

EURODAD
European Network on
Debt and Development



¿Aflojando la cuerda?

**Revisión de Condicionalidades del Banco
Mundial: Recomendaciones políticas de Eurodad**

Hetty Kovach, agosto de 2005

RESUMEN EJECUTIVO

La revisión de condicionalidades del Banco Mundial no logra garantizar que los países cuenten con un espacio propio para fijar y determinar sus políticas de desarrollo. La revisión que fundamentalmente apela al negocio, como es usual, deja sin abordar el tema del número cada vez mayor de políticas y condicionamientos de carácter intrusivo que el Banco impone sobre los países en desarrollo a la vez que subestima el problema de polémicas condiciones económicas como son la liberalización del comercio y las privatizaciones. Su recomendación central acerca de las condiciones a establecerse a partir de marcos de responsabilidad fijados de común acuerdo tiene cierto mérito en lo que refiere a reconocer la necesidad de que el Banco mejore su funcionamiento con otros donantes, pero en última instancia no proporciona las garantías necesarias para asegurar el control por parte del país o mecanismos para una auténtica responsabilidad recíproca. Por último, la revisión alude a preocupantes reformas a largo plazo en las condicionalidades del Banco, con la posibilidad de dejar de imponer condiciones a políticas específicas dentro de un programa dado y en su lugar comenzar a ligarlas al sistema del CPIA o CAS, yendo mucho más allá de basar condiciones en las estrategias de desarrollo propias de cada país.

Recientemente, el Banco Mundial realizó una revisión de sus condicionalidades. A continuación se presenta un breve análisis de las conclusiones y recomendaciones fundamentales de dicha revisión y algunas recomendaciones de política a las que las ONG deberían estar exhortando previo a la reunión de la Junta Ejecutiva sobre este tema a realizarse el 1º de septiembre de 2005.

El tema de las condicionalidades del Banco es más importante ahora que nunca. Esto es debido a que resulta altamente probable que una parte considerable de la nueva ayuda acordada en la cumbre del G8 sea otorgada a través del Banco Mundial y como tal, se encontrará sujeta a sus prácticas de condicionalidad. La revisión de Condicionalidad del Banco Mundial llevada a cabo en el 2005 brinda una oportunidad única para que el Banco reforme radicalmente tanto la política como las prácticas de condicionalidad, asegurando así su contribución y no su menoscabo frente a la reducción de la pobreza y la apropiación por parte de los países. Lamentablemente, las conclusiones y recomendaciones que surgen al momento de la revisión dejan pasar ampliamente esta oportunidad, apelando esencialmente al negocio como es usual y a escasos cambios.

De forma preocupante, la revisión no aborda lo que reconoce como un aumento importante en el número de condiciones sujetas a “parámetros de referencia” o *benchmarks* en las políticas impuestas sobre los países en desarrollo. Esto sucede a pesar de los resultados de un estudio del Banco Mundial sobre países prestatarios que indica claramente que muchos países en desarrollo consideran los parámetros de referencia del Banco como una forma de “*micromanejo*” y que son “*inconsistentes*” con las estrategias nacionales de reducción de pobreza. (Banco Mundial 2005: párrafo 52).

Además subestima el problema relativo a condiciones polémicas como son la privatización de servicios públicos y la liberalización del comercio. Esto, a pesar de la investigación realizada por un miembro de Eurodad, la Coalición sobre Deuda y Desarrollo Irlanda, que demuestra que esto continúa siendo un gran problema en los países de bajos ingresos y avasalla las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

La recomendación central de la revisión se refiere a que las condiciones sean establecidas a partir de marcos de responsabilidad fijados de común acuerdo donde los gobiernos en desarrollo tomen el liderazgo junto con otros socios financieros involucrados. Esta recomendación reconoce la necesidad de una mayor armonización entre donantes para reducir los costos de transacción en los países en desarrollo, si bien solo asegura en principio el control de los países sobre el proceso. Esto resulta especialmente preocupante teniendo en cuenta que en el estudio realizado por el Banco un tercio de los países prestatarios manifestaron que las negociaciones

con el Banco Mundial modificaron de forma considerable sus programas de política originales. (BM, 2005:45). La recomendación también omite referencia a una auténtica responsabilidad recíproca al no destacar cuáles serán los compromisos a los que tendrán que responder los donantes en la relación de ayuda.

En un aspecto más positivo, la revisión exhorta a un mayor uso de sistemas nacionales de supervisión de resultados, análisis más armónicos entre donantes y un mayor uso de indicadores orientados a los resultados, aunque desafortunadamente se detiene aquí sin apelar a condiciones en base a resultados.

Por último, la revisión alude a una reforma radical a largo plazo de las condicionalidades del Banco con la finalidad de reducir la falta de previsibilidad de la ayuda, explorando la posibilidad de dejar de imponer condiciones a políticas específicas de un programa dado y en su lugar comenzar a ligarlas al progreso general relacionado con las Evaluaciones Institucionales y de Políticas por País del Banco o a la Estrategia de Asistencia al País. Las ONG deben considerar todas las implicancias de esta política. A pesar de presentarse como un medio para reducir la necesidad de *microcondiciones* y asegurar una mayor previsibilidad con respecto a la ayuda, va en contra de garantizar que las condicionalidades se limiten a cuestiones fiduciarias y estrategias de reducción de la pobreza de cada país.

Se presenta un conjunto débil de lineamientos de buena práctica que sugieren algunos cambios positivos a las condicionalidades del Banco pero que indudablemente requieren ser reforzados. Para asegurar que la revisión cause impacto, las ONG deben exhortar al Banco Mundial a que:

- **Reduzca dramáticamente el número de parámetros de referencia que emplea sobre sus políticas.** Para garantizar esto el Banco debe aplicar el concepto de “criticalidad” a las condiciones no vinculantes como son los parámetros de referencia y las políticas matrices y proporcionar mayores lineamientos al personal acerca de cómo determinar cuándo una condición es o no crítica.
- **Deje de establecer todas las condiciones sobre políticas económicas.** En particular, las condiciones en torno a la liberalización del comercio y privatizaciones bajo ninguna circunstancia deben ser utilizadas como activadores para que los países se desplacen a través de los diferentes escenarios de otorgamiento de préstamos propuestos por el Banco. Tampoco deben ser utilizadas aún cuando se encuentren incluidas dentro de los programas nacionales de reducción de la pobreza o marcos de responsabilidad fijados de común acuerdo.
- **Asegure que las condiciones que establece para la Administración de Finanzas Públicas giren en torno a estándares o enfoques que han sido definidos de forma transparente y participativa,** con los países desarrollados y en desarrollo y que otorgan una flexibilidad adecuada al país y no fijan estándares por lo alto sino que toman en cuenta las realidades a nivel del terreno.
- **Convierta los “marcos de responsabilidad de común acuerdo” en “marcos de responsabilidad mutua”,** basados explícitamente en los programas nacionales de reducción de pobreza de cada país. Todas las condiciones del Banco deben girar en torno a dichos marcos. Todas las condiciones deben ser definidas con los aportes de los parlamentos nacionales, la sociedad civil, y otras partes interesadas, y deben facilitarse públicamente en forma de borrador. Los marcos también deberían incluir compromisos asumidos por los donantes acerca de aquello ante lo que habrían de responder junto con una responsabilidad mutua que actúe de forma recíproca.
- **Supervise la Condicionalidad del Banco Mundial de forma anual** – las ONG deberían solicitar la elaboración de un informe anual acerca de las condicionalidades del Banco Mundial, el cual incluyera las perspectivas de los gobiernos prestatarios y de la sociedad civil a los efectos de la supervisión de avances.

CONTENIDOS

1. **Parámetros de Referencia: La revisión no aborda el número creciente de condicionamientos que provocan intromisiones**
2. **Condicionabilidad Económica: La revisión subestima el problema de polémicos condicionamientos económicos en los países de bajos ingresos**
3. **La apropiación y previsibilidad de la ayuda continúan siendo un gran problema**
4. **Recomendación central – llamado a “marcos de responsabilidad” de común acuerdo cuando lo que se necesita son marcos auténticos de responsabilidad mutua y recíproca**
5. **Supervisión – llamado a un mayor uso de sistemas nacionales y revisiones armónicas**
6. **¿Cuál es el futuro a largo plazo de la Condicionabilidad del Banco Mundial? Condiciones ligadas al CPIA/CAS**
7. **Conclusión**

1. La revisión no aborda el número creciente de condicionamientos que provocan intromisiones

La revisión reconoce claramente que se ha producido un aumento en el número de condicionamientos no vinculantes impuestos sobre los países prestatarios en los últimos quince años. Este aumento se concentra en gran medida en los países de bajos ingresos, especialmente aquellos que reciben Créditos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC, por sus siglas en inglés).

Las condiciones no vinculantes definen las acciones de política específicas que el Banco “recomienda” adoptar a los gobiernos para que alcancen los objetivos trazados en sus programas. El Banco no las percibe como condiciones dado que estas solo pretenden servir como guía para asegurar que los países se encuentren en buen camino en lo que refiere a implementar las reformas programadas y no se encuentran ligadas específicamente a la habilidad de los países para recibir financiamiento, a diferencia de las condiciones vinculantes como son las acciones previas y las condiciones activadoras.

Sin embargo, un estudio llevado a cabo por el Banco para recoger las opiniones de los países prestatarios acerca de las condicionalidades del Banco, dejó de manifiesto que:

- Los países prestatarios a menudo consideraban las extensas políticas matrices como una forma de “micromanejo intrusivo que resulta inconsistente con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza”. (Banco Mundial, 2005:52).

Y que

- Los países prestatarios se confundían muchas veces acerca del estado real de las condiciones no vinculantes con un “77% de los países desarrollados participantes que

consideraban que su país debía cumplir con todos los parámetros de referencia de una política matriz” (Banco Mundial, 2005: 53).

La revisión es extremadamente pobre en lo que refiere a brindar soluciones de política reales para una reducción de condiciones no vinculantes. En los principios de buena práctica sugeridos apenas se reconoce el problema sin hacerse ninguna sugerencia de reforma práctica (77). De hecho, el gobierno del Reino Unido en su respuesta a dicha revisión, ha solicitado al “Banco que aclare cómo pretende revertir la tendencia hacia un conjunto cada vez más extenso y complejo de acciones en sus políticas”. (DFID, 2005)

Perdida dentro del texto se encuentra una recomendación tentativa para aplicar el concepto de “criticalidad” a las condiciones no vinculantes. La criticalidad apela a que las condiciones se limiten a aquellas que resulten cruciales para la implementación y logro de resultados esperados dentro del programa de un país. En la actualidad esto solo se aplica a las condiciones vinculantes de conformidad con los lineamientos operativos del Banco (OP /BP 8.60).

“Mientras el asesoramiento brindado a los equipos del Banco ha enfatizado la necesidad de concentrarse en unas pocas condiciones críticas...ha habido considerablemente mucha mayor amplitud en lo concerniente a parámetros de referencia, marcos e indicadores de resultado. Además de proceder a aclarar su enfoque, el Banco también podría mejorar la elección de acciones que resultan cruciales y necesarias para alcanzar resultados y limitar mejor la proliferación de medidas en escenarios multisectoriales”. (Banco Mundial, 2005 :55).

Las ONG deberían exhortar al banco a que redujera ampliamente el número de parámetros de referencia impuestos sobre los países en desarrollo. Para alcanzar esto, el Banco debería:

- Cambiar su política de otorgamiento de préstamos a países en desarrollo para asegurar que se aplique el concepto de criticalidad a las condiciones no vinculantes.
- Proporcionar al personal mayores lineamientos acerca de cómo determinar cuándo una condición es crítica.

2. La revisión subestima el problema de los polémicos condicionamientos económicos en los países de bajos ingresos

La revisión advierte que se ha producido un desplazamiento en el contenido de los condicionamientos del Banco, “*de un ajuste económico (incluyendo privatizaciones) y comercio a corto plazo a la gobernanza del sector público y reformas del sector social a mediano plazo*”. (Banco Mundial, 2005: 5) Las ONG no están tan seguras acerca de que haya habido reducciones en términos de condicionamientos a privatizaciones en países de bajos ingresos, y todavía quedan por plantearse muchísimos cuestionamientos en torno al surgimiento aparentemente benigno de condiciones relacionadas con la gobernanza del sector público.

Disminución de condicionamientos de ajuste económico a corto plazo, incluyendo privatizaciones, cuestionada por ONG

La revisión se apresta a mencionar el desplazamiento producido en cuanto a dejar de otorgar préstamos en áreas sensibles de política estructural. “*En áreas de políticas particularmente sensibles – tales como la privatización, la liberalización del comercio y las tarifas a los usuarios – la condicionalidad ha disminuido y actualmente se concentra más en cuestiones*

institucionales a largo plazo”. (Banco Mundial, 2005: 37) Sostiene que la condicionalidad sobre las tarifas a los usuarios por ejemplo es extremadamente limitada y que *“las condiciones relacionadas con el comercio actualmente representan menos del 2 por ciento del número total de condiciones”*. (Banco Mundial, 2005: 37).

Cabe destacar que la revisión no reconoce que las reformas al sector financiero y al sector privado continúan siendo áreas importantes de compromiso del Banco, si bien el enfoque se ha desplazado de las cuestiones de apropiación relativas a las privatizaciones, concentrándose más en los entornos institucionales y regulatorios adecuados.

Un nuevo estudio realizado por el miembro de Eurodad, Coalición sobre Deuda y Desarrollo Irlanda (DCCI) muestra, sin embargo, que la privatización continúa siendo extensamente promovida por el Banco. En el estudio de trece países que reciben Créditos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza:

- A once de trece países se le imponen condiciones de privatización para recibir préstamos del Banco Mundial, las dos excepciones - Tanzania y Uganda - ya han aplicado programas extensivos de privatización bajo presión del Banco.
- De estos once países, cinco no hicieron ninguna mención explícita a la privatización en su Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP), el cual constituye la supuesta base para otorgamiento de préstamos del Banco en estos países. La privatización del sector algodonero en Burkina Faso, la asociación público-privada para el suministro de energía eléctrica en Ghana, la privatización de las telecomunicaciones en Mozambique, la provisión de servicios de atención médica por parte del sector privado en Senegal, y la administración de los servicios de agua por parte del sector privado en Guayana son todos condicionamientos impuestos por el Banco Mundial.
- Lo último, y quizás lo más importante, es el hecho de que el Banco está utilizando la privatización como una condición activadora para que los países se desplacen del escenario de préstamo base hacia el escenario de préstamo alto y viceversa, ligando la privatización a cambios dramáticos en la cantidad total de dinero que un país está facultado a recibir, por encima y más allá de los programas de préstamo individuales. Tanto Benin como Nicaragua, por ejemplo, están sujetos a condiciones activadoras de privatización.

Aumento en las Condiciones de Gobernanza

Actualmente, la administración financiera pública, los acuerdos fiduciarios, el gasto público y las reformas al sector público concentran la mayor parte de condicionalidad impuesta por el Banco. (Banco Mundial, 2005:34). La revisión sugiere que esto se debe a que el Banco reconoce que el desarrollo institucional es importante para reducir la pobreza y fomentar el crecimiento. Es interesante destacar que la revisión nota que para contar con buenas instituciones *“se requiere de experimentación, voluntad de dejar a un lado la ortodoxia y prestar atención a las condiciones locales”*. (Banco Mundial, 2005:32) La cuestión continúa siendo si el Banco está realmente siguiendo esta recomendación o si por el contrario está proporcionando un enfoque del tipo “talle único” frente a las necesidades de administración pública de países bastante diferentes. Además existe gran preocupación acerca de que el Banco esté fijando una barra demasiado alta sobre el manejo de las finanzas públicas, exigiendo parámetros poco realistas que a los países desarrollados les llevó años alcanzar.

Aumento en las Condiciones sobre el Sector Social

La revisión también advierte que se ha puesto mucho mayor énfasis en las condiciones al sector social. El *“uso de la condicionalidad ha aumentado en los sectores sociales y disminuido en el área ambiental, desarrollo rural y desarrollo urbano”* (Banco Mundial,

2005: 35). La salud y la educación han constituido el enfoque principal de las condiciones del Banco. Sin embargo, es interesante notar que solo 66% de los gobiernos entienden que los programas apoyados por el Banco contribuyen a la reducción de la pobreza. (Banco Mundial, 2005: 38).

Las ONG deberían exhortar al Banco a que:

- Cesara todas las condiciones sobre políticas económicas. En particular, bajo ninguna circunstancia se deberían utilizar condiciones en torno a la liberalización del comercio y la privatización como activadores para que los países se desplazaran a través de diferentes escenarios de préstamo propuestos por el Banco.
- Asegurara que las condiciones fijadas por el Banco para la Administración de Finanzas Públicas giran en torno a estándares o enfoques que han sido definidos de forma transparente y participativa, con los países desarrollados y en desarrollo, y que otorgan una flexibilidad adecuada al país y no fijan estándares por lo alto sino que toman en cuenta las realidades a nivel del terreno

3. Apropiación & Previsibilidad continúan siendo un gran problema

El Banco continúa imponiendo sus propias políticas sobre los países en desarrollo, a pesar de reivindicar su respeto por la soberanía. Los resultados del estudio de la revisión, por ejemplo, muestran que:

- 50% de los gobiernos consultados entendían que *“el Banco introdujo elementos que no formaban parte del programa del país”* (Banco Mundial, 2005: 45)
- Y
- 37% de los consultados manifestó que las negociaciones con el Banco Mundial modificaron de forma significativa los programas de política originales. (Banco Mundial, 2005:45)

La revisión dice muy poco acerca de cómo asegurar un espacio mayor a las políticas genuinas de los países en desarrollo. En su lugar, revela que el Banco aún considera a la apropiación esencialmente como el grado en que un país va a implementar las políticas del Banco. El problema desde el punto de vista de la revisión consiste en cómo el Banco evalúa si es que existe aceptación de sus políticas: *“El Banco está intentando resolver...el tema de los desafíos prácticos de evaluar la apropiación y responder a los entornos de política variables”* (Banco Mundial , 2005 8) – en lugar de cómo asegurar la apropiación, garantizando que el Banco no domina la agenda en términos de política a expensas del desarrollo del control por parte de los países.

El gobierno del Reino Unido critica esto en su respuesta a la revisión, argumentando que *“los países necesitan espacio para formular sus políticas, considerar las opciones, y construir una base amplia de apoyo para el camino que van a tomar”* y exhortando a los donantes a que *“...aseguren que en nuestras deliberaciones con los países, no dejemos fuera a las partes interesadas a nivel local, especialmente a los representantes electos, y apoyemos aquellos procesos que fortalecen la responsabilidad”*. (DFID, 2005)

La revisión también destaca un estudio reciente a partir de ocho países africanos con sólida trayectoria a nivel de desempeño el cual sugiere que las variaciones imprevistas sobre el presupuesto para desembolso de la ayuda continúan sido grandes, representando aproximadamente el 1 por ciento del PBI, lo cual atenta contra la planificación del

presupuesto. (Banco Mundial, 2005: 47) Este estudio se extrae de O. Celasun y J. Walliser, *Predictability of Budget Aid*, Banco Mundial 2005.

Los países prestatarios en respuesta a esto han exhortado a una mayor previsibilidad a mediano plazo, sugiriendo que se base la condicionalidad sobre el desempeño total (incluyendo al manejo fiduciario) de un país en la implementación de su programa, sin ligar las condiciones a acciones de política específicas (ver más acerca de esto en la sección que vincula condicionalidad con CPIA/CAS).

4. Recomendación central – llamado a “marcos de responsabilidad” de común acuerdo cuando lo que se necesita son marcos auténticos de responsabilidad mutua y recíproca

La recomendación central de la revisión constituye un llamado a que las condiciones del banco giren en torno a un marco de responsabilidad establecido de común acuerdo bajo el liderazgo de los gobiernos de los países en desarrollo y otros donantes involucrados. El marco estaría “*basado en las intenciones referidas a políticas que fueran expresadas por el país, bajo el liderazgo de las autoridades del país*” y vería “*a los representantes del Banco alcanzar entendimientos de común acuerdo con el gobierno y, de ser el caso, con otros socios dentro de un marco único e internamente coherente...que comprenda acciones, rendimientos y resultados directamente obtenidos del propio programa del país en el mediano plazo*” (Banco Mundial, 2005: 83). El Banco escogería luego sus condiciones a partir de este marco, eligiendo “*como condiciones solo aquellas políticas y acciones institucionales acordadas dentro del marco de responsabilidad que sean cruciales para alcanzar los resultados del programa y que se encuentren alineadas con el marco de resultados del CAS*” (Banco Mundial, 2005: 87) en lugar de ajustarse a todas las acciones, resultados y políticas incluidas dentro del marco.

En un aspecto positivo, la recomendación constituye el reconocimiento por parte del Banco de que necesita trabajar más estrechamente con otros donantes en lo que respecta al tema de la eficacia de la ayuda. El alejamiento del Banco de matrices de condicionalidad propias es un reconocimiento a la futilidad y a los altos costos de transacción que se impone a los países prestatarios cuando cada donante elabora matrices de condicionalidad por separado. Reconoce también la creciente realidad en el ámbito de que los donantes trabajen juntos en torno a marcos de evaluación del desempeño y matrices de condicionalidad elaborados de forma conjunta (ver Actualización por País de Eurodad: Estrategias de Reducción de la Pobreza de Zambia en el 2005 por más información sobre esta tendencia). Cabe destacar que no se llega a sugerir que los donantes deberían compartir todas las condiciones, lo cual las ONG han señalado sería un desastre en materia de previsibilidad de ayuda y podría reducir drásticamente el espacio para la negociación de los gobiernos del Sur. En su lugar, se apela a una división del trabajo con los diferentes donantes, ligando el otorgamiento de préstamos a distintas condiciones dentro del marco. (Banco Mundial, 2005:65).

Sin embargo, la recomendación solo reconoce en principio la importancia de desarrollar el control ejercido por los países, refiriéndose de palabra a que los países lideren el proceso. No se establece ninguna garantía para asegurar que el Banco no domine el proceso y presione por incluir sus propias políticas en el marco. Esto constituye un gran problema, máxime cuando el análisis de la consulta a socios para el desarrollo revela que el 37 por ciento de los consultados expresó que las negociaciones con el Banco Mundial modificaron de forma significativa sus programas de política originales (Banco Mundial, 2005: 45). La revisión efectivamente sugiere que “los marcos de responsabilidad nunca deben ser utilizados para agregar acciones de política o preferencias externas particulares en la agenda del gobierno”(Banco Mundial, 2005: 85) si bien es una pena que no articule cómo asegurar que esto suceda realmente en la práctica.

La revisión también es extremadamente vaga acerca de si toda la condicionalidad del Banco surgiría del marco o si algunas condiciones aún se mantendrían fuera del mismo. Este es un punto importante que la revisión omite aclarar. Si el Banco puede elegir a voluntad, el punto entonces pierde sentido.

También omite reconocer la importancia de la sociedad civil y su rol en la elaboración de dicho documento, refiriéndose únicamente a los socios de carácter financiero para que participen en el proceso.

Finalmente, la recomendación no hace referencia a una auténtica responsabilidad recíproca, omitiendo disponer que los marcos incluyan condiciones a las que los donantes deban responder, de acuerdo con el tema referente a la eficacia de la ayuda. Una responsabilidad fijada de común acuerdo solo significa que los países acepten las condiciones, mientras que la responsabilidad recíproca es un proceso de ida y vuelta donde ambas partes aceptan responsabilidades por tomar acciones y consecuencias por dejar de hacerlo.

Para que la recomendación tenga algún mérito, la misma debería reforzarse en varios aspectos.

Las ONG deberían solicitar:

- a. Un reconocimiento más explícito de que el marco de responsabilidad se basa en los planes nacionales de reducción de la pobreza de los países.
- b. Que la revisión articulase más claramente qué garantías se establecerían para asegurar que el Banco no domine el proceso en materia de política
- c. Que el Banco establezca todas sus condiciones a partir del marco y que no se permita fijar condiciones adicionales.
- d. Que se prohíba al Banco fijar condiciones, ya sea se encuentren o no dentro del marco, en torno a áreas sensibles de política económica como la liberalización del comercio o las privatizaciones.
- e. Que se incluya a la sociedad civil y a los parlamentarios como partes involucradas en el proceso de elaborar estos marcos y que estos marcos se faciliten públicamente en forma de borradores, sean sometidos al análisis parlamentario y negociados de forma participativa.
- f. Marcos de responsabilidad recíproca que incluyan compromisos asumidos por los donantes y especifiquen ante qué van a tener que responder, de acuerdo con una auténtica responsabilidad recíproca.

5. Supervisión – llamado a un mayor uso de sistemas nacionales y revisiones armónicas

La revisión llama a un mayor uso de sistemas nacionales para supervisar los avances. “En la medida de lo posible, se deberán utilizar los procesos de responsabilidad interna del gobierno así como los sistemas y marcos de supervisión del mismo para cumplir con las necesidades de información tanto del Banco como de otros” (Banco Mundial, 2005: 91). La revisión también exhorta al Banco a que lleve a cabo revisiones más armónicas con otros socios, a modo de disminuir los costos de transacción.

Además se solicitan indicadores de resultado a los efectos de supervisión y evaluación, aunque desafortunadamente no se llega a apelar a una condicionalidad basada en resultados. Durante las consultas realizadas a efectos de la revisión se manifestó un fuerte

reconocimiento del papel importante que desempeñan los indicadores de resultado en términos de supervisión y evaluación, si bien al mismo tiempo la revisión indicó que la experiencia de los países y las cuestiones prácticas sugieren que el uso de indicadores basados en resultados como condiciones para el desembolso deberían ser abordados con precaución (Banco Mundial, 2005: 61).

Las ONG deberían respaldar el llamado a un mayor uso de sistemas nacionales y revisiones armónicas así como apelar a un mayor esfuerzo por parte del Banco Mundial en lo que refiere a explorar el uso de condicionalidades basadas en resultados en un futuro próximo.

6. ¿Cuál es el futuro a largo plazo de la Condicionalidad del Banco Mundial: ligar condiciones al CPIA/CAS?

En respuesta a abordar la necesidad de una mayor previsibilidad de la ayuda, la revisión explora brevemente cómo sería la condicionalidad si no estuviera unida a las acciones de políticas en operaciones individuales y en su lugar se aplicara a nivel nacional a través de la Estrategia de Asistencia al País (CAS) y de la Evaluación Institucional y de Políticas por País (CPIA) (Banco Mundial, 2005: 49). Relegada a una nota al pie de página, la revisión señala que esto provocaría los siguientes cambios:

- El CAS convertido en un documento aprobado por la Junta que asigne recursos por un período de 3 a 5 años
- Gran parte del financiamiento debería otorgarse en carácter de operaciones de rápido desembolso
- La Junta abandonaría la prerrogativa de analizar las operaciones de otorgamiento de préstamo individuales durante la Estrategia de Asistencia al País (CAS)
- Y los desembolsos anuales se tornarían automáticos en ausencia de cambios importantes en materia de implementación de política (49)

El gobierno del Reino Unido en su respuesta al análisis ha respaldado esta recomendación, sugiriendo que las prácticas actuales de ligar las condiciones a una variedad de instrumentos diferentes del banco provoca confusión y sería mucho más simple “para los gobiernos y para otros, si se desplazaran las condiciones de los instrumentos individuales y se colocaran en su lugar en la Estrategia de Asistencia al País” (DFID, 2005).

Las ONG deben considerar seriamente las implicancias de esta acción. A pesar de presentarse como un medio para reducir la necesidad de *microcondiciones* y asegurar una mayor previsibilidad con respecto a la ayuda, va en contra de garantizar que la condicionalidad se limite a cuestiones fiduciarias y estrategias de reducción de la pobreza de cada país. Por el contrario, ligan la condicionalidad a los propósitos del Banco definidos en el CAS y CPIA, siendo que ambos impulsan una agenda neoliberal y claramente no logran responder a una valoración basada en la necesidad ni tampoco proporcionan flexibilidad en las políticas que se adecuen a las diversas circunstancias de cada país.

7. Conclusiones

La revisión de Condicionalidades del Banco Mundial omite proporcionar mayores garantías para asegurar que los países en desarrollo cuenten con espacio propio para fijar y determinar sus políticas. En particular, la revisión no logra abordar el creciente aumento de condiciones intrusivas en las políticas del Banco impuestas sobre los países en desarrollo y subestima el problema relativo a las polémicas condiciones económicas. La recomendación central acerca de que las condiciones sean establecidas a partir de marcos fijados de común acuerdo tiene cierto mérito aunque necesita de algunas importantes garantías.

Las ONG deberían exigir que:

- **Reduzca dramáticamente el número de “parámetros de referencia” empleados.** A modo de asegurar que el Banco aplique el concepto de “criticalidad” a condiciones no vinculantes como ser parámetros de referencia y políticas matrices y proporcione mayores lineamientos al personal acerca de cómo determinar cuándo una condición es crítica o no. También se debería exigir a los representantes del Banco que explicasen en los documentos de préstamo cuál es el fundamento que lleva a rotular una condición/parámetro dado como crítico.
- **Deje de fijar todas las condiciones sobre políticas económicas.** En particular, las condiciones en torno a la liberalización del comercio y privatizaciones bajo ninguna circunstancia deben ser utilizadas como activadores para que los países se desplacen a través de diferentes escenarios de préstamo propuestos por el Banco. Tampoco deben ser utilizadas aún cuando se encuentren incluidas dentro de los programas nacionales de reducción de la pobreza o marcos de responsabilidad fijados de común acuerdo
- **Asegure que las condiciones que fija para la Administración de Finanzas Públicas giren en torno a estándares o enfoques que han sido definidos de una forma transparente y participativa,** con los países desarrollados y en desarrollo y que otorguen una flexibilidad adecuada al país y no fijen estándares por lo alto sino que toman en cuenta las realidades a nivel del terreno.
- **Convierta a los “marcos de responsabilidad de común acuerdo” en “marcos de responsabilidad mutua”,** basados explícitamente en los programas nacionales de reducción de pobreza de cada país. Todas las condiciones del Banco deben girar en torno a dichos marcos. Todas las condiciones deben ser definidas con los aportes de los parlamentos nacionales, la sociedad civil, y otras partes interesadas, y deben facilitarse públicamente en forma de borrador. Los marcos también deberían incluir compromisos asumidos por los donantes acerca de aquello ante lo que habrían de responder junto con una responsabilidad mutua que actúe de forma recíproca.
- **Supervise la Condicionalidad del Banco Mundial de forma anual** – las ONG deberían solicitar la elaboración de un informe anual acerca de la condicionalidad del Banco Mundial, el cual incluyera las perspectivas de los gobiernos prestatarios y de la sociedad civil a los efectos de la supervisión de avances

Fuentes e Información relacionada:

- World Bank (2005) Review of the World Bank Conditionality: Summary Findings. Operations Policy and Country Services, World Bank, June 30, 2005
<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/CondSummaryPaper071905.pdf>
- World Bank (2005a) Review of World Bank Conditionality: Modalities of Conditionality
<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/409401114615847489/conditionalitymodalities7-21.pdf>
- World Bank (2005b) Review of World Bank Conditionality: Recent Trends And Practices
<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/409401114615847489/conditionalitytrends7-20.pdf>
- World Bank (2005c) Review Of World Bank Conditionality:Content Of Conditionality In World Bank Policy-BasedOperations: Public Sector Governance, Privatization, User Fees, And Trade
<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/ContentofConditionality7-21.pdf>

Documentos adicionales de la revisión:

- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20292723~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>
- Eurodad Letter to Executive Directors of World Bank for Radical Reform of World Bank Conditionality, <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=635>
- Eurodad Country Analysis on Zambia's New Poverty Reduction Strategies in 2005, <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=623>
- Bretton Woods Project: UK cuts through World Bank spin on conditionality
[http://brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd\[126\]=x-126-301210](http://brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd[126]=x-126-301210)
- Debt and Development Coalition Ireland, World Bank's Poverty Reduction Support Credit: Continuity or Change?
<http://www.debtireland.org/resources/index.htm>
- DFID, 2005, The review of World Bank Conditionality, statement by the Rt Hon Hilary Benn, Secretary of State for International Development
<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/dfidwork/conditionality-statement.pdf>