

Puesta al día sobre la condicionalidad del Banco Mundial

por Eurodad*

Para enfrentar presiones de OSC y algunos gobiernos progresistas, el Banco Mundial ha elaborado otro documento sobre condicionalidad. El mismo busca impresionar a los miembros del directorio previo a la reunión a celebrarse el 5 de diciembre y mitigar las críticas de las OSC antes y durante la conferencia oficial que se realizará en Noruega los días 28 y 29 de noviembre.

Acerca de este informe

El documento del Banco representa un intento sofisticado por justificar su posición frente a las críticas a nivel externo y para asegurarse la entrega de £50 millones que están siendo retenidas por el gobierno británico como resultado de la presión ejercida por las OSC. Los grupos de la sociedad civil que pretendan participar de un trabajo de incidencia minucioso, tendrán que estar bien preparados. Para evitar ser marginados (“están peleando viejas batallas”) resulta sensato reconocer los pasitos hacia delante que ha dado el Banco.

Esta constituye una actualización inicial efectuada por Eurodad en la que se exponen algunos puntos claves previo a la reunión del directorio del Banco Mundial a celebrarse el 5 de diciembre, sin llegar a representar la totalidad de argumentos contra las condiciones de política económica, que son bien conocidos y se establecen en la declaración conjunta de OSC preparada en paralelo para la conferencia noruega sobre condicionalidad.

Puntos de incidencia sugeridos

Recibimos con agrado las indicaciones acerca de algún movimiento en la dirección acertada por parte del Banco Mundial en materia de condicionalidad. El lenguaje y el contenido de los principios de buena práctica son sensatos, pero resultan incompletos y son implementados de forma irregular e insuficiente. Se registran tensiones en el documento del Banco, que afirma que la política está encaminada pero reconoce la necesidad de cierta cantidad de reformas y acciones adicionales, por ejemplo en lo que refiere a reducir parámetros de referencia (*benchmarks*) o mejorar la transparencia. Se necesita un escrutinio constante por parte del directorio del Banco y de los investigadores externos y activistas de las campañas. El Banco debería poner su base de datos de condiciones a disposición de los investigadores externos para permitir un escrutinio externo más minucioso.

Las cifras del Banco que muestran las aducidas reducciones en materia de condicionalidad revelan una reducción muy pequeña a partir de un punto de partida muy amplio. Treinta y ocho

* Artículo publicado originalmente en inglés por Eurodad (<http://www.eurodad.org>), traducido al español por el Monitor de IFIs en América Latina (<http://ifis.choike.org>).

condiciones por operación de financiamiento en los países de bajo ingreso continúan siendo demasiadas y se oponen al enfoque reivindicado por el Banco. El Banco debería acordar metas numéricas específicas para las cifras promedio y los máximos de condiciones por operación de financiamiento en un país de bajo ingreso así como una metodología para evaluar los avances en sentido contrario.

Las cifras del Banco son engañosas. El Banco excluye los parámetros de referencia, aún cuando sus propios sondeos muestran que los gobiernos beneficiarios los tratan como condiciones, y tampoco fracciona las condiciones que incluyen acciones múltiples.

Las condiciones del Banco se han modificado entre los sectores y dentro de los mismos, por ejemplo, en lo referente a tarifas a los usuarios. Sin embargo, las condiciones en materia de privatización y liberalización continúan siendo un problema y aún un número muy reducido de tales condiciones puede resultar muy nocivo y desbaratador.

El documento del Banco brinda ejemplos de intervenciones en áreas de política sensibles sin la apropiación o el apoyo del gobierno. El enfoque de “normas blandas” caracterizado por principios de buena práctica no resulta suficiente para lograr que algunos de los funcionarios del Banco abandonen las viejas prácticas. Se requiere un cambio en materia de incentivos y políticas del personal para dejar de asegurar dichas intervenciones.

Observación: a menos que se indique lo contrario, la fuente de las afirmaciones del Banco es su documento Good Practice Principles for the Application of Conditionality: A Progress Report, 13 de noviembre de 2006. Los números correspondientes a los párrafos se encuentran entre paréntesis. Este documento todavía no se encuentra disponible públicamente pero se puede obtener a través de una solicitud a Eurodad.

1. Cifras totales de condicionalidad

El Banco afirma:

“Según criterios históricos, el número de condiciones por operación continúa siendo bajo para los prestatarios tanto de la AIF como del BIRF. El número promedio de condiciones por operación basada en políticas se vio reducido de un número mayor que 30 a mediados de los '90 a aproximadamente 11-13 en las últimas operaciones” (párrafo 4).

Problemas clave con lo anterior:

Estas cifras del Banco Mundial son engañosas porque las mismas:

- a. Utilizan una fecha a mediados de los '90 como base de referencia – un punto de partida muy distante.
- b. Ignoran las condiciones de acciones múltiples.
- c. No contabilizan a los “parámetros de referencia” como condiciones.

La investigación realizada en junio de 2006 por Eurodad reveló que el número promedio total de condiciones era de 67 por préstamo. Esto se basó en el análisis de préstamos acordados entre los años 2003 y 2005. El documento actual del Banco afirma tener cifras más recientes (incluyendo un conjunto de préstamos acordados entre septiembre de 2005 y septiembre de 2006 desde que se introdujeron sus pautas de Buena Práctica) y sostiene que estas muestran una mejora importante. Puede ser que se constate una mejora con respecto a mediados de los '90, aunque la misma ha sido bastante insuficiente en los últimos dos años.

El Banco ignora el fenómeno de agrupar condiciones de acciones múltiples como una única condición.

Tal como lo registra el documento del Banco, el número de parámetros de referencia se ha casi duplicado desde mediados de los '90. Aún así, el Banco convenientemente le resta importancia a los parámetros de referencia.

Promedio de condiciones para países AIF

	Condiciones (excluyendo parámetros de referencia)	Condiciones (incluyendo parámetros de referencia)
2004	12	44
2006	11	38

Todas las cifras obtenidas del Banco Mundial, noviembre de 2006

Parámetros de referencia – tan malos como las condiciones

El Banco Mundial sostiene que “Los parámetros de referencia en las matrices de los programas describen los contenidos y resultados del programa del gobierno en áreas apoyadas por el Banco. Son a menudo utilizados para describir medidas de carácter menor en un proceso de reforma, y representan marcadores de avance significativo, aunque no sean necesariamente críticos, para la implementación del programa. Si bien contribuyen a definir un área de participación política del Banco, no pretenden determinar el desembolso de préstamos o donaciones de la institución” (párrafo 11).

Eurodad y otros han sostenido desde hace algún tiempo que esta bien puede ser la postura formal, pero de hecho no refleja la realidad. Los parámetros de referencia son percibidos por los gobiernos beneficiarios de la misma forma que las condiciones formales y ya sea que el Banco *tenga o no la intención*, la mayoría de los gobiernos no se encuentran en posición de discutirlo. Un estudio del Banco Mundial de 2005 reveló que 77% de los beneficiarios de países desarrollados consideraban que su país debía cumplir con todos los parámetros de referencia incluidos en una matriz política”. (Resumen de la Revisión de Condicionalidad del Banco Mundial, Banco Mundial, 2005, p. 53).

La supervisión y elaboración de informes sobre los parámetros de referencia para presentar al Banco Mundial también representa una carga administrativa enorme sobre los gobiernos.

El Banco reivindica una pequeña reducción en la cantidad de parámetros de referencia luego de la introducción de los Principios de Buena Práctica en materia de condicionalidad en 2005. Sin embargo esta disminución es tan solo de 30 a 27 por operación.

Puntos de incidencia

- La exclusión de los parámetros de referencia de las cifras que figuran en los titulares sobre condicionalidad es engañosa. En la práctica, los gobiernos beneficiarios los consideran de la misma forma que a las condiciones.
- Es posible que la cifra total de condiciones y parámetros haya registrado una ligera disminución. Pero tomando un punto de partida distante y no siendo lo suficientemente baja.

2. Áreas centrales de la condicionalidad

El Banco sostiene que la incidencia de la condicionalidad ha cambiado. En la actualidad, las condiciones se concentran menos en áreas polémicas como la privatización y la liberalización comercial y más en lo que denomina la gobernabilidad del sector público. El estudio del Banco manifiesta que la mitad de sus condiciones se concentran en las áreas de gestión financiera del sector público (ver tabla) y que las condiciones en materia de privatización, liberalización comercial, etc. han disminuido.

Contenido de la condicionalidad (párrafos 4 y 14)

Área	Porcentaje de incidencia
Gobernabilidad del sector público	50%
Desarrollo financiero y del sector privado	15-20%
Sectores sociales	15-20%

Esto es consistente con otros estudios oficiales (tales como *Development Policy Lending Retrospective*, publicado en julio de 2006) y con estudios tales como los llevados a cabo por Eurodad. Las OSC reciben con beneplácito el cambio de condiciones pero también ponen en tela de juicio las condiciones que restan en áreas sensibles. El Banco reconoce, por ejemplo, que de las operaciones analizadas el 21% comprendían una condición relacionada con la privatización y el 26% incluían una acción política relacionada con la privatización en la matriz política (párrafo 32).

En los sectores sociales el Banco sostiene que ninguna de sus condiciones promovían las tarifas a los usuarios, y que de hecho “a menudo incluían medidas para reducir los costos de acceso”. Esto es consistente con otros hallazgos, incluyendo los hallazgos preliminares del estudio solicitado por el gobierno noruego bajo la dirección de Benedicte Bull.

Parte de esto se puede explicar por el hecho de que ya se hayan introducido tantas privatizaciones y medidas de liberalización comercial (con frecuencia impulsadas por el Banco y el Fondo). El

Banco continúa promoviendo condiciones que también son cubiertas por el FMI. El documento del Banco brinda el ejemplo de Burundi donde la privatización de tres empresas estatales ya figuraba en los documentos crediticios del FMI y luego fue repetida por el Banco (párrafo 33).

Puntos de incidencia

- Se recibe con agrado el hecho de que el Banco haya cambiado el enfoque de sus condiciones y que parte del contenido de las mismas en materia de gobernabilidad del sector público sea sensato.
- El Banco continúa presionando a los gobiernos para que privaticen y liberalicen. Al tiempo que solo una pequeña proporción de la condicionalidad total se concentra en esta área, aún un número pequeño de tales condiciones resulta nocivo. El Banco debería introducir un enfoque administrativo más firme para lograr que el personal deje de impulsar condiciones en esta área.

3. Principios de Buena Práctica: ¿cuál es el avance?

La revisión de condicionalidad del Banco Mundial de septiembre de 2005 propuso cinco principios de buena práctica para su actividad crediticia macroeconómica y sectorial. Estos fueron:

- a. Reforzar la apropiación por parte del país. Los créditos para políticas de desarrollo del Banco deberían apoyar únicamente las políticas y programas para los cuales existe alguna evidencia clara de apropiación, según se describió, por ejemplo, en una estrategia de reducción de la pobreza adoptada por el gobierno luego de un proceso de consulta de base amplia.
- b. Armonizar con otros donantes, acordando de forma anticipada un marco de responsabilidad coordinado con el gobierno y otros socios financieros.
- c. Adaptar el marco de responsabilidad y las modalidades de apoyo del Banco a las circunstancias del país.
- d. Escoger solamente acciones que resulten cruciales para lograr resultados como las condiciones para el desembolso.
- e. Elaborar informes de avance transparentes que deriven en un apoyo financiero predecible y basado en el desempeño.

Existen dificultades para las definiciones de estos términos, que fueron muy bien cubiertas por el informe reciente de Action Aid International, entre otros, y que no son abordadas aquí. En términos de sus propias definiciones limitadas el Banco ha registrado algunos avances en estas áreas, pero muy pocos. Las tablas a continuación incluyen el análisis presentado en el documento del Banco Mundial de la semana pasada, y algunos otros análisis.

Apropiación

¿Qué dice el Informe de Avance?	¿Qué dicen las OSC y otras investigaciones?
Las operaciones analizadas por este informe se basaron explícitamente en los documentos estratégicos de los gobiernos para esbozar el programa apoyado por el Banco, es decir, la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en los países solo-AIF (párrafo 22).	La evaluación conjunta realizada por el Fondo y el Banco en el 2005 para el proceso del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP) concluyó que las consultas habían producido “relativamente pocos cambios en las discusiones sobre el marco macroeconómico y reformas estructurales relacionadas”. ⁱ
Algunas de las operaciones recientemente aprobadas muestran que el Banco puede trabajar en una forma que no interfiera con los procesos de formación de consenso interno (párrafo 24).	El Banco ejerce una influencia considerable en la mayoría de los países en desarrollo lo cual hace que sea difícil determinar si los gobiernos nacionales realmente “se apropian” de sus propias políticas. ⁱⁱ
El trabajo analítico puede desempeñar un papel importante para reforzar la apropiación. Sin embargo, la retrospectiva de los Créditos para Políticas de Desarrollo (DPL) subrayó que se podría llegar a realizar aún más para reforzar la apropiación a través de una presentación más temprana del trabajo analítico – especialmente para los análisis de la Pobreza e Impacto Social (PSIA) (párrafo 25).	Se necesita mayor transparencia a lo largo de todo el proceso de elaboración del trabajo de análisis de la pobreza e impacto social para que este contribuya efectivamente a los debates y procesos sobre políticas. ⁱⁱⁱ La retrospectiva de los DPL expresa que “en general, para presentar más efectivamente los planes para los PSIA y los hallazgos correspondientes, es recomendable asegurar que estos contribuyan a una mejor toma de decisiones y procesos de consulta, promoviendo el uso de los PSIA en los debates públicos a los efectos de una formulación de políticas basada en la evidencia”. ^{iv}

El informe también sostiene que:

- Al gobierno entrante en Burundi se le habría otorgado un espacio para políticas más reducido que el que hubiera sido deseable, siendo que las medidas relacionadas con la liberalización del sector del café fueron tomadas por el gobierno saliente (párrafo 24);
- Al considerar la reducción de los subsidios al petróleo en Indonesia, el Banco y otros socios para el desarrollo ofrecieron cierto apoyo analítico para identificar opciones con la finalidad de mitigar el impacto de la reforma de los subsidios sobre la pobreza, pero evitaron cualquier apariencia de constituir parte en el debate interno. En consecuencia, el gobierno fue realmente exitoso en lo referente a comunicar la necesidad de una reforma y

mitigar los impactos de la pobreza con la introducción de transferencias de dinero incondicionales para los hogares más pobres (párrafo 25).

Armonización

¿Qué dice el Informe de Avance?	¿Qué dicen las OSC y otras investigaciones?
<p>Las 19 operaciones analizadas fijaban marcos de responsabilidad precisos, acordados con el gobierno (párrafo 27).</p> <p>En líneas generales, pareciera que los marcos de responsabilidad están siendo utilizados de forma flexible para alcanzar niveles diferentes de coordinación con otros socios financieros, dependiendo de las circunstancias del país (párrafo 28).</p>	<p>En la práctica, los donantes a menudo armonizan su accionar en torno a los marcos del Banco o el Fondo, lo cual refuerza la importancia del Banco y el Fondo más que la del país en desarrollo. Hay algunas señales de que están surgiendo modelos nuevos, pero todavía persisten inquietudes con respecto a que es el Banco, y no el gobierno, el que manda.^v</p>

El informe también sostiene que:

- En casos como el de Burkina Faso o Madagascar, se podrían producir nuevos avances para lograr una armonización más estrecha con otros donantes de apoyo presupuestario, inclusive mediante la adaptación o racionalización de matrices políticas (párrafo 28).

Adaptación

¿Qué dice el Informe de Avance?	¿Qué dicen las OSC y otras investigaciones?
<p>En todos los casos analizados, los documentos del Banco se referían al programa del gobierno como fuente primaria de las acciones de política utilizadas para medir los avances (párrafo 30).</p>	<p>La adaptación es inherentemente un concepto limitado. Este implica que exista un conjunto “correcto” de políticas que debe ser adaptado a las circunstancias locales.</p>
<p>Con respecto a las áreas centrales del apoyo y la condicionalidad del Banco, las últimas operaciones se han concentrado principalmente en la <u>governabilidad del sector público</u> y en los sectores sociales (párrafo 31). No obstante, el Banco puede apoyar áreas donde los gobiernos deben efectuar duras elecciones, como <u>la privatización y la reforma de empresas públicas, la liberalización de precios y reforma de subsidios, reforma comercial, y modificaciones de las tarifas a los usuarios.</u></p>	<p>El informe de Eurodad^{vi} mostró que el 20% del total de las condiciones del BM para los países pobres continúan siendo condiciones de política económica. El informe de avance del BM confirma que esta tendencia se ha mantenido – o se ha visto ligeramente incrementada (ver tabla a continuación). Resulta fundamental que, más allá de los porcentajes, los impactos de estas políticas económicas sobre la reducción de la pobreza – o creación de la pobreza – sean evaluados en mayor profundidad (esto apenas se ve</p>

El Banco puede incluir dichas acciones políticas en la condicionalidad y las matrices políticas en caso de que el gobierno pretenda aprovechar las reformas estructurales para mejorar su desempeño económico y reducir la pobreza (párrafo 32).	reflejado en el informe de avance del BM – dado que solamente menciona que las medidas privatizadoras “se basan en un gran éxito obtenido en África con la utilización de la privatización para aumentar la competencia y reducir los precios” (párrafo 33).
--	--

Apoyo para reformas sensibles de política económica...

Reforma Política	Países	Operaciones con condicionalidad (%)
Privatización	Burking Faso, Burundi, Egipto, India, Pakistán	21 (26)
Liberalización de precios o reducción de subsidios	Burundi, Ghana, Indonesia	11 (16)
Reforma comercial, incluyendo reforma tarifaria	Armenia, RPD Lao, Vietnam	5 (16)
Introducción/aumento de tarifas a los usuarios	Ninguno	0
Reestructura de empresas públicas	Guyana, RPD Lao, Vietnam	16
Regulación de precios de productos básicos o introducción de subsidios	Ninguno	0
Aumento de tarifas	Ninguno	0
Reducción o eliminación de tarifas a los usuarios	Burkina Faso, Níger	11

Nivel de relevancia

¿Qué dice el Informe de Avance?	¿Qué dicen las OSC y otras investigaciones?
La revisión de condicionalidad... observó que si el marco de responsabilidad acordado establece de forma coherente acciones, rendimiento y resultados para el programa de gobierno, no debería existir necesidad de que el Banco incluyera más que unas pocas condiciones e indicadores de resultado (párrafo 38).	Las OSC han venido sosteniendo desde hace tiempo que si los países se apropiaran verdaderamente de las políticas a implementar en las reformas, no habría necesidad de mayores condiciones – esto implica un nuevo reconocimiento retórico de este punto.
En las operaciones que están siendo	Con frecuencia , se utilizan condiciones

analizadas, la mayoría de las acciones identificadas como acciones previas, activadores y condiciones en los marcos de responsabilidad acordados resultaron claramente cruciales para los objetivos programáticos, pero se registró todavía cierta condicionalidad relacionada con etapas de procesamiento menos significativas.	inapropiadas o que no resultan críticas. Se puede encontrar cierta cantidad de ejemplos que muestran que el Banco ha elegido condiciones que son marginales al logro de resultados significativos, y apuntan a un micro-manejo intrusivo e indebido de las políticas de un país por parte de la institución. ^{vii}
Para el año fiscal 2007 existe la posibilidad de ajustar las matrices políticas y apoyar una mayor reducción en el uso de parámetros de referencia (párrafo 42).	El informe de avance del BM reconoce que los parámetros de referencia, aún cuando no constituyan técnicamente condiciones vinculantes, tienen un impacto muy similar al de las condiciones vinculantes sobre los responsables de tomar decisiones en los países en desarrollo.

Transparencia y carácter predecibles

¿Qué dice el Informe de Avance?	¿Qué dicen las OSC y otras investigaciones?
En todas las operaciones analizadas, la documentación explicaba detalladamente todas las condiciones, activadores y resultados esperados, sentando las bases para una evaluación transparente de los avances en el marco de un programa en línea con las prioridades gubernamentales en materia de financiamiento, y conjuntamente con otros socios financieros (párrafo 44).	Una mayor transparencia representa una vía excelente hacia mejores relaciones de responsabilidad y constituye un área donde el Banco podría efectuar rápidos avances. Sin embargo, no solo su definición es limitada y poco clara. “El personal parece considerar que el hecho de colocar documentos en Internet equivale a una transparencia total”. ^{viii}

i Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial / Oficina de Evaluación Independiente del FMI: “The poverty reduction strategy initiative: finding from from 10 country case studies of World Bank and IMF support”, Mayo de 2005.

ii ActionAid International: “A shadow review of World Bank conditionality”, Septiembre de 2006.

iii Eurodad: “Open on impact”, Septiembre de 2005.

iii World Bank: “Development Policy Lending Retrospective”, July 2006.

iv World Bank: “Development Policy Lending Retrospective”, July 2006.

v ActionAid International: “A shadow review of World Bank conditionality”, September 2006.

vi Eurodad: “World Bank and IMF conditionality: a development injustice”, June 2006.

vii Eurodad: “World Bank and IMF conditionality: a development injustice”, June 2006.

viii ActionAid International: “A shadow review of World Bank conditionality”, September 2006.