas las unidades gubernamentales locales insolventes. Esos préstamos podrían comprender un aumento del

componente de formación de capacidad (como la capacitación proporcionada por la academia estatal local). Se necesita urgentemente una estrategia participatoria para ayudar a los gobiernos locales a hacer frente a una de las tasas de urbanización más rápidas del mundo y sus repercusiones en cuanto a infraestructura, sociales y ambientales.

La asistencia al sector del transporte cae dentro de la misma categoría. El Banco debe continuar trabajando en el transporte, debido al importante lugar estratégico que ocupa este sector, a sus actuales deficiencias institucionales, a la necesidad de inversiones públicas, y a la considerable experiencia del Banco en el campo del transporte. Pero el Banco debe adoptar un método participatorio en la preparación de un documento para discusión detallado de la reforma de las políticas y un documento subsiguiente de estrategia de la asistencia, que incluyan una discusión explícita de las etapas de cada reforma y una evaluación de las pérdidas y las formas de compensar a los perjudicados. Los estudios sectoriales deben concentrarse en los cinco campos fundamentales que todavía no se han reformado, y los préstamos del Banco para ese sector deben supeditarse a que el Gobierno se ocupe de ellos: i) privatización del mantenimiento de carreteras; ii) establecimiento de un fondo vial, de una autoridad nacional vial y otras modificaciones conexas; iii) introducción de la autonomía y una participación creciente del sector privado en el sistema portuario y el sector marítimo en general; iv) fortalecimiento administrativo y de la capacidad del personal en el sector del transporte, incluida la delegación de poderes a las provincias, y v) fomento de la competencia.

#### Impulso al desarrollo rural y reducción de la pobreza

En los últimos años el Banco ha hecho un esfuerzo decidido por abordar más directamente la cuestión de la situación de los pobres en las zonas rurales. Los proyectos de ordenación de recursos hídricos y desarrollo de la comunidad agraria aprobados recientemente son testimonio de la renovada determinación del Banco de adoptar una estrategia más vigorosa para reducir la pobreza rural. En un estudio reciente (1977) titulado *Promoting Equitable Rural Growth* (Promoción del crecimiento rural equitativo) el Banco describe una nueva estrategia global de desarrollo rural, muy oportuna para orientar el proceso participatorio planificado y llegar a una nueva estrategia de desarrollo del sector aprobada por el Gobierno,

y posteriormente a una estrategia de asistencia convenida del Banco.

Mediante la sinergia de un préstamo para ajuste comercial y préstamos conexos para el sector, el Banco debería respaldar la reducción de los derechos de importación sobre el maíz y otros cereales, la eliminación del monopolio del arroz y la promoción de las exportaciones de ese producto, y el aumento de la participación del sector privado en la producción, comercialización y distribución de productos e insumos agrícolas. El Banco debería proveer asistencia técnica (o realizar conjuntamente con el Gobierno y otros donantes importantes un estudio del gasto público) para establecer las prioridades compartidas de los recursos internos y externos que se gasten en el sector. Los campos que requieren mayor atención y recursos tanto en el programa de gastos del Gobierno como en los préstamos y la asistencia distinta de los préstamos del propio Banco son la infraestructura rural y gastos conexos en operaciones y mantenimiento, las instalaciones para después de las cosechas, y los servicios de investigación y extensión.

Se debe hacer un esfuerzo especial por focalizar la asistencia en los pobres y en las regiones en que éstos viven, y por inducir a las ONG, las organizaciones comunitarias locales y los beneficiarios a que participen en el examen de los proyectos en marcha y la formulación y diseño de los nuevos (no sólo en su ejecución). Dos proyectos aprobados recientemente (el de *explotación de recursos hídricos* y el de *desarrollo de la comunidad de la reforma agraria*) fueron diseñados con esa orientación. El Banco debería incrementar su apoyo a la reforma agraria, que es crucial para la distribución más equitativa de los activos. Más allá de la asistencia técnica a sus beneficiarios, el apoyo presupuestario temporal para ayudar al Gobierno a ejecutar rápidamente la etapa final de la reforma agraria ayudará a restablecer la certidumbre de los terratenientes restantes y a revitalizar la inversión privada en el sector.

Finalmente, en el campo de la *protección ambiental y ordenación de los recursos naturales*, el Gobierno carece de recursos internos suficientes (humanos y fondos locales de contrapartida) para hacer frente al reciente resurgimiento de la asistencia en forma de financiamiento externo y para crear medios eficientes de transferir parte de estos proyectos financiados externamente a los gobiernos locales. El Banco podría suministrar asistencia técnica para ayudar a fortalecer la capacidad de los organismos pertinentes en materia de planificación de inversiones y de diseño y ejecución



de proyectos, promover los sistemas de protección del medio ambiente basados en la comunidad y mejorar la ordenación de los recursos naturales.

#### Reconsideración del desarrollo humano

En vista de su cartera limitada y arriesgada de proyectos en marcha en sectores críticos para el alivio de la pobreza como los de la salud, planificación de la población y educación, el Banco debería prestar atención intensa e inmediata a la supervisión de todos los proyectos en marcha y, de no producirse un cambio rápido, reestructurar el proyecto de *salud y nutrición rural*. La renuencia del Gobierno a tratar de obtener empréstitos externos (especialmente del Banco) para esos sectores ha sido causa de que una serie de proyectos hayan sido abandonados después de haberse destinado una energía considerable a su preparación. Como se prevé que habrá una disponibilidad continua de dinero en condiciones más favorables dentro de la comunidad de donantes, el Banco podría considerar la posibilidad de abandonar los préstamos nuevos en estos sectores y dejar que el Gobierno y otros donantes provean los recursos necesarios para llenar el vacío.

Sin embargo, el Banco puede y debe continuar analizando las políticas y las limitaciones institucionales en todos los campos de la salud, planificación familiar, educación y protección social, y asesorar al Gobierno respecto a las reformas e intervenciones futuras. La supervisión de la cartera actual debería ampliarse, de modo de observar y analizar lo que sucede en el sector en vez de limitarse a los aspectos relacionados con los proyectos. Se deberían absorber los conocimientos y los estudios sectoriales de otros donantes. En los exámenes futuros del gasto público se podría luego incorporar, suplementar y analizar esa información. Convendría que el Banco aunara las experiencias que ha tenido en los países en desarrollo respecto a la rentabilidad social de las inversiones del Gobierno en planificación familiar, atención primaria de la salud y mejoramiento de la calidad de la educación primaria en las zonas pobres, a fin de abogar por el aumento de las inversiones (un mayor endeudamiento externo a largo plazo) destinadas a estos fines.

En cuanto a la discriminación entre los sexos, se necesitaría un pequeño esfuerzo para celebrar consultas y comunicarse mejor con los organismos públicos y grupos femeninos en relación con los estudios del Banco sobre cuestiones que afectan a la mujer y otras actividades relacionadas con los proyectos. En este sen-

tido, se recomienda una pequeña ampliación del estudio del mercado laboral femenino contenido en el informe económico más reciente, a fin de explorar la desigualdad entre los sexos.

Si el Banco deseara continuar otorgando préstamos en estos sectores, podría buscar una oportunidad para prestar fondos para planificación familiar, atención primaria de la salud y lucha contra enfermedades, y realizar operaciones de tipo sectorial consistentes en financiamiento o cofinanciamiento de una etapa de un programa de gastos convenido. En el campo de la educación, el Banco debe buscar oportunidades en la enseñanza primaria y limitar su participación en la educación vocacional y terciaria al asesoramiento<sup>1</sup>.

#### Formación de alianzas

La capacidad del Banco de proveer este programa de asistencia reorientado aumentaría si intensificara sus relaciones con las ONG y la sociedad civil y si aumentara la participación de éstas en la preparación de la estrategia, los estudios económicos y sectoriales, y los proyectos del Banco. El Banco debería difundir sus opiniones sobre políticas, su estrategia y sus estudios económicos y sectoriales fuera de la órbita del Gobierno (pero con su consentimiento), para influir en las deliberaciones de la sociedad civil y del parlamento. Al hacer esto debería respetar y apoyar las estrategias y prioridades adoptadas finalmente por el país a través de su propio proceso consultivo y democrático.

El Banco debería ayudar a las Filipinas a maximizar las fuentes de recursos a largo plazo para obtener el ahorro externo necesario mediante sus propios préstamos, la continuación de la coordinación de la ayuda y una mayor movilización de ésta. También debería tratar de obtener mejores resultados prácticos a nivel sectorial. Los exámenes regulares del gasto público serían muy valiosos para los donantes a este respecto, pero el Banco tendría que establecer un nuevo acuerdo de colaboración entre el Gobierno, el Banco y los donantes. La coordinación de la ayuda por parte del Banco ha sido elogiada por los donantes y por el Gobierno, pero hay una gran competencia amistosa (aunque antieconómica), especialmente en los préstamos a los sectores sociales, y poca preocupación recíproca por los resultados de otros donantes.

Un sistema más prometedor que el de que cada organismo sostenga conversaciones sobre estrategia bilaterales (o que el sistema de la copreparación y cofinanciamiento de los donantes múltiples en el caso de

proyectos específicos) sería que se estableciera entre los donantes una estrategia conjunta y una delimitación más clara de las responsabilidades, especialmente al nivel de los préstamos. El proceso de preparar conjuntamente una estrategia de asistencia para todos los donantes importantes ayudaría al Gobierno a intensificar sus esfuerzos en materia de coordinación de la ayuda y aprovechar la asistencia externa para lograr un impacto máximo en la práctica. El Banco ya ha ensayado ese método en el caso de su asistencia externa a Mindanao durante los últimos dos años. Ha llegado el

momento de aumentar esta forma eficiente de colaboración, basándose en los éxitos del pasado. El proceso podría comenzar con un acuerdo en líneas generales sobre un documento semejante a uno relativo a parámetros de política económica y una matriz de reformas y estrategias de desarrollo sectorial a mediano plazo, y terminar con una matriz de la contribución propuesta de cada donante. Para 1999<sup>2</sup> la meta del Banco debería ser una estrategia de asistencia al país verdaderamente participatoria, que incluya toda la asistencia externa.

---

# NOTAS FINALES

## Capítulo 1

1. Además de su vinculación con el fracasado régimen de Marcos, la transferencia negativa de recursos del Banco Mundial constituyó otra importante fuente de antipatía respecto a las instituciones financieras internacionales a fines de los años ochenta.

## Capítulo 2

1. La Oficina Regional está en desacuerdo con la conclusión de que la asistencia del Banco ha sido ineficaz e insatisfactoria. Según esa Oficina, los resultados han sido mixtos, en parte debido a la naturaleza de las intervenciones (algunos proyectos bien intencionados estuvieron mal diseñados), pero sobre todo debido a la vulnerabilidad de las operaciones a la profunda crisis de los años ochenta.

2. La Oficina Regional opina que dicha declaración no hace justicia a la actuación de los especialistas sectoriales del Banco. Ha informado que, si bien el equipo encargado de la energía estaba preocupado porque las condiciones del primer proyecto tipo COT favorecían excesivamente a Hopewell y existía el peligro de que el Gobierno terminara pagando por una electricidad que no podría usar, no todos sus integrantes compartían esta opinión. A través de su contacto con los bancos inversionistas y los proponentes de los proyectos COT, los funcionarios del Banco ayudaron a crear un clima más favorable a su participación; el Banco había organizado una mesa redonda sobre oportunidades de proyectos COT (en el sector de la energía eléctrica y otros sectores), en general había apoyado los esfuerzos del Gobierno, y la mayor parte de su diálogo sobre políticas, incluido el relacionado con la fijación de precios, fue crucial en cuanto a establecer la base correcta para las operaciones COT.

3. El Banco no comparte esta opinión, y aduce que gran parte del análisis y las deliberaciones relativas al informe sobre la pobreza tuvieron lugar antes de la reunión cumbre.

4. La Oficina Regional no está de acuerdo con esa caracterización de la asistencia del Banco en los sectores de la salud, educación, agricultura y energía.

5. La evolución de la cartera más corriente (24 proyectos, US\$2.200 millones a octubre de 1998) se ha deteriorado durante el último año en términos absolutos y en términos relativos, prin-

cialmente debido a los efectos de la crisis financiera. Sólo el 84% de los proyectos bajo supervisión han sido calificados como satisfactorios, lo cual representa un deterioro con respecto al 93% anterior. Hay tres proyectos clasificados actualmente como insatisfactorios en cuanto a objetivos de desarrollo y marcha de la ejecución (el de *refuerzo de la red de transmisión*, el de *salud y nutrición urbanas* y el de *salud y seguridad de la mujer*). El Grupo de garantía de calidad estima que hay un cuarto proyecto en peligro (el *segundo proyecto de la bahía Subic*). La evolución de la cartera del país, que sigue a la zaga de la de la región (86%), recientemente se ha situado en un nivel inferior al promedio del Banco considerado en conjunto (88%).

6. En sus comentarios sobre este informe, el Bangko Sentral ng Pilipina (BSP) insistió en que las transferencias negativas netas del periodo de 1986-96 se produjeron cuando la productividad del capital era elevada, mientras que las transferencias positivas netas del Banco se efectuaron en el periodo de 1975-84, cuando la productividad del capital era relativamente baja. El BSP manifestó que no había una sola estimación cuantificable del valor de la asistencia del Banco Mundial al país, en la cual estuviera debidamente ponderado el impacto negativo de la contribución financiera directa del Banco al crecimiento, así como su contribución indirecta (presumiblemente positiva) a las reformas de las políticas e institucionales, los niveles de ayuda globales de los donantes, y la confianza internacional.

## Capítulo 3

1. La Oficina Regional no está de acuerdo con las recomendaciones del DEO en el sentido de que deje los préstamos de los sectores sociales a otros, pues opina que si el Gobierno toma ciertas decisiones difíciles, al Banco le corresponde una función en materia de préstamos, inclusive respecto a la reforma de los sectores de la educación vocacional y superior.

2. La Oficina Regional señala que se han programado deliberaciones con los donantes importantes en el contexto de la próxima preparación de la estrategia de asistencia al país, pero que una estrategia de asistencia conjunta no parecer ser factible debido a las limitaciones de otros donantes y al considerable costo adicional implícito, especialmente en vista del gasto de coordinación de la ayuda que, como se señala en el informe, ya es relativamente alto.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahuja, V., and others. *Everyone's Miracle? Revisiting Poverty and Inequity in East Asia*. Washington, DC: World Bank, 1997.
- Aiyer, Sri-Ram. *Anatomy of Mexico's Banking System Following the Peso Crisis*. Report No. 45 (Revised), Regional Studies Program, Latin America and the Caribbean Technical Department, Washington, DC: World Bank, December 1996.
- Alegre, A.G. (ed.). *Trends and Traditions, Challenges and Choices: A Strategic Study of Philippine NGOs*. Ateneo de Manila University, Manila, 1996.
- Asian Development Bank. *Emerging Asia: Changes and Challenges*. Manila, 1997.
- Baird, Michael. *Note on the Lessons for the World Bank of the Mexican Crisis*. Office of the SVP, Development Economics, Washington, DC: World Bank, June 1996.
- Balisacan, A.M. "Agricultural Growth, Landlessness, Off-farm Employment and Rural Poverty in the Philippines." *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 41, No. 3, pp. 533-562, 1993.
- "Agricultural Growth, Policy Regime, and Rural Poverty in the Philippines." Draft Provisional Paper, Agriculture and Environment Operation Division, East Asia and Pacific Region, Washington, DC: World Bank, 1996.
- Bhattacharya, Amar, Stijn Claessens, and Leonardo Hernandez. "Recent Financial Market Turbulence in Southeast Asia: A Note." Washington, DC: World Bank, October 1997 (mimeo).
- Binswanger, H.P. *The Policy Response of Agriculture*. Supplement to the *World Policy Economic Review* and the *World Bank Research Observer*.
- Birdsall, N., D. Ross, and R. Sabot. "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia." *The World Bank Economic Review*, Vol. 9, No. 3, pp. 477-508, 1995.
- Bordo, M. *Financial Crises*. Elgar Press, 1992.
- Broad, Robin. *Unequal Alliance, The World Bank, the International Monetary Fund, and the Philippines*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- Caprio, G., and Daniela Klingebiel. "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy or Bad Banking?" Annual Bank Conference on Development Economics, April 25-26, Washington, DC: World Bank, 1996.
- Chisholm, R. "Upland Natural Resources Strategy Paper." Draft Divisional Paper, Agriculture and Environment Operation Division, East Asia and Pacific Region (EA1AE), Washington, DC: World Bank, 1996.
- Claessens, Stijn, and Thomas Glaessner. *Are Financial Sector Weaknesses Undermining the East Asian Miracle?* Washington, DC: World Bank, September 1997.
- Clarke, G. "Participation and Protest: Non Governmental Organizations and Philippine Politics." Ph.D. Thesis, SOAS/University of London, 1995.
- Cruz, C.M.J., I. Zosa, and C.L. Goce. "Population Pressure and Migration: Implications for Uplands Development in the Philippines," *Journal of Philippines Development*, Vol. 15, 1988.
- David, C.C. "Policy Paper." Draft Divisional Paper, AE1AE, Washington, DC: World Bank, 1996.
- Department of Agriculture. *Medium-term Agriculture Development Plan 1993-98*. DA, Quezon City, 1994.
- Fry, Maxwell. *Money, Interest, and Banking in Economic Development*, 2d ed. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Galbis, Vincent. *Financial Sector Reforms in Eight Countries: Issues and Results*. IMF Working Paper, WP/95/141, Washington, DC, December, 1995.
- Giles, Martin. "Coping with Ups and Downs, A Survey of International Banking," *The Economist*, April 27, 1996.
- Hentschel, J. "Does Participation Cost the World Bank More? Emerging Evidence." Unpublished, Internet, June 1994.
- Honohan, Patrick. "Preventing Financial System Crises." Washington, DC: IMF, March 1996 (mimeo).
- Hutchcroft, Paul D. "Selective Squander: The Politics of Preferential Credit Allocation in the Philippines." In *The Politics of Finance in Developing Countries*, Hutchcroft and others, eds., Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993.
- IMF. *World Economic Outlook*. Washington, DC, December 1997.
- Kaminsky, G., and Carmen Reinhart. "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems." Washington, DC: IMF, February 1996 (mimeo).
- Khatkhate, D. "A Review of Banking Crises: Cases and Issues, by Sundararajan and Balino." *Economic and Political Weekly*, 1992.
- "Heretical Notes on Financial Reforms." Washington, DC: World Bank, n.d. (mimeo).
- Khatkhate, D., and I. Dalla. *Regulated Deregulation of the Financial System in Korea*. World Bank Working Paper #292, Washington, DC, 1995.

- Lugg, D. *Medium-term Agricultural Development Program: A Technical Review*. EA1AE, Washington DC: World Bank, 1996.
- Magdaraog, G. L.L. "A Case Study of an NGO-GO-WB Dynamics in a GEF-funded Philippine Integrated Protected Areas Project." NIPA, April 1996.
- Mason, A. "Will Population Change Sustain the 'Asian Economic Miracle'?" *Asia Pacific Issues*, No. 33, October 1997.
- "Population Change in East Asia's Miracle Economies: Is there a Connection?" Paper presented at the Policy Seminar on Asian Economic Development: Long Term Perspective, Tokyo, October 20-21, 1997.
- Medella, E. "An Assessment of the Philippine Economy: Trade and Industrial Policy." Draft report submitted to PIDS for the Assessment of the Philippine Economy Project, October 1997.
- Meltzer, Allan. *Sustaining Safety and Soundness: Supervision, Regulation, and Financial Reform*. Washington, DC: World Bank, December 1995.
- Mishkin, Frederic. "Understanding Financial Crises: A Developing Country Perspective." Annual Bank Conference on Development Economics, April 25-26, Washington, DC: World Bank, 1996.
- Montes, Manuel F. *Stabilization and Adjustment Policies and Programmes, Country Study 2, The Philippines*. World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, 1987.
- NEDA. *Medium Term Philippine Development Plan, 1993-1998*. Manila, 1994.
- "1995 Philippine Economic Performance and Prospects for 1996." Manila, 1996 (mimeo).
- Office of the President. *The Vision of Philippines 2000*. The Coordinating Council of the Philippine Assistance Program, Manila, 1993.
- Presidential Commission to Fight Poverty. *A Strategy to Fight Poverty*. Manila, 1994.
- Reyes, Romeo. *Official Development Assistance to the Philippines: A Study of Administrative Capacity and Performance*. University of the Philippines, 1985.
- Reitbergen-McCracken, J. (ed.). *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and other Stakeholders*. Washington, DC: World Bank, December 1996.
- Rojas-Suarez, Liliana, and Steven Weisbrod. *Financial Fragility in Latin America: The 1980s and 1990s*. Occasional Paper #132, Washington, DC: IMF, October 1995.
- Selvavinayagam, K. "Medium-term Agricultural Development Plan: A General Review." Draft Divisional Paper, EA1AE, Washington, DC: World Bank, 1996.
- Sachs, J. "Do We Need an International Lender of Last Resort?" *Princeton Studies in International Finance*, Department of Economics, Princeton University, 1996.
- Sheng, Andrew. *Bank Restructuring: Lessons from the 1980s*. Washington, DC: World Bank, 1996.
- Sundararajan, V., and T. Balino. *Banking Crises: Cases and Issues*. Washington, DC: IMF, 1991.
- Tan, E. *Effects of the Five Percent Uniform Tariff*. PIDS Discussion Paper No. 97-17, September 1997.
- The Asian Society. *A Chronology of Recent Events in the Philippines*. August 1984.
- Walden, Bello, David Kinley, and Elaine Elinson. *Development Debacle: The World Bank in the Philippines*. San Francisco, CA: Institute for Food and Development Policy (jointly with the Philippine Solidarity Network), 1982.
- Walton, Michael. "The Maturation of the East Asian Miracle," *Finance and Development*, September 1997.
- World Bank. *Sector Operations Review: Agricultural and Rural Development Program*. Report No. 3796-PHI. Washington, DC: World Bank, 1982.
- *Philippines: Agriculture-Issues in Pricing Policy*. Report No. 4845-PH. Washington, DC: World Bank, 1984a.
- *Philippines: Country Economic Memorandum*. Washington, DC: World Bank, 1984b.
- *Philippines: Country Program Paper*. Washington, DC: World Bank, 1985a.
- *The Philippines Food Processing Sector*. Report No. 5583-PH. Washington, DC: World Bank, 1985b.
- *Philippines: Agricultural Sector Memorandum*. Report No. 6250-PH. Vols. I and II. Washington, DC: World Bank, 1986a.
- "Philippines: 1986 Country Implementation Review of the World Bank-financed Projects. Background Paper." Washington, DC: World Bank, 1986a.
- *The Philippines Sugarlands Diversification Study*. Report No. 6042-PH. Washington, DC: World Bank, 1986b.

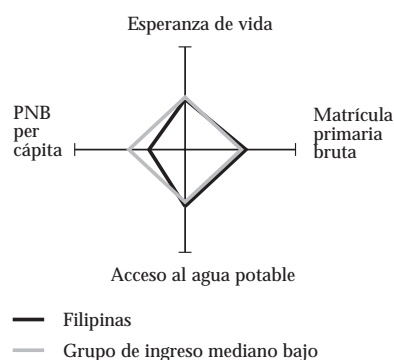
- *Agricultural Sector Strategy Review*. Report No. 6819-PH. Vols. I and II. Washington, DC: World Bank, 1987a.
- *Philippine Agriculture: Its Present Condition and Future Needs*. Report No. 6613-PH. Washington, DC: World Bank, 1987b.
- “Philippines: FY89 Country Program and Budget Paper.” Internal Document. Washington, DC: World Bank, 1988a.
- *The Philippines: The Challenge of Poverty*. Report No. 7144-PH. Washington, DC: World Bank, 1988b.
- *Philippines: Forestry, Fisheries, and Agricultural Resource Management Study (FARM Study)*. Report No. 7386-PH. (This study was later renamed *Philippines—Environment and Natural Resource Management Study*. Report No. 1 89-16502.) Washington, DC: World Bank, 1989.
- *Philippines: Country Strategy Paper*. Washington, DC: World Bank, 1990a.
- *Poverty. World Development Report 1990*. Washington, DC: World Bank, 1990b.
- *Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in the Philippines*. Report No. 8485-PH. Washington, DC: World Bank, 1990c.
- *World Development Report 1992: Development and Environment*. Washington, DC: World Bank, 1992.
- *Philippines: Irrigated Agriculture Sector Review*. Report No. 9848-PH. Vols. I and II. Washington, DC: World Bank, 1992b.
- *An Opening for Sustained Growth*. Report No. 11061-PH. Washington, DC: World Bank, 1993a.
- *Philippines: Country Strategy Paper*. Washington, DC: World Bank, 1993b.
- *Public Expenditure Management for Sustained and Equitable Growth*. Report No. 14680-PH. Washington, DC: World Bank, 1995.
- *Country Assistance Strategy*. Report No. 15362-PH. Washington, DC: World Bank, 1996a.
- *Philippines: A Strategy to Fight Poverty*. Washington, DC: World Bank, 1996b.
- *Implementation Completion Report (ICR): Mexico-FSRL* (Loan 3911-ME). LAC Region, Washington, DC: World Bank. June 1997 (draft).
- *Philippines: Promoting Equitable Rural Growth*. Draft Report No. 15782-PH. Washington, DC: World Bank, 1997.

# ANEXO A

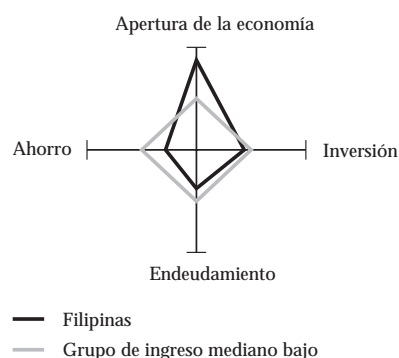
## CUADRO A.1: LAS FILIPINAS DE UN VISTAZO

	FILIPINAS	ASIA ORIENTAL	PAÍSES DE INGRESO MEDIANO BAJO		
<b>Pobreza e indicadores sociales</b>					
Población a mediados de 1996 ( <i>millones</i> )	71,9	1.726	1.125		
PNB per cápita 1996 ( <i>US\$</i> )	1.160	890	1.750		
PNB 1996 ( <i>miles de millones de US\$</i> )	83,3	1.542	1.967		
<b>Crecimiento anual medio, 1990-96</b>					
Población ( <i>porcentaje</i> )	2,3	1,3	1,4		
Fuerza de trabajo ( <i>porcentaje</i> )	2,7	1,3	1,8		
<b>Estimación más reciente (último año con datos disponibles desde 1989)</b>					
Pobreza: índice de recuento					
( <i>porcentaje de la población</i> )	54	..	..		
Población urbana ( <i>porcentaje de la población total</i> )					
	55	31	56		
Esperanza de vida al nacer ( <i>años</i> )					
	66	68	67		
Mortalidad infantil ( <i>por 1.000 nacidos vivos</i> )					
	37	40	41		
Desnutrición infantil					
( <i>porcentaje de niños menores de 5 años</i> )	30	..	..		
Acceso al agua potable					
( <i>porcentaje de la población</i> )	85	49	78		
Analfabetismo ( <i>porcentaje de la población de 15 años o más</i> )					
	5	17	..		
Matrícula primaria bruta					
( <i>porcentaje de población en edad escolar</i> )	116	117	104		
Masculina	..	120	105		
Femenina	..	116	101		
<b>Coefficientes económicos y tendencias a largo plazo clave</b>					
	1975	1985	1995	1996	
PIB ( <i>miles de millones de US\$</i> )	15,0	30,7	74,2	83,8	
Inversión interna bruta/PIB	30,9	15,3	22,2	24,2	
Exportaciones de bienes y servicios/PIB	21,0	24,0	36,4	42,0	
Ahorro interno bruto/PIB	24,8	17,4	14,4	14,4	
Ahorro nacional bruto/PIB	26,6	15,9	18,3	19,0	
Balanza en cuenta corriente/PIB	-6,2	-0,1	-4,4	-4,5	
Pagos de intereses/PIB	0,8	3,1	2,6	2,1	
Deuda total/PIB	27,8	86,6	53,2	49,2	
Servicio total de la deuda/exportaciones	14,4	32,0	16,8	14,2	
Valor actual de la deuda/PIB	..	..	..	46,1	
Valor actual de la deuda/exportaciones	..	..	..	95,0	
	1975-85	1986-96	1995	1996	1997-05
<i>(crecimiento anual medio)</i>					
PIB	3,0	3,1	4,8	5,7	5,5
PNB per cápita	0,3	1,3	2,6	4,5	3,5
Exportaciones de bienes y servicios	7,6	8,8	12,0	20,3	10,5

DIAMANTE DEL DESARROLLO\*



COEFICIENTES ECONÓMICOS\*



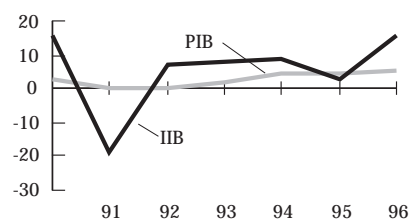
\* Los diamantes muestran cuatro indicadores clave del país (en trazos gruesos) comparados con el promedio de los países de su grupo de ingresos. Si faltan datos, el diamante queda incompleto.

Nota: Los datos correspondientes a 1996 son estimaciones preliminares.

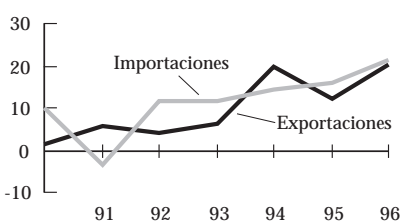
(continúa en la próxima página)

## CUADRO A.1: LAS FILIPINAS DE UN VISTAZO (CONTINUACIÓN)

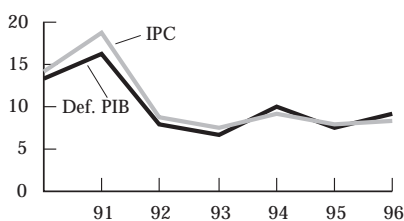
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y LA INVERSIÓN (%)



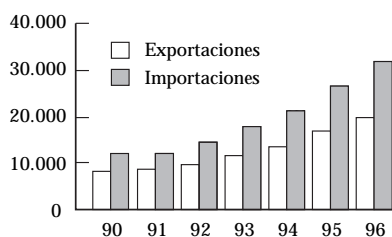
TASAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN (%)



INFLACIÓN (%)



NIVELES DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN (MILLONES DE US\$)



<b>Estructura de la economía</b>	<b>1975</b>	<b>1985</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<i>(porcentaje del PIB)</i>				
Agricultura	30,3	24,6	21,6	21,4
Industria	34,6	35,1	32,1	31,7
Manufacturas	25,7	25,2	23,0	22,6
Servicios	35,0	40,4	46,3	46,9
Consumo privado	64,5	75,0	74,2	73,9
Consumo del gobierno general	10,7	7,6	11,4	11,7
Importaciones de bienes y servicios	27,1	21,9	44,2	51,7
	<b>1975-85</b>	<b>1986-96</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<i>(crecimiento anual medio)</i>				
Agricultura	2,2	1,8	0,8	3,0
Industria	2,6	3,2	7,0	6,3
Manufacturas	1,8	3,1	6,8	5,6
Servicios	3,8	3,8	5,0	6,5
Consumo privado	3,3	3,9	8,5	5,3
Consumo del gobierno general	0,4	4,2	5,4	5,2
Inversión interna bruta	-0,4	6,7	3,0	15,6
Importaciones de bienes y servicios	3,9	12,0	16,0	21,1
Producto nacional bruto	2,7	3,8	5,0	6,9
	<b>1975</b>	<b>1985</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<b>Precios y finanzas públicas</b>				
<b>Precios internos (variación porcentual)</b>				
Precios al consumidor	6,8	23,1	8,1	8,4
Deflactor implícito del PIB	9,3	17,6	7,5	9,0
<b>Finanzas públicas (Porcentaje de PIB)</b>				
Ingresos corrientes	..	12,1	18,8	19,5
Saldo presupuestario actual	..	2,4	3,4	3,1
Superávit/déficit global	..	..	-1,4	-0,4
	<b>1975</b>	<b>1985</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<b>Comercio</b>				
<i>(Millones de US\$)</i>				
Total de exportaciones (fob)	..	4.629	16.720	19.809
Aceite de coco	..	347	826	571
Azúcar	..	185	66	136
Total de importaciones (cif)	..	5.111	26.391	31.885
Alimentos	..	256	1.204	1.578
Combustible y energía	..	1.452	2.461	3.008
Bienes de capital	..	769	8.029	10.472
Índice de precios de exportación (1987=100)	..	81	124	124
Índice de precios de importación (1987=100)	..	63	128	137
Relación de intercambio (1987=100)	..	127	97	90

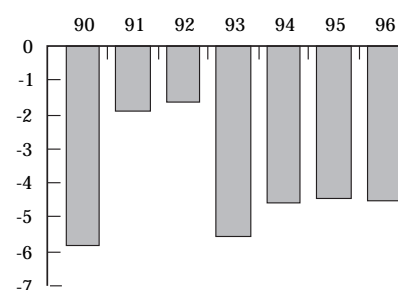
Nota: Los datos correspondientes a 1996 son estimaciones preliminares.



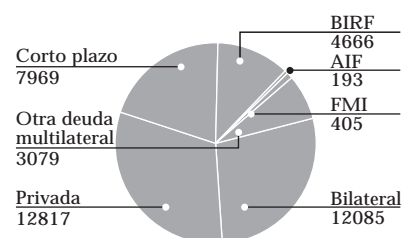
## CUADRO A.1: LAS FILIPINAS DE UN VISTAZO (CONTINUACIÓN)

<b>Balanza de pagos</b>	1975	1985	1995	1996
<i>(Millones de US\$)</i>				
Exportaciones de bienes y servicios	3.000	6.864	21.978	28.708
Importaciones de bienes y servicios	4.116	5.961	33.314	42.254
Balanza de recursos	-1.116	903	-11.336	-13.546
Ingreso neto	-126	-1.317	7.157	9.185
Transferencias corrientes netas	318	379	882	589
Balanza en cuenta corriente, antes de las transferencias de capital oficiales	-923	-35	-3.297	-3.772
Partidas de financiamiento (netas)	912	867	3.928	7.879
Variaciones de las reservas netas	11	-832	-631	-4.107
<b>Partida de memorando:</b>				
Reservas incluido el oro				
<i>(millones de US\$)</i>				
Tipo de cambio de conversión				
<i>(moneda nacional/US\$)</i>				
	7,2	18,6	25,7	26,2
<b>Deuda externa y flujos de recursos</b>				
<i>(Millones de US\$)</i>				
Total deuda pendiente y desembolsada	4.171	26.637	39.446	41.214
BIRF	238	2.421	5.002	4.666
AIF	17	84	183	193
Servicio total de la deuda	457	2.534	5.337	5.778
BIRF	26	285	789	766
AIF	0	1	3	3
Composición de los flujos de recursos netos				
Donaciones oficiales	72	139	276	246
Acreeedores oficiales	185	360	-626	-310
Acreeedores privados	348	796	1.141	1.859
Inversión extranjera directa	98	12	1.478	1.408
Acciones de cartera	0	0	1.961	1.333
Programa del Banco Mundial				
Compromisos	114	104	168	528
Desembolsos	94	276	402	457
Reembolsos de principal	12	110	415	426
Flujos netos	82	166	-13	31
Pagos de intereses	14	176	377	343
Transferencias netas	68	-10	-390	-312

RAZÓN ENTRE LA BALANZA EN CUENTA CORRIENTE Y EL PIB (%)



COMPOSICIÓN DE LA DEUDA TOTAL, 1996 (MILLONES DE US\$)



Nota: Los datos correspondientes a 1996 son estimaciones preliminares.

CUADRO A.2: RESUMEN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LOS PROYECTOS: FILIPINAS

TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS <sup>a</sup>					TOTAL DE PROYECTOS APROBADOS, POR PERÍODO (EJERCICIO)				
	Número	%	Valor (millones de US\$)	%	Periodo	Número	%	Valor (millones de US\$)	%
Préstamos para ajuste	9	6	2.076,3	20	1958-80	73	49	2.512,1	25
Préstamos para fines distintos del ajuste	140	94	8.082,0	80	1981-85	26	17	1.925,8	19
<b>Total</b>	<b>149</b>	<b>100</b>	<b>10.158,3</b>	<b>100</b>	1986-89	13	9	1.493,6	15
					1990-98*	37	25	4.226,8	42
					<b>TOTAL</b>	<b>149</b>	<b>100</b>	<b>10.158,3</b>	<b>100</b>
CLASIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS POR EL DEO					CLASIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS COMO SATISFACTORIOS POR EL DEO, POR PERÍODO <sup>b</sup>				
	Número	%	Valor (millones de US\$)	%		Préstamos clasificados	% Satisfact.	Valor (millones de US\$)	% Satisfact.
Resultado satisfactorio	6	75	1.350,0	73	1958-80				
Préstamos para ajuste	6	75	1.350,0	73	Préstamos para ajuste	6	75	1.350,0	73
Préstamos para fines distintos del ajuste	79	76	3.610,0	80	Préstamos para ajuste	0		0,0	
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>76</b>	<b>4.960,0</b>	<b>78</b>	Préstamos para fines distintos del ajuste	65	74	2.211,9	72
Resultado insatisfactorio					<b>Total del período</b>	<b>65</b>	<b>74</b>	<b>2.211,9</b>	<b>72</b>
Préstamos para ajuste	2	25	502,0	27	1981-85				
Préstamos para fines distintos del ajuste	25	24	924,5	20	Préstamos para ajuste	3	33	652,2	23
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>1.426,7</b>	<b>22</b>	Préstamos para fines distintos del ajuste	22	77	689,2	86
<b>TOTAL CLASIFICADO</b>	<b>112</b>		<b>6.386,7</b>		<b>Total del período</b>	<b>25</b>	<b>72</b>	<b>1.341,4</b>	<b>55</b>
CLASIFICACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD POR EL DEO					1986-89				
Sostenibilidad probable					Préstamos para ajuste	3	100	800,0	100
Préstamos para ajuste	5	83	1.200,0	89	Préstamos para fines distintos del ajuste	8	100	509,4	100
Préstamos para fines distintos del ajuste	36	57	2.253,5	67	<b>Total del período</b>	<b>11</b>	<b>100</b>	<b>1.309,4</b>	<b>100</b>
<b>Total con sostenibilidad probable</b>	<b>41</b>	<b>59</b>	<b>3.453,5</b>	<b>73</b>	1990-97				
Sostenibilidad incierta					Préstamos para ajuste	2	100	400,0	100
Préstamos para ajuste	1	17	150,0	11	Préstamos para fines distintos del ajuste	9	67	1.124,0	81
Préstamos para fines distintos del ajuste	16	25	544,7	16	<b>Total del período</b>	<b>11</b>	<b>73</b>	<b>1.524,0</b>	<b>86</b>
<b>Total con sostenibilidad incierta</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>694,7</b>	<b>15</b>	<i>Total: 1958-97</i>				
Sostenibilidad improbable					Préstamos para ajuste	8	75	1.852,2	73
Préstamos para ajuste	0	0	0,0	0	Préstamos para fines distintos del ajuste	104	76	4.534,5	80
Préstamos para fines distintos del ajuste	11	17	554,1	17	<b>TOTAL CLASIFICADO</b>	<b>112</b>	<b>76</b>	<b>6.386,7</b>	<b>78</b>
<b>Total con sostenibilidad improbable</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>554,1</b>	<b>12</b>	CLASIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS EN MARCHA EN EL INFORME ANUAL SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA CARTERA				
<b>TOTAL CLASIFICADO</b>	<b>69</b>	<b>100</b>	<b>4.702,3</b>	<b>100</b>		Número	%	Valor (millones de US\$)	%
CLASIFICACIÓN DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (FI) POR EL DEO					<i>Objetivos de desarrollo</i>				
FI considerable					Satisfactorios	22	96	2.062,4	93
Préstamos para ajuste	4	67	1.000,0	74	Insatisfactorios	1	4	150,0	7
Préstamos para fines distintos del ajuste	21	36	1.194,4	39	<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>100</b>	<b>2.212,4</b>	<b>100</b>
<b>Total con FI considerable</b>	<b>25</b>	<b>38</b>	<b>2.194,4</b>	<b>49</b>	<i>Marcha de la ejecución</i>				
FI moderado					Satisfactoria	21	91	2.005,4	91
Préstamos para ajuste	1	17	150,0	11	Insatisfactoria	2	9	207,0	9
Préstamos para fines distintos del ajuste	25	42	1.328,8	43	<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>100</b>	<b>2.212,4</b>	<b>100</b>
<b>Total con FI moderado</b>	<b>26</b>	<b>40</b>	<b>1.478,8</b>	<b>33</b>	DISCREPANCIA EN EL CASO DE LAS FILIPINAS				
FI insignificante					Número de proyectos	% satisf. IADC	% satisf. DEO	Discrepancia neta a su terminación <sup>c</sup>	
Préstamos para ajuste	1	17	200,0	15	99	92	76	16%	
Préstamos para fines distintos del ajuste	13	22	561,0	18					
<b>Total con FI insignificante</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>761,0</b>	<b>17</b>					
<b>TOTAL CLASIFICADO</b>	<b>65</b>	<b>100</b>	<b>4.434,7</b>	<b>100</b>					

Nota: Incluye los proyectos evaluados hasta el 6 de octubre de 1997.

CUADRO A.3: PROYECTOS TERMINADOS Y EVALUADOS (HASTA EL 6 DE OCTUBRE DE 1997)

NOMBRE DEL PROYECTO	RESUL- TADO <sup>1</sup>	SOST. <sup>2</sup>	INST. <sup>3</sup>	COMP. NETOS			TIPO DEL IN- FORME MÁS RECIENTE <sup>4</sup>	NÚM. DEL INF. MÁS RECIENTE	FECHA DEL INF. MÁS RECIENTE	AÑO DE LA EVALUACIÓN	ID DEL DEO
				INVERSIÓN/ AJUSTE	(MILLONES DE US\$)	FECHA DE APROBACIÓN					
<b>Agricultura (38)</b>											
Crédito rural II	S			I	12,5	27-mayo-69	IEP	01277	18-ago-76	1976	L0607
Riego, curso superior del río Pampanga	S			I	33,9	12-ago-69	IEP	03063	30-jun-80	1980	L0637
Elaboración y almacenamiento de arroz	S			I	14,3	26-ene-71	IEP	04554	15-jun-83	1983	L0720
Ganadería	S			I	7,5	04-mayo-72	IEP	02128	30-jun-78	1978	L0823
Crédito para pesquerías	S			I	11,6	15-mayo-73	IEP	04222	13-dic-82	1982	L0891
Riego Aurora-Peñaranda	S			I	18,9	30-abr-74	IEP	04555	16-jun-83	1983	L0984
Crédito rural III	S			I	22,0	11-jun-74	IEP	02784	27-dic-79	1979	L1010
Mejora de las redes de riego de Tarlac	S			I	17,0	17-dic-74	IEP	05969	12-dic-85	1985	L1080
Desarrollo rural	S			I	25,0	08-abr-75	IEP	05978	18-dic-85	1985	L1102
Propósitos múltiples, río Magat	S	Prob	Napl	I	42,0	22-jul-75	IEP	07923	30-jun-89	1989	L1154
Ganadería II	S			I	20,5	16-mar-76	IEP	04753	21-oct-83	1983	L1225
Riego, río Chico	I	Inc	Napl	I	50,0	23-mar-76	IEP	07923	30-jun-89	1989	L1227
Elaboración de cereales II	S			I	11,5	25-mayo-76	ITP	05448	06-feb-85	1985	L1269
Pesquerías II	S			I	12,0	25-mayo-76	IEP	04222	13-dic-82	1982	L1270
Riego, Jalaur	S			I	14,9	01-feb-77	IEP	05969	12-dic-85	1985	L1367
Crédito rural IV	S			I	36,5	05-abr-77	ITP	06016	31-dic-85	1985	L1399
Mejora de los sistemas nacionales de riego	I	Prob	Cons	I	38,2	03-mayo-77	IEP	10669	22-mayo-92	1990	L1414
Desarrollo rural II (colonización de tierras)	I	Inc	Ins	I	13,0	17-mayo-77	ITP	10175	16-dic-91	1991	L1421
Cultivos arbóreos y silvicultura para pequeños agricultores	I			I	4,2	22-dic-77	IEP	07585	31-dic-88	1988	L1506
Mejora de los sistemas nacionales II	I	Prob	Cons	I	48,7	28-feb-78	IEP	10669	22-mayo-92	1989	L1526
Infraestructura rural I	S	Inc	Ins	I	21,5	11-abr-78	IEP	07936	30-jun-89	1989	C0790
Propósitos múltiples, río Magat, etapa 2	S	Prob	Napl	I	149,6	11-mayo-78	IEP	07923	30-jun-89	1989	L1567
Extensión nacional	I			I	20,0	07-nov-78	IEP	07286	13-jun-88	1988	L1626
Propósitos múltiples, río Magat II, etapa 2	S	Prob	Napl	I	26,1	12-dic-78	IEP	07923	30-jun-89	1989	L1639
Banco agrario para pequeños agricultores	I	Inc	Mod	I	15,7	21-dic-78	ITP	10349	21-feb-92	1992	L1646
Desarrollo rural, isla de Samar	I	Imp	Mod	I	27,0	04-dic-79	ITP	09208	21-dic-90	1990	L1772
Riego a mediana escala	I	Imp	Cons	I	33,0	13-mar-80	ITP	11511	30-dic-92	1992	L1809
Agricultura de secano (ILOILO)	S	Prob	Mod	I	5,3	20-mar-80	IEP	07949	30-jun-89	1989	L1815
Ordenación de cuencas y control de la erosión	I	Imp	Mod	I	32,8	08-jul-80	IEP	16408	27-mar-97	1991	L1890
Crédito para ganadería y pesquerías III	S	Inc	Mod	I	23,5	15-jul-80	ITP	07871	28-jun-89	1989	L1894
Servicios de apoyo a la agricultura	I	Inc	Mod	I	19,9	14-jul-81	IEP	15223	29-dic-95	1992	L2040
Desarrollo de pesquerías nacionales	I	Imp	Ins	I	1,9	25-mayo-82	ITP	09891	16-sep-91	1991	L2156
Desarrollo del riego comunitario	S	Prob	Cons	I	38,1	08-jun-82	ITP	11512	29-dic-92	1992	L2173
Desarrollo regional de Visayas Central	S	Prob	Mod	I	22,1	06-dic-83	IEP	16661	10-jun-97	1993	L2360
Sector agrícola/insumos	S	Inc	Mod	A	150,0	04-sep-84	IEP	10314	10-feb-92	1990	L2469
Crédito agrícola	S	Prob	Mod	I	100,0	06-jun-85	IEP	10969	28-jul-92	1991	L2570
Apoyo a operaciones de riego	S	Prob	Cons	I	23,5	02-jun-88	ITP	13826	29-dic-94	1994	L2948
Financiamiento rural	S	Prob	Mod	I	150,0	21-jun-91	ITP	15233	31-ene-96	1996	L3356

(continúa en la próxima página)

CUADRO A.3: PROYECTOS TERMINADOS Y EVALUADOS (HASTA EL 6 DE OCTUBRE DE 1997) (CONTINUACIÓN)

NOMBRE DEL PROYECTO	RESUL- TADO <sup>1</sup>	SOST. <sup>2</sup>	INST. <sup>3</sup>	COMP. NETOS		TIPO DEL IN- FORME MÁS RECIENTE <sup>4</sup>	NÚM. DEL INF. MÁS RECIENTE	FECHA DEL INF. MÁS RECIENTE	AÑO DE LA EVALUACIÓN	ID DEL DEO	
				INVERSIÓN/ AJUSTE	(MILLONES DE US\$) FECHA DE APROBACIÓN						
<b>Educación (9)</b>											
Educación agrícola	S			I	5,9	13-oct-64	IEP	00820	30-jul-75	1975	L0393
Educación II	S			I	12,7	12-dic-72	IEP	04162	01-nov-82	1982	C0349
Educación III	S			I	24,7	16-mar-76	IEP	06279	27-jun-86	1986	L1224
Educación IV	S			I	24,9	01-mar-77	IEP	06348	17-jul-86	1986	L1374
Asistencia técnica para educación por radio	S			I	1,2	21-mar-78	ITP	05004	23-mar-84	1984	LS008
Capacitación en pesquerías	I	Imp	Ins	I	35,1	18-dic-79	IEP	08788	25-jun-90	1990	L1786
Préstamo sectorial para educación elemental	S	Prob	Cons	I	80,0	30-jun-81	IEP	12632	29-dic-93	1991	L2030
Educación vocacional	S	Prob	Cons	I	14,9	21-sep-82	IEP	13062	17-mayo-94	1992	L2200
Educación elemental II	I	Imp	Ins	I	175,0	03-jul-90	ME			1997	L3244
<b>Electricidad y otras formas de energía (9)</b>											
Electricidad IV	S			I	12,0	04-abr-67	IEP	00980	16-ene-76	1976	L0491
Electricidad V	S			I	31,8	21-mar-72	ITP	04388	16-mar-83	1983	L0809
Electricidad VI	S			I	60,5	02-jul-74	ITP	04847	22-dic-83	1983	L1034
Electricidad VII	S	Prob	Mod	I	58,0	14-jun-77	IEP	08574	20-abr-90	1990	L1460
Electrificación rural	S			I	60,0	04-abr-78	IEP	05732	24-jun-85	1985	L1547
Exploración geotérmica	S	Prob	Cons	I	8,2	30-sep-82	IEP	09667	21-jun-91	1990	L2203
Electricidad geotérmica Bacon-Manito	S	Prob	Cons	I	93,6	23-jun-88	ME			1996	L2969
Distribución de electricidad de Manila	S	Prob	Mod	I	59,8	08-jun-89	ME			1997	L3084
Sector de la energía <sup>5</sup>	S	Prob	Cons	I	370,6	01-feb-90	ME			1997	L3163
<b>Finanzas (11)</b>											
Corporación de fomento III	S			I	23,7	01-jul-69	IEP	01576	29-abr-77	1977	L0630
Inversión industrial y pequeños cultivadores de árboles	I			I	49,6	11-jun-74	IEP	05744	28-jun-85	1985	L0998
Corporación de fomento IV	S	Prob	Cons	I	29,8	05-nov-74	IEP	08781	21-jun-90	1983	L1052
Crédito para inversión industrial II	I			I	75,0	16-dic-75	IEP	05744	28-jun-85	1985	L1190
Corporación de fomento V	S	Inc	Cons	I	29,3	31-ene-78	IEP	08781	21-jun-90	1989	L1514
Organización de sistemas de inversión	S			I	14,5	27-abr-78	ITP	06006	27-dic-85	1985	L1555
Crédito para inversión industrial III	I	Imp	Ins	I	71,2	18-mayo-78	IEP	08781	21-jun-90	1990	L1572
Financiamiento industrial	S	Prob	Cons	I	44,6	07-mayo-81	IEP	08781	21-jun-90	1990	L1984
Ajuste del sector financiero	S	Prob	Cons	A	300,0	04-mayo-89	IEP	15834	28-jun-96	1995	L3049
Crédito para inversión industrial	S	Prob	Mod	I	65,0	05-oct-89	ITP	12127	30-jun-93	1993	L3123
Financiamiento para la industria casera	I	Imp	Ins	I	1,5	26-mar-91	IEP	15834	28-jun-96	1995	L3312
<b>Industria (6)</b>											
Desarrollo de la pequeña y mediana industria	S			I	30,0	27-mayo-75	IEP	03969	16-jun-82	1982	L1120
Desarrollo de la pequeña y mediana industria II	S	Prob	Cons	I	24,9	12-jun-79	IEP	08781	21-jun-90	1989	L1727
Reestructuración del sector textil	I	Imp	Mod	I	15,4	20-abr-82	ITP	08107	06-oct-89	1989	L2127

CUADRO A.3: PROYECTOS TERMINADOS Y EVALUADOS (HASTA EL 6 DE OCTUBRE DE 1997) (CONTINUACIÓN)

NOMBRE DEL PROYECTO	RESUL- TADO <sup>1</sup>	SOST. <sup>2</sup>	INST. <sup>3</sup>	COMP. NETOS			TIPO DEL IN- FORME MÁS RECIENTE <sup>4</sup>	NÚM. DEL INF. MÁS RECIENTE	FECHA DEL INF. MÁS RECIENTE	AÑO DE LA EVALUACIÓN	ID DEL DEO
				INVERSIÓN/ AJUSTE	(MILLONES DE US\$)	FECHA DE APROBACIÓN					
Desarrollo de la pequeña y mediana industria III	S	Prob	Mod	I	63,2	03-jun-82	IEP	08781	21-jun-90	1990	L2169
Desarrollo de la pequeña y mediana industria IV	S	Prob	Ins	I	60,0	25-abr-89	ITP	14055	15-mar-95	1995	L3038
Reestructuración industrial	S	Prob	Cons	I	175,0	08-ene-91	ME			1996	L3287
<b>Minería (1)</b>											
Prospección de carbón	S	Inc	Cons	I	6,6	15-jun-82	IEP	09667	21-jun-91	1987	L2181
<b>Diversos sectores (6)</b>											
Préstamo para ajuste estructural	I			A	200,0	16-sep-80	IEP	05813	31-jul-85	1985	L1903
Préstamo para ajuste estructural II	I			A	302,3	26-abr-83	IEP	05813	31-jul-85	1985	L2266
Programa de recuperación económica	S	Prob	Cons	A	300,0	17-mar-87	IEP	10866	30-jun-92	1992	L2787
Programa de gestión de la deuda	S	Prob	Ins	A	200,0	21-dic-89	IEP	14811	30-jun-95	1993	L3149
Reconstrucción después del terremoto	S	Inc	Mod	I	109,3	09-oct-90	ME			1997	L3263
Integración económica	S	Prob	Cons	A	200,0	10-dic-92	ME			1996	L3539
<b>Petróleo y gas (2)</b>											
Promoción de la prospección de petróleo	S	Prob	Cons	I	7,8	30-sep-82	IEP	09667	21-jun-91	1990	L2201
Promoción de la prospección de petróleo	S	Prob	Cons	I	7,3	30-sep-82	IEP	09667	21-jun-91	1990	L2202
<b>Población, salud y nutrición (2)</b>											
Población	I			I	23,3	02-jul-74	IEP	05544	19-mar-85	1985	L1035
Población II	I	Inc	Ins	I	32,2	05-jun-79	IEP	09380	15-feb-91	1991	C0923
<b>Gestión del sector público (2)</b>											
Asistencia técnica para recuperación económica	NCL	Inc	Ins	I	0,0	17-mar-87	IEP	10866	30-jun-92	1992	L2788
Programa de las empresas estatales	S	Prob	Cons	A	200,0	15-jun-88	IEP	15614	13-mayo-96	1993	L2956
<b>Telecomunicaciones (1)</b>											
Asistencia técnica para telecomunicaciones	S	Prob	Mod	I	4,0	19-feb-85	ITP	09609	31-mayo-91	1991	L2495
<b>Transporte (11)</b>											
Carreteras	S			I	8,0	06-abr-71	IEP	02449	02-abr-79	1979	L0731
Puertos II	S			I	6,0	16-oct-73	IEP	05698	07-jun-85	1985	L0939
Carreteras II	S			I	68,0	04-dic-73	IEP	04757	25-oct-83	1983	L0950
Transporte marítimo	S			I	19,4	15-oct-74	IEP	04910	31-ene-84	1984	L1048
Carreteras III	S			I	95,0	23-dic-76	IEP	07316	30-jun-88	1988	L1353
Carreteras IV	S	Prob	Mod	I	99,6	06-mar-79	ITP	08053	07-sep-89	1989	L1661
Puertos III	S			I	66,9	27-mayo-80	ITP	07570	31-dic-88	1988	L1855

(continúa en la próxima página)

CUADRO A.3: PROYECTOS TERMINADOS Y EVALUADOS (HASTA EL 6 DE OCTUBRE DE 1997) (CONTINUACIÓN)

NOMBRE DEL PROYECTO	RESUL- TADO <sup>1</sup>	SOST. <sup>2</sup>	INST. <sup>3</sup>	COMP. NETOS			TIPO DEL IN- FORME MÁS RECIENTE <sup>4</sup>	NÚM. DEL INF. MÁS RECIENTE	FECHA DEL INF. MÁS RECIENTE	AÑO DE LA EVALUACIÓN	ID DEL DEO
				INVERSIÓN/ AJUSTE	(MILLONES DE US\$)	FECHA DE APROBACIÓN					
Mejoramiento de caminos rurales Carreteras V	I	Inc	Mod	I	50,2	29-mayo-80	ITP	09522	15-abr-91	1991	L1860
Mejoramiento de caminos rurales II Puertos provinciales	S	Prob	Ins	I	90,9	17-mayo-84	ME	15503	08-abr-96	1995	L2418
	S	Inc	Mod	I	81,9	10-jun-86	ME			1996	L2716
	S	Prob	Ins	I	30,1	26-mayo-87	ITP	14712	26-jun-95	1995	L2823
<b>Desarrollo urbano (8)</b>											
Desarrollo urbano de Manila	S			I	39,3	27-mayo-76	IEP	07092	19-ene-88	1986	L1272
Desarrollo urbano II	S			I	30,5	21-dic-78	IEP	07092	19-ene-88	1988	L1647
Desarrollo urbano III	S	Prob	Mod	I	67,1	25-mar-80	ITP	07897	30-jun-89	1989	L1821
Ingeniería urbana	S			I	7,3	08-dic-81	ITP	07009	16-nov-87	1987	L2067
Desarrollo de ciudades regionales	S	Imp	Mod	I	35,9	31-mar-83	IEP	14780	30-jun-95	1995	L2257
Desarrollo municipal	S	Prob	Cons	I	35,8	05-jun-84	IEP	16800	27-jun-97	1995	L2435
Sector de la vivienda	S	Imp	Mod	I	125,3	24-jun-88	ITP	15810	25-jun-96	1996	L2974
Desarrollo minicipal II	S	Prob	Cons	I	40,0	14-dic-89	IEP	16800	27-jun-97	1997	L3146
<b>Abastecimiento de agua y saneamiento (7)</b>											
Abastecimiento de agua en ciudades provinciales	S			I	21,8	03-mayo-77	IEP	06422	29-sep-86	1986	L1415
Abastecimiento de agua en Manila II	S			I	88,0	25-jul-78	ITP	07153	04-mar-88	1988	L1615
Abastecimiento de agua en ciudades provinciales II	I	Inc	Mod	I	25,0	29-mayo-79	ITP	08937	27-jul-90	1990	C0920
Alcantarillado y saneamiento de Manila	S	Prob	Cons	I	44,5	20-mar-80	IEP	13204	24-jun-94	1990	L1814
Abastecimiento de agua y saneamiento rural	I	Inc	Ins	I	28,9	19-oct-82	ITP	10225	17-dic-91	1991	L2206
Distribución de agua en la Manila metropolitana	S	Prob	Mod	I	35,3	03-abr-86	ITP	14293	11-abr-95	1995	L2676
Abastecimiento óptimo de agua en Angat	I	Inc	Mod	I	37,6	05-oct-89	ME			1997	L3124

1. Clasificación de los resultados: S = satisfactorios, I = insatisfactorios.

2. Clasificación de la sostenibilidad: Prob = probable, Inc = incierta, Imp = improbable, Ncl = no clasificada.

3. Clasificación del impacto en cuanto a fortalecimiento institucional: Cons = considerable, Mod = modesto, Ins = insignificante, Napl = no aplicable.

4. Tipo de informe: IEP = informe de evaluación *ex post*; ITP = informe de terminación del proyecto; ME = memorando de evaluación.

5. En una evaluación reciente que todavía no está terminada, el DEO propone que se rebaje la clasificación dada a los proyectos en todos los informes de terminación de proyectos.

CUADRO A.4: PROYECTOS EN MARCHA Y TERMINADOS RECIENTEMENTE

NOMBRE DEL PROYECTO	SITUACIÓN	CLASIFICACIÓN MÁS RECIENTE DE LA SUPERVISIÓN RESPECTO A OBJETIVOS DE DESARROLLO	CLASIFICACIÓN MÁS RECIENTE DE LA SUPERVISIÓN RESPECTO A LA MARCHA DE LA EJECUCIÓN	CLASIFICACIÓN DEL RIESGO POR EL GRUPO DE GARANTÍA DE CALIDAD (26/2/98)	CLASIFICACIÓN POR EL DEO DE LA CALIDAD INICIAL	OPERACIÓN DE INVERSIÓN O AJUSTE	FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO	FECHA DE ENTRADA EN VIGOR	FECHA DE CIERRE
<b>Agricultura (7)</b>									
Explotación de fincas en que se cultiva el coco	Activo	S	S	Sin riesgo	Satisfactoria	I	24/5/90	14/11/90	30/6/98
Riego comunitario II	Activo	S	S	Sin riesgo	Insatisfactoria	I	4/10/90	11/1/91	31/12/98
Ordenación del medio ambiente y los recursos naturales	Activo	S	S	Sin riesgo	Insatisfactoria	A	25/6/91	10/10/91	31/12/98
Apoyo operacional al riego II	Activo	S	S	Sin riesgo	Satisfactoria	I	20/5/93	15/10/93	30/6/99
Financiamiento rural II	Activo	S	S	Sin riesgo	Satisfactoria	I	14/9/95	23/4/96	30/6/02
Ordenación de recursos hídricos	Activo	S	S	Sin riesgo	Muy satisfactoria	I	26/11/96	20/3/97	31/12/02
Reforma agraria	Activo	S	S	Sin riesgo	Satisfactoria	I	26/11/96	8/4/97	31/12/03
<b>Educación (3)</b>									
Ingeniería y ciencias	Activo	S	S	Sin riesgo	Muy insatisfactoria	I	28/1/92	3/6/92	30/6/98
Capacitación vocacional II	Activo	S	S	Sin riesgo	Muy insatisfactoria	I	18/6/92	11/12/92	31/12/98
Educación elemental III	Activo	S	S	Sin riesgo	Muy insatisfactoria	I	26/11/96	2/7/97	30/6/04
<b>Electricidad y energía (5)</b>									
Electrificación rural	Activo	S	I	Real	Insatisfactoria	I	25/2/92	22/10/92	30/4/98
Transmisión de electricidad y rehabilitación	Terminado	S	S		Insatisfactoria	I	22/6/93	6/12/93	31/12/97
Central geotérmica de Leyte-Cebu	Activo	S	S	Sin riesgo	Insatisfactoria	I	3/2/94	18/7/94	30/6/98
Central geotérmica de Leyte Luzón	Activo	S	S	Sin riesgo	Muy insatisfactoria	I	7/6/94	1/3/95	30/6/99
Refuerzo de las conexiones entre redes	Activo	S	S	Sin riesgo	Insatisfactoria	I	4/4/96	12/11/96	31/12/00
<b>Industria (1)</b>									
Bahía Subic II	Activo	n.d.	n.d.	Sin riesgo	Satisfactoria	I	26/11/96	15/10/97	31/12/00
<b>Población, salud y nutrición (3)</b>									
Salud	Terminado	S	S			I	22/6/89	10/1/90	31/12/97
Salud y nutrición urbanas	Activo	I	I	Real	Satisfactoria	I	8/6/93	7/4/94	31/12/00
Salud y seguridad femeninas	Activo	S	S	Sin riesgo	Satisfactoria	I	9/3/95	27/7/95	31/12/01
<b>Gestión del sector público (1)</b>									
Computadorización de los impuestos	Activo	S	S	Sin riesgo	Muy satisfactoria	I	11/5/93	1/12/93	30/6/99
<b>Telecomunicaciones (1)</b>									
Ampliación de la red de teléfonos	Terminado	S	S		Muy satisfactoria	I	n.d.	n.d.	31/12/98
<b>Transporte (2)</b>									
Administración de caminos	Activo	I	I	Real	Satisfactoria	I	20/12/91	1/6/92	30/6/99
Puerto libre de la bahía Subic	Activo	MS	S	Sin riesgo	Satisfactoria	I	2/6/94	17/8/94	30/6/99
<b>Desarrollo urbano (1)</b>									
Desarrollo municipal III	Activo	S	S	Sin riesgo	Satisfactoria	I	31/3/92	3/8/92	30/6/99
<b>Abastecimiento de agua y saneamiento (3)</b>									
Agua, alcantarillado y saneamiento	Terminado	S	S		Satisfactoria	I	28/6/90	15/1/91	31/12/97
Alcantarillado de Manila II	Activo	S	I	Real	Muy satisfactoria	I	21/5/96	n.d.	31/12/01
Establecimiento de distritos de agua	Activo	n.d.	n.d.	Sin riesgo	Satisfactoria	I	9/9/97	n.d.	30/6/03

Nota: Para la definición de las abreviaturas, véase el Cuadro 3.  
n.d. = No disponible.

CUADRO A.5: LISTA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y SECTORIALES

TÍTULO DEL INFORME	INFORME ECONÓ- MICO O SECTORIAL	FECHA	INFORME N°
<b>Agricultura (8)</b>			
Estudio sobre la diversificación de las tierras dedicadas al cultivo del azúcar	S	30/05/86	6042
Memorando sobre el sector agrícola	S	01/06/86	6250
La agricultura: su situación actual y necesidades futuras	S	01/02/87	6613
Cuestiones relativas a la reforma agraria: evaluación de una propuesta respecto a un programa acelerado de reforma agraria	S	01/05/87	6779
Estudio de la estrategia del sector agrícola	S	01/10/87	6819
Estudio sobre la ordenación de los recursos silvícolas, pesqueros y agrícolas	S	01/01/89	7388
Estudio del sector de la agricultura de riego	S	01/04/92	9848
Promoción del crecimiento rural equitativo	S	30/05/97	15782
<b>Diversos sectores (8)</b>			
Marco para la recuperación económica	E	01/11/86	6350
Hacia la recuperación económica sostenida: memorando económico sobre Filipinas	E	30/01/89	7438
Memorando económico sobre Filipinas: cuestiones de ajuste y competitividad	E	01/10/90	8933
Apertura propicia al crecimiento sostenido	E	01/04/93	11061
Evaluación de la infraestructura - Filipinas	S	01/06/93	11944
Evolución macroeconómica reciente y medidas de reforma	E	30/06/94	13109
Fortalecimiento de la resistencia económica	E	08/11/96	15985
Conducción de la integración mundial	S	17/11/97	17024
<b>Educación (3)</b>			
Estudio sobre el sector de la educación - Filipinas	S	01/12/88	7473
Capacitación vocacional para operarios y artesanos	S	24/01/90	8259
Financiamiento de la educación y equidad social: programa de reforma	S	11/06/96	15898
<b>Electricidad y otras formas de energía (3)</b>			
Estudio del sector de la energía	S	01/09/88	7269
Estudio sobre la electrificación rural: programa integrado para revitalizar el sector	S	01/11/89	8016
Estudio del sector de la electricidad: marco estructural para ese sector	S	30/11/94	13313
<b>Finanzas (3)</b>			
Estudio del sector financiero	S	01/08/88	7177
Informe sobre el sector financiero regional: lecciones que enseña la liberalización financiera de Asia: estudio comparativo	S	23/11/88	7512
Estudio del mercado de capital	E	01/02/92	10053
<b>Gestión del sector público (6)</b>			
Cuestiones clave en el sector empresarial público no financiero: informe económico especial	E	01/06/86	6338
Cuestiones seleccionadas relativas a la gestión de los recursos públicos	E	01/04/88	6887
Informe económico: movilización de recursos del sector público y gestión del gasto	E	01/02/92	10056
Estudio de la descentralización fiscal	S	01/01/93	10716
Gestión del gasto público para lograr un crecimiento sostenido y equitativo	S	05/09/95	14680
Programa de reforma de las instituciones de la seguridad social	S	29/09/95	13400
<b>Industria (2)</b>			
Aspectos y políticas del sector industrial	S	01/07/87	6706
Evaluación del sector privado	S	12/07/94	11853
<b>Medio ambiente (1)</b>			
Estudio del sector del medio ambiente con miras a mejorar las políticas y la ordenación ambiental	S	08/12/93	11852
<b>Minería (1)</b>			
Estudio del sector de la minería	S	01/10/87	6898
<b>Población, salud, y nutrición (2)</b>			
Nuevas direcciones en el programa de planificación familiar de Filipinas	S	01/10/91	9579
Delegación de poderes y trabajo, y servicios de salud: administración de los riesgos y oportunidades	S	23/05/94	12343
<b>Pobreza (2)</b>			
El problema de la pobreza	E	01/10/88	7144
Estrategia de lucha contra la pobreza	S	13/11/95	14933
<b>Transporte (1)</b>			
Estudio del sector del transporte	S	31/03/88	7098

Nota: Los informes comprenden sólo informes económicos y sectoriales oficiales.



**CUADRO A.6: FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS SUPERIORES DEL BANCO ENCARGADOS DE LAS FILIPINAS DESDE 1985**

EJERCICIO FINAN- CIERO	VICEPRESIDENTE	DIRECTOR DE DEPARTAMENTO O DEPARTAMENTO GEOGRÁFICO	EJERCICIO FINAN- CIERO	VICEPRESIDENTE	DIRECTOR DE DEPARTAMENTO O DEPARTAMENTO GEOGRÁFICO
1985	Attila Karaosmanoglu	Gautam Kaji	1992	Gautam Kaji	Callisto Madavo
1986	Attila Karaosmanoglu	Gautam Kaji	1993	Gautam Kaji	Callisto Madavo
1987	Attila Karaosmanoglu	Gautam Kaji	1994	Gautam Kaji	Callisto Madavo
1988	Attila Karaosmanoglu	Gautam Kaji	1995	Russell Cheetham	Callisto Madavo
1989	Attila Karaosmanoglu	Gautam Kaji	1996	Russell Cheetham	Callisto Madavo <sup>1</sup>
1990	Attila Karaosmanoglu	Gautam Kaji	1997	Russell Cheetham	Javad Khalilzadeh-Shirazi
1991	Attila Karaosmanoglu	Gautam Kaji	1998	Jean-Michel Severino	Vinay K. Bhargava

*Nota:* En el ejercicio de 1988 hubo un cambio en la organización del Banco, en virtud del cual las vicepresidencias de las oficinas regionales de Asia oriental y Asia meridional se fusionaron. En el ejercicio de 1993 esas oficinas regionales se separaron nuevamente en dos vicepresidencias.

1. Los jefes de división actúan como directores en los últimos tres meses del año.

**ANEXO B: LAS FILIPINAS: DE LA CRISIS A LAS OPORTUNIDADES/RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN**

<p><b><i>Recomendaciones principales del DEO</i></b></p>	<p><b><i>Respuesta de la administración</i></b></p>
<p><b><i>Fortalecimiento de la gestión económica</i></b>                      Se recomiendan los estudios económicos y sectoriales, el asesoramiento en materia de políticas, la asistencia técnica y la reanudación de los préstamos para fines de ajuste respecto a: i) la asistencia de emergencia para ayudar a aliviar la actual crisis de liquidez; ii) el fortalecimiento del sector bancario (régimen legal, regulatorio y de supervisión, y la resolución de las quiebras) y los mercados de capital (gestión de los flujos de capital a corto plazo, financiamiento de viviendas y reforma de las pensiones); iii) la reestructuración del gasto de modo de incrementar la inversión pública y los gastos en mantenimiento, la ejecución de la reforma de la administración pública y el mejoramiento de las finanzas de los gobiernos locales, y iv) una mayor reducción de los derechos de importación. En el caso de los sectores que cuentan con un estructura institucional y de políticas adecuada, el sello de aprobación de los estudios regulares del gasto público debería abrir las puertas a los préstamos con poca condicionalidad para inversión sectorial y para programas adaptables. También se recomiendan un estudio del poder judicial y apoyo subsiguiente para su reforma.</p>	<p>En gran parte esto está en consonancia con el informe sobre la marcha de la estrategia de asistencia al país presentado al directorio el 3 de marzo de 1998 para discusión el 24 de ese mismo mes, en el cual se propone lo siguiente: i) préstamos para ajuste y líneas de crédito que, entre otras cosas, ayudarían a atenuar las limitaciones de la liquidez; ii) mayor énfasis en el sector bancario mediante operaciones de ajuste y de asistencia técnica que abarquen el sector financiero bancario y no bancario, así como una donación del Fondo especial para políticas y recursos humanos para capacitación en el sector financiero y asistencia técnica, y iii) una reforma del sector público y la gestión del gasto en el contexto de préstamos próximos para ajuste, además del trabajo intensivo relacionado con las finanzas de los gobiernos locales en proyectos en ejecución y en preparación. El diálogo sobre políticas con el Gobierno ha comprendido deliberaciones sobre una estrategia para la reducción de los derechos de importación. En vez de los estudios regulares del gasto público preferimos los estudios de programas sectoriales, pues son más eficientes en función de su costo y tienen mayor aceptación ante el cliente. Ya hay préstamos para programas adaptables en preparación en los sectores urbano, rural y del transporte. Hasta ahora el Gobierno no le ha solicitado al Banco apoyo para la reforma del poder judicial, pero acogeremos positivamente cualquier solicitud que recibamos del nuevo gobierno.</p>

*Aumento de la promoción del sector privado y desarrollo de la infraestructura*

El Banco podría reanudar sus *préstamos para intermediación financiera*. Aprovechando la experiencia de otros, el Banco podría reanudar el microcrédito mediante productos financieros sencillos, respaldados por asistencia técnica orientada hacia el mercado.

Se requiere asistencia técnica intensificada para completar la reforma regulatoria necesaria para que el sector privado participe en todos los sectores de infraestructura. Se necesita el apoyo del Grupo del Banco —incluidos los préstamos sectoriales condicionales— para una privatización rápida de la NPC, el agua potable y saneamiento, y el transporte.

El Banco podría incrementar sus préstamos para *desarrollo municipal*, incluido el fortalecimiento de la capacidad.

**Esta es una sugerencia útil** en las circunstancias actuales. Como lo indica el informe sobre la marcha de la estrategia de asistencia al país, estamos estudiando la posibilidad de efectuar nuevas operaciones con intermediarios financieros; actualmente una misión de preparación se encuentra en el terreno.

**Estamos de acuerdo** en que se necesita continuar la asistencia técnica para lograr nuevas reformas regulatorias y la privatización. Esto forma parte de nuestro diálogo sobre política sectorial, los proyectos de inversión, y los estudios sectoriales de las empresas estatales que hemos programado. Estamos coordinando estrechamente nuestras actividades con el BASD para evitar duplicaciones.

**Estamos de acuerdo y esto concuerda con nuestra actual estrategia de asistencia**, que se concentra en los préstamos a unidades de gobierno locales, incluidos los gobiernos municipales, con creciente énfasis en las más pobres y más pequeñas, y el fortalecimiento de su capacidad. Hay operaciones específicas en preparación.

*Aceleración del desarrollo rural y reducción de la pobreza*

Se necesita una nueva estrategia convenida de desarrollo del sector y de asistencia, focalizada en los pobres, de acuerdo con las líneas generales de los recientes estudios económicos y sectoriales del Banco sobre desarrollo rural.

El Banco podría aumentar su apoyo a la reforma agraria más allá de los beneficiarios e incluir apoyo presupuestario directo para la finalización de la última etapa de la reforma agraria.

Mediante préstamos para ajuste y sectoriales el Banco podría financiar reducciones de los derechos de importación de cereales, eliminar el monopolio del arroz, promover las exportaciones de ese producto y fomentar la participación privada en la producción, comercialización y distribución.

*Reconsideración del desarrollo humano*

Dada la continua disponibilidad de dinero en condiciones más favorables suministrado por otros donantes y su interés en prestar fondos para los sectores sociales, se justificaría que el Banco dejara de prestar para este fin pero mantuviera su importante papel analítico y asesor.

Si el Banco deseara continuar otorgando préstamos a ese sector, la planificación familiar y la atención primaria de la salud son prioritarias. En el campo de la educación, el Banco debería limitar su participación al asesoramiento en la educación vocacional y terciaria.

**De acuerdo.** La estrategia de desarrollo rural se finalizó en 1997 y se discutió ampliamente con todos los afectados. Constituye la base de una nota sobre la estrategia de la asistencia sectorial que el Banco está preparando y que comprenderá planes para expandir las actividades en el sector del desarrollo rural.

Nuestro sistema actual se concentra en la asistencia a los beneficiarios a través de proyectos en ejecución. El apoyo presupuestario directo probablemente sería para financiar el alto costo de la adquisición de tierras (que se estima en más de US\$1.000 millones) y no puede ser financiado por el Banco [OP 12.00, párr. 2 b)].

**Actualmente no han sido solicitados ni se prevén.**

Estas cuestiones son principalmente el tema de discusiones con la Organización Mundial del Comercio y el Banco Asiático de Desarrollo, en el contexto de un préstamo de ese Banco para reforma sectorial. Debido al enfoque y la selectividad de la estrategia del Banco y la coordinación eficaz de los donantes, estamos abordando estas cuestiones a través de nuestro diálogo sobre políticas.

Esto sería prematuro. El Banco ha sido uno de los principales organismos que han financiado el sector de la educación, y continúa el interés por sus préstamos. En el sector de la salud, nuestros préstamos más limitados están impulsados por la demanda, con cofinanciamiento para obtener condiciones más favorables.

El Banco puede ser más eficaz i) en el sector de la salud, prestando apoyo no sólo a la planificación familiar y la atención primaria de la salud sino reorientando todos los servicios de salud públicos y financiándolos, dentro de la estructura descentralizada del gobierno, además de formar capacidad al nivel local y ii) en el sector de la educación, manteniendo la concentración en la educación primaria pero estudiando el apoyo a otros subsectores a fin de promover reformas respecto a los subsidios y la participación del sector privado.

*Formación de alianzas*

Aumentar la participación de las ONG y la sociedad civil en la estrategia del Banco; se recomienda su difusión amplia.

La coordinación eficaz de la ayuda por parte del Banco se puede llevar a un plano más elevado para maximizar las fuentes de ahorro externo de largo plazo y lograr mejores resultados reales al nivel sectorial. La meta del Banco para 1999 debe ser una estrategia de asistencia verdaderamente participativa que incluya a todos los donantes importantes.

**De acuerdo.** Estamos programando discutir nuestras notas sobre asistencia sectorial y al país, como preparación para la estrategia de asistencia al país del ejercicio de 1999, con los afectados de cada sector. La misión residente tiene un sólido programa de divulgación para promover la participación en todos los aspectos de nuestro trabajo, incluidos el diálogo, los estudios económicos y sectoriales, y los préstamos.

Ya se ha programado una estrategia de asistencia participativa en la cual intervengan los afectados. En la preparación se tendrán plenamente en cuenta las actividades de otros donantes. No obstante, una estrategia de asistencia conjunta para todos los donantes no es posible en las circunstancias actuales: un esfuerzo de ese tipo requeriría liderazgo del Gobierno, una gran dedicación en los demás organismos donantes, y recursos adicionales para el programa de las Filipinas.

## ANEXO C: INFORME DEL COMITÉ SOBRE LA EFICACIA EN TÉRMINOS DE DESARROLLO

### Filipinas: Examen de la asistencia al país (EAP)

El 11 de marzo de 1998 el Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo examinó un informe preparado por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) titulado *The Philippines: Country Assistance Review* (SecM98-165), junto con una versión preliminar de una respuesta de la administración preparada por la Unidad de las Filipinas en la sede. El Comité apreció la oportunidad de discutir el examen de la asistencia antes de que se sometiera a la consideración del Directorio el informe sobre la marcha de la estrategia de la asistencia a las Filipinas y elogió al DEO por el esfuerzo de producir oportunamente un documento excelente y útil. En particular, el Comité elogió al DEO por haber formulado sus observaciones sobre ese país en el contexto regional. El Comité observó que, debido a la grave limitación del tiempo, el DEO no había podido obtener comentarios oficiales del país sobre el examen de la asistencia. Espera con interés que el examen de la asistencia se finalice después de nuevas conversaciones con el Gobierno y la Oficina Regional.

El Comité valoró la perspectiva histórica que provee el examen de la asistencia y acogió con satisfacción la conclusión de que durante los últimos 12 años la asistencia del Banco ha sido pertinente y satisfactoria al nivel macroeconómico, y en algunos campos de la promoción del sector privado (incluida la PYME), el fortalecimiento del sector financiero y el desarrollo municipal, pero observó con preocupación que su pertinencia y eficacia habían sido desiguales en otros sectores, como los del agua y saneamiento, transporte, salud, educación, agricultura y energía. El Comité observó también que la estrategia de asistencia se ha desplazado eficazmente de la recuperación económica al alivio de la pobreza, en consonancia con las prioridades del Gobierno y del Banco, pero que el cambio de orientación no se ha finalizado todavía. En el examen de la asistencia se recomienda que, para ayudar a la economía a alcanzar su potencial de crecimiento, reforzar su resistencia ante situaciones de emergencia internas y mundiales y reducir la pobreza más rápidamente, el Gobierno persiga y profundice su programa de reforma inconcluso.

La tarea del Gobierno tiene cinco aspectos: fortalecer la gestión económica; incrementar la promoción

del sector privado y el desarrollo de la infraestructura; acelerar el desarrollo rural y atacar la pobreza vigorosamente; reconsiderar el desarrollo humano, y formar alianzas. En el examen de la asistencia se recomienda que el punto central de la estrategia de asistencia del Banco consista en respaldar al Gobierno en sus esfuerzos por llevar a cabo este programa a mediano plazo. El Comité acogió favorablemente la afirmación de que varias recomendaciones contenidas en el examen de la asistencia han sido incorporadas en el programa de préstamos y actividades no crediticias para las Filipinas, como lo indica el informe sobre la marcha de la estrategia. Otras se incorporarán en las notas sobre la estrategia sectorial que se están preparando como antecedente de la estrategia de asistencia programada para el próximo año. Durante las deliberaciones del Comité se plantearon varias cuestiones específicas que son relevantes para la discusión en el Directorio del informe sobre la marcha de la estrategia de asistencia al país, las cuales se subrayan a continuación.

### Función del Grupo del Banco en sectores específicos

El Comité solicitó que se aclarara la conclusión del DEO de que dado que hay otros donantes que proveen continuamente dinero en condiciones más favorables y se interesan en prestar para los sectores sociales se justificaría que el Banco dejara de otorgar préstamos en esos sectores. A juicio del DEO, dado que el Gobierno prefiere no recibir préstamos del Banco para los sectores sociales, el Banco debe concentrar sus préstamos en otros sectores, como el de la infraestructura, y continuar suministrando servicios analíticos y de asesoramiento en los sectores sociales. El DEO también manifestó la opinión de que la actuación general del Banco habría sido mejor si éste hubiera concentrado sus préstamos en menos sectores. El Comité tomó nota de la respuesta de la administración, en el sentido de que retirarse de los sectores sociales sería prematuro. El Banco ha sido uno de los principales organismos que han financiado el sector de la educación, y todavía existe el interés por sus préstamos en ese campo. En el sector de la salud, los préstamos más limitados del Banco están determinados por la demanda, y generalmente van unidos a cofinanciamiento a fin de obtener condiciones más favorables.

El Comité se mostró interesado en las actividades del Banco en el sector financiero y las lecciones que ha derivado de su experiencia. El DEO informó que el impacto global de la asistencia del Banco al sector financiero ha sido satisfactorio, pero la intensificación y el fortalecimiento del sector financiero de las Filipinas todavía no ha llegado a su punto final. El régimen regulatorio y de supervisión del sector todavía adolece de deficiencias. Por consiguiente, el DEO recomienda que los estudios económicos y sectoriales, el asesoramiento en materia de políticas, la asistencia técnica y los préstamos para ajuste se usen para fortalecer más al sector bancario. El Comité observó con satisfacción que en el informe sobre la marcha de la estrategia de asistencia al país se propone poner mayor énfasis en el sector bancario por medio de operaciones de ajuste y asistencia técnica que abarquen el sector financiero bancario y no bancario, así como una donación del Fondo especial para la formulación de políticas y el perfeccionamiento de los recursos humanos para capacitación y asistencia técnica en el sector financiero.

#### Difusión de los estudios económicos y sectoriales

Al Comité le preocupa la conclusión de que si bien el diagnóstico efectuado por el Banco de los problemas de las Filipinas ha sido correcto y se ha basado en estudios económicos y sectoriales sólidos, debido a las dificultades que han presentado su difusión y oportunidad la eficacia de esos estudios se ha visto limitada. Funcionarios públicos clave de nivel medio y superior, presidentes de comités parlamentarios, dirigentes empresariales, ex miembros del gabinete y destacados intelectuales frecuentemente desconocen el contenido, y a veces la existencia, de informes del Banco que no son confidenciales. El Comité tomó nota de la respuesta de la administración en el sentido de que, con la descentralización de la administración y su traspaso a la misión residente, se está haciendo un mayor esfuerzo por difundir la información contenida en los estudios económicos y sectoriales, inclusive el establecimiento de un centro de información público.

#### Alianzas, coordinación de la ayuda y una estrategia de asistencia conjunta para el país

El DEO sugiere que, para profundizar la reforma y lograr una reducción sostenible de la pobreza se necesitaría un nuevo convenio de colaboración entre el Gobierno, las ONG, el Banco y el resto de la comunidad de donantes, para movilizar y usar la asistencia

externa eficazmente. El Comité se mostró complacido por la conclusión de que el Banco ha desempeñado una función fundamental en cuanto a coordinación y formación de consenso entre los donantes y el Gobierno, mediante diálogos regulares. Por otra parte, y esto es aún más importante, el Banco ha respaldado los esfuerzos del Gobierno por aumentar su propia capacidad y asumir un papel crecientemente afirmativo en la coordinación de la ayuda. Sin embargo, el DEO encontró que, aun con un alto nivel de coordinación de la ayuda, hay mucha competencia amistosa pero en último término antieconómica, particularmente en el financiamiento a los sectores sociales, y muy poca preocupación recíproca por los resultados que puedan obtener los demás donantes. El Comité no apoyó la recomendación de que el Banco tratara de establecer una estrategia conjunta de la asistencia al país que adoptaran todos los donantes importantes para 1999. Algunos miembros manifestaron que no sería procedente que el Directorio estudiara y juzgara un documento que incluyera explícitamente la estrategia de asistencia de los donantes. En cambio, el Comité estuvo de acuerdo con la administración en que se preparara una estrategia de asistencia participativa en la cual intervinieran los afectados, y que en la preparación se tuvieran plenamente en cuenta las actividades de los donantes.

El Comité planteó la cuestión de la ventaja relativa del Banco frente al Banco Asiático de Desarrollo (BASD) y manifestó que deseaba saber cómo se tomaban las decisiones y en qué se concentran las actividades del Banco. Tomó nota de la respuesta de la administración en el sentido de que la descentralización de la gestión y su traspaso a la misión residente ha contribuido considerablemente a una mejor coordinación entre el BASD y el Banco. Para evitar la duplicación, actualmente por regla general se efectúan consultas al nivel del Vicepresidente de la Oficina Regional y al nivel del proyecto.

#### Transferencias negativas netas

El Comité observó el alto nivel de transferencias de recursos netas de Filipinas al Banco (US\$2.700 millones de 1986 a 1997). También observó la opinión del DEO de que una transferencia de recursos negativa de gran magnitud en esta etapa todavía temprana del desarrollo de las Filipinas plantea la cuestión de si convenía o no suspender los préstamos para fines de ajuste a mediados de la década de 1990, cuando el

país tenía una reforma estructural inconclusa. El DEO señaló también que la inversión pública en infraestructura constituye un grave obstáculo al desarrollo. El Comité manifestó que la cuestión de si los préstamos para fines de ajuste deberían reanudarse o no debe resolverse sobre la base de las medidas de reforma y el apoyo a ésta del Gobierno, y no del deseo de invertir

la transferencia neta de capital de las Filipinas al Banco.

Leonard Good

Vicepresidente

Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo



---

## PUBLICACIONES DEL DEPARTAMENTO DE EVALUACION DE OPERACIONES

El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), una unidad de evaluación independiente que informa directamente a los Directores Ejecutivos del Banco Mundial, califica los resultados y el impacto en términos de desarrollo de todas las operaciones de financiamiento realizadas por el Banco. Los resultados y recomendaciones se comunican a los Directores Ejecutivos y se incorporan en el diseño de políticas y en la ejecución de nuevos proyectos. Además de calificar cada una de las operaciones y programas de asistencia a los países, el DEO evalúa las políticas y los procedimientos del Banco.

Los estudios de evaluación de operaciones, los documentos para discusión y todos los demás documentos del Banco Mundial se pueden obtener en el InfoShop del Banco.

Los resúmenes de los estudios y el texto completo de *Précis* y de la serie *Lessons & Practices* se pueden leer en Internet en <http://www.worldbank.org/html/oed/index.htm>

### Pedidos de publicaciones del DEO

Los documentos que aparecen con su correspondiente número de stock y código de precio pueden solicitarse por correo al Banco Mundial, o adquirirse en el InfoShop del Banco en la ciudad de Washington. Para obtener información sobre otros documentos, los interesados deben ponerse en contacto con el InfoShop.

### Pedidos de publicaciones del Banco Mundial

Los clientes de los Estados Unidos y de otros territorios en los que no existe un distribuidor de publicaciones del Banco Mundial pueden hacer sus pedidos a:

The World Bank  
P.O Box 960  
Herndon, VA 20172-0960  
Fax: (703) 661-1501  
Teléfono: (703) 661-1580

La dirección de la base de datos de publicaciones del Banco Mundial en Internet es:

<http://www.worldbank.org>

En la página principal del Banco Mundial, seleccione *publications*.

Correo electrónico: [pic@worldbank.org](mailto:pic@worldbank.org)

Fax: (202) 522-1500

Teléfono: (202) 458-5454

Para adquirir publicaciones del Banco Mundial en el InfoShop, los clientes deben hacerlo personalmente en el local ubicado en:

701 18th Street, NW  
Washington, DC 20433, EE.UU.

Todos los demás clientes deberán hacer sus pedidos por intermedio de los distribuidores locales.

### Pedidos por correo electrónico

Si usted tiene una cuenta con el Banco Mundial, puede enviar sus pedidos por correo electrónico a través de Internet a la siguiente dirección: **books@worldbank.org**. Incluir el número de cuenta, la dirección a la que se deberán enviar el pedido y la factura, el título de la publicación y el número de pedido, la cantidad de ejemplares y el precio unitario de cada título.

---

## SERIE DE ESTUDIOS DEL DEO

### 1999

1998 Annual Review of Development Effectiveness

*Appréciation de l'efficacité du développement :*

*L'évaluation à la Banque mondiale et à la Société financière internationale*

*Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo:*

*La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional*

Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines

Lessons of Fiscal Adjustment (proceedings)

Lesson from Urban Transport (proceedings)

Monitoring & Evaluation Capacity Development in Africa (proceedings)

Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review

Philippines: From Crisis to Opportunity

*Filipinas: Crisis y oportunidades*

Public Sector Performance — Lessons from Urban Transport (proceedings)

Rebuilding the Mozambique Economy

*Reconstruir a Economia de Moçambique*

### 1998

1997 Annual Review of Development Effectiveness

Assessing Development Effectiveness: Evaluation in the World Bank and the International Finance Corporation

Evaluation and Development: The Institutional Dimension (Transaction Publishers)

Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance

India: The Dairy Revolution

Rebuilding the Mozambique Economy: Assessment of a Development Partnership

Public Sector Performance — The Critical Role of Evaluation

The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction

### 1997

1995 Evaluation Results

Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems

Fiscal Management in Adjustment Lending

Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update

Paddy Irrigation and Water Management in Southeast Asia

Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy

Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market

Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around

### 1996

1994 Evaluation Results

Industrial Restructuring: World Bank Experience, Future Challenges

Lending for Electric Power in Sub-Saharan Africa

Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience, 1980–93

The Aga Khan Support Program: A Third Evaluation