



Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza del Banco Mundial

¿Continuidad o Cambio?

Redacción e Investigación por Angela Wood

Para Coalición Deuda y Desarrollo Irlanda

All Hallows, Grace Park Road, Dublin 9

Tel: 3531 857 1828:

Fax: 353 1 857 3140

Email: campaign@debtireland.ie

www.debtireland.org

revisado en agosto de 2005

Resumen Ejecutivo

Este estudio analiza los Créditos de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP), los préstamos programáticos del Banco Mundial introducidos en el año 2001. De acuerdo con el Banco Mundial, el CALP se basa en un enfoque más flexible en lo que respecta a la condicionalidad. Las preguntas clave son: ¿qué ha cambiado con la introducción del CALP?; ¿cuál es la continuidad con respecto a previos enfoques del Banco Mundial en materia de condicionalidad? El propósito de este estudio es de doble naturaleza:

- Contribuir al análisis de condicionalidad del Banco Mundial a ser presentado ante el Comité de Desarrollo en las reuniones de otoño de 2005. El objetivo particular es el de verificar la afirmación del Banco Mundial de que el CALP otorga mayor flexibilidad en materia de condicionalidad.
- Contribuir a un debate más amplio sobre el nivel y contenido de la condicionalidad, en particular las condiciones en materia de política económica. Las posturas adoptadas por cierto número de donantes principales han comenzado a quebrar el consenso que le concede el papel de liderazgo en la fijación de condiciones al Banco Mundial y al FMI.

Método

La metodología consistió en una investigación documental, incluyendo el análisis de 13 programas CALP en África, Asia y América Latina. El Informe se concentra en el tema de la condicionalidad. Se presta particular atención a la privatización por dos motivos: a) la privatización es particularmente controversial y las acciones por parte de los gobiernos para implementar estas condiciones han derivado en conflictos en muchos países¹; b) algunos donantes, en particular el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), han declarado explícitamente que ya no estarán apelando a la privatización como una condición para otorgar ayuda.

Resultados

Los resultados indican que:

- El número de condiciones vinculantes impuestas por el Banco Mundial ha disminuido.
- Esta disminución ha venido acompañada por un marcado incremento en el número de condiciones “blandas” o sujetas a parámetros de referencia. Al tiempo que el Banco Mundial puede esgrimir que el cumplimiento de todos los parámetros de referencia no es un elemento esencial para liberar los fondos del CALP, los avances realizados para alcanzar estos parámetros son tomados en cuenta al determinarse si ha habido un “avance satisfactorio”.
- En materia del contenido de las condiciones, se ha comprobado un aumento significativo de condiciones acerca de la gestión de las finanzas públicas y la buena gobernanza que actualmente constituyen un 30% del total de condiciones.
- La fuerza impulsora detrás de las condiciones en general es similar a la de enfoques anteriores del Banco Mundial: estímulo de la inversión en el sector privado; descentralización del suministro de servicios públicos; suministro de infraestructura básica por parte del sector privado (agua, energía, telecomunicaciones); liberalización comercial; privatización de empresas agrícolas estatales; reforma de la Gestión de Finanzas Públicas y procedimientos de rendición de cuentas.
- Se hallaron condiciones de privatización en todos los CALP, excepto en dos casos.
- Al tiempo que se llevó a cabo un Análisis del Impacto Social y la Pobreza (AISP) sobre la mayoría de los CALP, su función fue la de planificar cómo mejorar cualquier efecto

¹ WDM 'States of Unrest III *Resistance to IMF and World Bank Policies in Poor Countries*' Abril de 2003

negativo de la política en lugar de fomentar un debate acerca de si la política propuesta era la mejor a aplicarse.

Conclusión

En general, al tiempo que se recibe con agrado la reducción en el número de condiciones vinculantes, el estudio concluye que el Banco Mundial continúa “comprando reformas” con fondos que libera únicamente luego de que se han cumplido una serie de “acciones previas”. Además, el gran número de parámetros de referencia dispara un sonido de alarma – aumentando el temor de que el Banco Mundial desee continuar *micromanejando* las economías. Efectivamente no ha habido ningún tipo de racionalización (si se toman en cuenta todos los tipos de condiciones) y la aplicación de la condicionalidad continúa socavando la apropiación por parte de los gobiernos y provocando un potencial impacto sobre la predecibilidad de la ayuda. Esta inquietud aparece reforzada por la falta de una evidencia clara en lo referente a un enfoque más flexible en materia de opciones políticas. Llama la atención que los AISP continúen concentrándose principalmente en identificar la necesidad de redes de seguridad en lugar de fomentar un debate acerca de cuáles son las políticas apropiadas. Generalmente, parece haber poca variación en la formulación de programas CALP. Con respecto a la privatización, a pesar del reconocimiento del Banco Mundial de que estas condiciones a menudo se encuentran en conflicto directo con la opinión pública y efectivamente con mociones parlamentarias, las mismas continúan figurando en la mayoría de los CALP incluidos en nuestra muestra. Por último, el Informe destaca la falta de transparencia en lo referente a cómo se desarrollan y adoptan los CALP, excluyendo tanto a los Parlamentos como a la sociedad civil del análisis de un programa que provocará un impacto sobre sus vidas y podría también pasar a engrosar la deuda. Los CALP solo se hacen conocer públicamente cuando han sido acordados con el gobierno.

Recomendaciones

1. **Condiciones de Política:** Los CALP deberían dejar de incluir a la privatización así como a otras condiciones de política económica.
2. **Criticalidad:** El Banco Mundial debería aclarar los criterios sobre los que se basan las condiciones críticas. Las acciones previas deberían ser explicadas apropiadamente y estar abiertas al debate y al desafío.
3. **Consulta/transparencia:** Los CALP deberían darse a conocer públicamente en forma de borrador. Los Parlamentos y la sociedad civil deben contar con la oportunidad de realizar aportes a los CALP antes de que estos sean acordados.
4. **Condicionalidad cruzada:** no debería establecerse una condicionalidad cruzada con programas del FMI o la OMC.
5. **Alineación de Donantes:** otros donantes multilaterales, regionales y bilaterales deberían alinearse con el DELP y no con el CALP y el PAF debería establecerse a partir del DELP y no del CALP.
6. **AISP:** las evaluaciones llevadas a cabo en materia de elementos clave de los CALP deberían impulsar el análisis de enfoques alternativos.

Índice

1. Introducción
2. Créditos de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza
3. Condicionalidad y CALP
4. Desplazándose del escenario de préstamo base
5. Criticalidad
6. El enfoque de condicionalidad del CALP
7. Condicionalidad del CALP y privatización
8. Análisis del Impacto Social y la Pobreza
9. Condicionalidad del CALP y apropiación
10. Condicionalidad cruzada y lazos explícitos entre el CALP y SCLP
11. Armonización entre Donantes
12. Conclusiones
13. Recomendaciones

Anexo

Tabla 1: Acciones Previas y Acciones a ser Supervisadas Por País

Tabla 2: Acciones Previas y Todas las Acciones a ser Supervisadas por Sector

Tabla 3: Acciones Previas, Activadores y Parámetros de Ref. por Área de Reforma incluidos en un programa CALP a tres años

Tabla 4: Acciones Previas y Parámetros de Ref. sobre Privatización y Asociación Público-Privada por Sector

Tabla 5: Aumento en el Número Total de Condiciones de los Primeros a los Últimos CALP

Documentos Consultados

1. Introducción

El Banco Mundial es uno de los mayores proveedores de financiamiento para los países de bajo ingreso. Durante el transcurso de casi dos décadas, las condiciones que apuntalaron los préstamos de ajuste estructural del Banco han estado plagadas de controversias. Las críticas a estas condiciones han sido de doble naturaleza: restringen el espacio de toma de decisión librado a los gobiernos electos y socavan la democracia; no son resistentes a la pobreza y por lo tanto pueden provocar efectos nocivos sobre los países prestatarios.

El Banco Mundial introdujo un nuevo programa de crédito para países de bajo ingreso en el año 2001: el Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP). El CALP constituye el préstamo programático del Banco Mundial para apoyar los DELP de los países de bajo ingreso. De acuerdo con el Banco Mundial, este préstamo programático marca un cambio en el enfoque tradicional en materia de condicionalidad, permitiendo una mayor flexibilidad y apoyo a mediano plazo. Dado que el CALP constituye un mecanismo de préstamo relativamente nuevo del Banco Mundial, se ha realizado muy poca investigación por parte de la sociedad civil acerca de cómo funciona y qué es lo que apoya. El propósito de este estudio es brindar un perfil del CALP, concentrado en particular en el tema de la condicionalidad y en someter a prueba las afirmaciones del Banco Mundial esbozadas anteriormente.

Consideramos a este trabajo tanto como una contribución a la Revisión de Condicionalidad del Banco Mundial así como, a más largo plazo, la base para una discusión con donantes bilaterales, el Banco Mundial y otros organismos interesados.

El Informe se basa en el análisis de los CALP acordados con 13 países² - al momento de realizar esta investigación se habían acordado CALP con 20 países. El enfoque está puesto sobre la condicionalidad con la finalidad de identificar tanto lo que ha cambiado como el grado de continuidad con respecto a previos enfoques del Banco Mundial en materia de condicionalidad. El enfoque en particular se centra en la privatización por dos motivos: a) la privatización constituye una de las condiciones más controversiales impuestas por el Banco Mundial y ha derivado en protestas dentro de los países; b) algunos de los donantes principales ya no utilizan en la actualidad condiciones de política específicas como una condición para suministrar ayuda. *“No vamos a condicionar nuestra ayuda a decisiones específicas en materia de política por parte de gobiernos socios, ni tampoco intentaremos imponer sobre los mismos elecciones sobre las políticas (incluyendo en áreas económicas sensibles como la privatización o la liberalización comercial)”*.³ La Comisión Europea (CE) también ha señalado un cambio de postura con respecto a las condiciones de política económica. La CE no estará necesariamente retirando su apoyo a un país si este se encuentra descarrilado en su programa con el FMI en relación por ejemplo, a las condiciones en materia de privatización⁴.

Todas las tablas mencionadas en el texto se pueden encontrar al final del documento, en el anexo.

² Benin, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania, Uganda, Guyana, Honduras, Nicaragua y Vietnam.

³ DFID del Tesoro de SM ‘Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality’ Marzo de 2005 pg 2

⁴ Coalición Deuda y Desarrollo Irlanda ‘How does the European Commission Engage with the Poverty Reduction Process’ Enero de 2004

2. Créditos de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP)

Los Créditos de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP) fueron introducidos por el Banco Mundial en el año 2001 para proporcionar apoyo financiero a un programa gubernamental de desarrollo a mediano plazo (generalmente los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, DELP). Los CALP se otorgan como préstamos en condiciones favorables o donaciones y se encuentran disponibles para prestatarios de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Típicamente, se agrupan tres CALP sucesivos, de tramo único (algunas veces de dos tramos) en un programa a mediano plazo en apoyo al DELP de un país. Generalmente, los CALP de tramo único se otorgan a aquellos países que cuentan con lo que el Banco Mundial considera una buena trayectoria en materia de reformas, mientras que los CALP de dos tramos se ofrecen a aquellos países que no cuentan con la misma. El objetivo consiste en sincronizar la liberación de un CALP con el ciclo de planificación del presupuesto y política de un gobierno y con el otorgamiento de préstamos en el marco del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) del FMI.

Los CALP son adicionales a otras formas de crédito tales como proyectos de inversión y otros préstamos basados en políticas. Sin embargo, la intención del Banco consiste en inclinarse hacia un mayor uso de los CALP en lugar de préstamos de inversión como vehículo principal para otorgar financiamiento y establecer un diálogo en materia de política. De esta forma, en algunos países no se están negociando nuevos proyectos de inversión una vez que los existentes llegan a su finalización, y los mismos están siendo reemplazados con CALP.

Los CALP se consideran preferibles a los préstamos de inversión debido a que pueden contribuir a reducir los costos de transacción incurridos por los gobiernos prestatarios. Los CALP se otorgan directamente al Ministerio de Finanzas y se desembolsan a través del presupuesto. De esta forma, se evita la creación de estructuras paralelas a la estructura propia del gobierno, facilitando así una mejor administración presupuestaria y de la ayuda por parte del gobierno prestatario.

3. Condicionalidad y CALP

Antes que el CALP sea enviado para su aprobación al Directorio del Banco Mundial y que los recursos sean liberados, el gobierno debe primero completar una serie de “acciones previas”.⁵ Estas son acordadas entre el Banco Mundial y el gobierno al momento de la formulación del programa CALP. Cada CALP individual en una serie cuenta con acciones previas ligadas al mismo.⁶

Además de las condiciones de acciones previas, un programa CALP incluye condiciones activadoras. Sin embargo, existen pocas diferencias discernibles entre ambas. La única diferencia es que las condiciones activadoras son acciones previas provisionales,⁷ es decir, constituyen acciones que deben ser emprendidas durante el actual CALP para calificar para el siguiente CALP. Su implementación actúa como “luz verde” para negociar el siguiente

⁵ Las acciones previas son condiciones ex post, en el sentido de que las reformas deben emprenderse antes de que se otorgue cualquier financiamiento.

⁶ Los préstamos de tramos múltiples basados en políticas también utilizan la condicionalidad ex post (las acciones deben llevarse a cabo para activar la liberación del préstamo). Sin embargo, en el caso de los préstamos de tramos múltiples, se pueden llegar a unir algunos tramos particulares del préstamo a un subconjunto específico de condiciones.

⁷ Debido a que los activadores son provisionales, se argumenta que no representan una condicionalidad en el sentido de que no son vinculantes.

CALP. Típicamente, las acciones previas finalmente acordadas como condiciones para acceder al siguiente CALP constituirán lo mismo que las condiciones activadoras identificadas en el CALP anterior, si bien podrán variar ligeramente para tomar en cuenta los avances en la economía o las demoras en las reformas o en el trabajo económico o sectorial, y se podrán incluir acciones previas adicionales: “en el contexto de las operaciones programáticas, los activadores son las acciones previas *esperadas* para un próximo préstamo, crédito o donación.”⁸

En caso de que no se cumplan todas las condiciones en materia de acción previa, esto no significa que el gobierno no vaya a recibir ningún apoyo presupuestario por parte del Banco. Dependiendo de la razón para esta falta de implementación, el Banco podrá demorar al siguiente CALP, reducir la cantidad del préstamo/donación, o revisar el programa CALP. Esto continúa la práctica estándar del Banco en la que ciertas condiciones pueden ser descartadas o se pueden enlazar ciertos grupos de condiciones para separar tramos del préstamo de modo tal que en caso de no cumplirse con todas las condiciones, sea posible de todos modos realizar el desembolso de algunos tramos.

Además de las acciones previas que se encuentran específicamente ligadas a la liberación del CALP, un programa CALP incluye mediciones de “*benchmarks*” o parámetros de referencia (también conocidos como “mojones”) los cuales figuran en la redacción de la matriz política y también se espera sean emprendidos *previo* al desembolso del préstamo/donación. Los parámetros de referencia se incluyen además de las acciones previas para “contribuir a mantener al programa encarrilado durante su implementación, en particular mediante la elaboración de un cronograma e incentivos para poder completar acciones.”⁹ Los parámetros de referencia no se ligan directamente a liberación de los préstamos/donaciones de los CALP y por lo tanto el período para su implementación es más flexible, y debido a que “no son vinculantes”, su ejecución “es, por definición, considerada de menor prioridad que el logro de las condiciones y activadores.”¹⁰ Sin embargo, su implementación es supervisada por funcionarios del Banco para determinar si un gobierno se encuentra encarrilado en su programa. Previo a la liberación de un CALP, además de cumplir con las acciones previas y otras medidas, se debe asegurar al Directorio del Banco que se ha producido un “avance satisfactorio” en la implementación de estas condiciones referentes a “parámetros de referencia”: “El Banco pone a disposición del prestatario los fondos del préstamo cuando se observa un mantenimiento de un marco de política macroeconómica adecuado, la implementación del programa en general de forma satisfactoria para el Banco, y el cumplimiento con estas condiciones críticas del programa”¹¹ Mientras que las fallas en la implementación de uno o dos de estos parámetros de referencia es probable que no provoquen un retraso en la liberación del CALP, el fracaso en la implementación de varios podría constituir una indicación de que el programa se está descarrilando y podría conducir a detener el desembolso de fondos.¹²

En la mayoría de los casos, las condiciones de los CALP se concentran en insumos, es decir en reformas específicas a ser implementadas o acciones a ser tomadas. Aunque en la mayoría de las matrices programáticas de los CALP figura referencia a los resultados esperados, estos

⁸ Banco Mundial, 2004b, p13. Énfasis en el original.

⁹ Banco Mundial, 2004b, p 5.

¹⁰ Banco Mundial, 2004b, p15.

¹¹ Banco Mundial, 2004a, p56.

¹² El Banco Mundial (2004b) define a los “parámetros de referencia” como “marcadores del avance en la implementación de un programa. Un parámetro de referencia puede ser una acción o un resultado que se espera sea alcanzado durante el período de implementación, en lugar de sobre el final de la operación. Los parámetros de referencia *no* constituyen condiciones legales para el desembolso ni tampoco activadores.” p3.

se utilizan únicamente con fines de supervisión. La condicionalidad no se encuentra directamente ligada a los mismos y por lo tanto no se utilizan para determinar la liberación de recursos.

4. Desplazándose del escenario de préstamo base

Las condiciones activadoras también se incluyen en la Estrategia de Asistencia al País ligada a los escenarios de préstamo de la AIF. Un activador para desplazarse entre el escenario de préstamo “base” y el escenario de préstamo “alto” podría ser el cumplimiento exitoso de todas o algunas de las acciones previas o activadoras y parámetros de referencia. Por ejemplo, una condición para que Nicaragua ingrese al escenario de préstamo alto es que se observe un avance significativo en la implementación del programa de privatización de ENEL (la empresa de energía pública) y ENTEL (la empresa de telefonía estatal) o un fortalecimiento de los derechos de propiedad a través de la aprobación de la Ley sobre el Registro de Tierras y la Ley de Demarcación Territorial para las Comunidades Indígenas.¹³ La condición anterior constituye un parámetro de referencia en el programa del CALP1. Una condición activadora para que Benin ingrese al escenario de préstamo bajo incluye un avance insatisfactorio con respecto a la privatización de la Sociedad Nacional para la Promoción Agrícola (SONAPRA) (la Empresa Nacional Algodonera) y SBEE (la Empresa Estatal del Agua y la Electricidad), que representan acciones previas ligadas a los CALP 2 y 3.¹⁴ El hecho de ligar el cumplimiento de las condiciones en los CALP a activadores para el desplazamiento entre los distintos escenarios de préstamo otorga un incentivo adicional para que el gobierno implemente las condiciones: “El Gobierno contará con fuertes incentivos para implementar el programa CALP dado que el posible futuro programa de préstamo de la AIF estará dependiendo del avance satisfactorio en este programa”.¹⁵

Alternativamente, la EAP activa condiciones que podrían necesitar ser cumplidas para ascender al gobierno a un escenario de préstamo alto donde luego se le permita acceder al próximo CALP (o por el contrario, si las condiciones activadoras no son implementadas entonces el gobierno podría estar descendiendo a un escenario de préstamo bajo donde no tendría acceso al siguiente CALP). Por ejemplo, en el caso de Vietnam, “El avance a través de todos los activadores conducirá a la consideración de un escenario de préstamo alto para el CALP 4. El avance en la mayoría de estos activadores sin retrocesos en ningún sector estaría manteniendo a Vietnam en el escenario de préstamo base. Un avance limitado o serios retrocesos en varios sectores podrían desplazar a Vietnam a un escenario de préstamo bajo, lo cual en la práctica significa que la operación del CALP 4 podría ser retrasada hasta que el proceso de reforma cobrara impulso nuevamente.”¹⁶

Dado que es muy probable que los gobiernos tengan mayor preferencia por apoyo presupuestario que por préstamos de inversión así como preferencia por un mayor crédito del Banco Mundial, la utilización de condiciones del CALP como activadores para desplazarse entre escenarios de préstamo y la tendencia a incluir CALP consecutivos en escenarios de préstamo alto otorga un mayor incentivo a los gobiernos para que implementen las condiciones del CALP.

¹³ Nicaragua, documento del programa CALP, p35.

¹⁴ Benin, documento del programa CALP, p30.

¹⁵ Guyana, documento del programa CALP, p5.

¹⁶ Vietnam, documento del programa CALP, p30

5. Criticalidad

Los debates acerca de la utilidad de la condicionalidad derivaron en llamados a reducir el número de condiciones al mínimo, tanto para facilitar la apropiación nacional en materia de agenda de reformas así como para mejorar la función contractual de la condicionalidad.¹⁷ Al tiempo que no se ha impuesto ningún límite acerca de cuántas acciones previas se pueden aplicar sobre un CALP, los lineamientos del Banco incluidos en “*World’s Bank Interim Guidelines on PRSCs*” (que ahora se han reunido en la Política de Operación/Mejores Prácticas 8.60) sugieren que las condiciones vinculantes deberían imponerse sobre aquellas reformas que son consideradas como “críticas” para el éxito del DELP y del programa CALP y se espera que tengan “un impacto considerable sobre el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza”. De la misma forma, el documento del Banco del año 2004 titulado *Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy* exhorta al personal a “utilizar solamente las acciones de más alta prioridad como condicionalidad y como activadores.”¹⁸ Este consejo parece haber sido razonablemente bien escuchado. Koeberle (2005b) ha observado que el número de condiciones vinculantes por operación de ajuste ha disminuido de un máximo de 46 en 1992 a 15 en 2004. En promedio, en la muestra de CALP utilizados para este estudio, un CALP incluía 12 acciones previas por tramo, aunque los números de hecho variaban entre 7 para Mozambique y 23 para Senegal (ver Tabla 1). Sin embargo, el hecho de que exista una variación considerable en el número de acciones previas impuestas sugiere que el personal no discierne bien entre qué es y qué no es una condición crítica, y que el Banco ha fallado al definir esto ante sus funcionarios. Resulta problemático que el Banco Mundial no cuente con lineamientos claros y detallados para determinar qué es y qué no es una condición “crítica”, y que no se requiera al personal justificar su uso de las acciones previas en el documento del programa CALP, dado que esto empaña la transparencia e impide una evaluación adecuada de la justificación del Banco en lo referente a la aplicación de condicionalidad. Si bien los documentos del programa CALP incluyen una discusión acerca de por qué ciertos sectores y reformas en particular son respaldados por los CALP, y podrían ligar acciones previas y activadores a los mismos, no se discute por qué o cómo ciertas acciones previas en particular han sido escogidas en lugar de otras.

Para facilitar el uso mínimo de acciones previas (y otras acciones vinculantes) el Banco ha estimulado al personal a que haga un mayor uso de los “parámetros de referencia” o “mojones” para orientar y supervisar el proceso de reforma. En la muestra utilizada para este estudio, el número promedio de condiciones referidas a parámetros de referencia que se aplicaron por tramo es 50, un número un poco mayor que el promedio de 42 por operación de ajuste que calcula Koeberle (2005a). Sin embargo, una vez más esto oculta una amplia diferencia en el número de parámetros de referencia aplicados de país a país, siendo que el primer CALP de Guyana incluía apenas 16 mientras que el segundo programa CALP de Rwanda presenta provisionalmente 82. La explicación para esta diferencia extrema en la aplicación de condicionalidad relativa a parámetros de referencia no resulta obvia y tampoco es justificada por el Banco en su documentación del programa. Lo que resulta evidente es que no se aplica ningún análisis de criticalidad a las condiciones relativas a parámetros de referencia.

¹⁷ Si se ligan demasiadas condiciones a un préstamo, se pueden llegar a confundir cuáles son las condiciones más importantes a ser implementadas por un gobierno. Además, dado que se puede anticipar que el gobierno no va a implementar todas las condiciones, los criterios acerca del cumplimiento se tornan subjetivos, lo cual puede conducir a la incertidumbre por parte del gobierno acerca de si ha hecho lo suficiente para acceder al préstamo.

¹⁸ “La adjudicación de prioridades implica restringir el conjunto de políticas y medidas institucionales a aquellas que resultan esenciales y practicables dadas las limitaciones financieras, institucionales y políticas.” Banco Mundial, 2004a, p32.

El análisis realizado por Koeberle (2005b) indica que el uso de la condicionalidad relativa a parámetros de referencia está en aumento, particularmente en el caso de los préstamos programáticos. Si bien la muestra utilizada para este estudio es pequeña, vale la pena destacar que en el caso de todos los países excepto uno se advierte que de un CALP al siguiente el número de condiciones referidas a parámetros de referencia aumenta considerablemente (ver Tabla 5).

Dada la imprecisión de la condicionalidad en materia de parámetros de referencia, en el sentido de que un gobierno no sabe cuántos parámetros necesita alcanzar para demostrar un avance razonable en la implementación del programa y se espera que “las acciones seleccionadas como parámetros de referencia puedan no ser alcanzadas de acuerdo con el cronograma inicial”, resulta problemático que el Banco aplique un número tan alto de los mismos en sus programas CALP.¹⁹ Cuanto más se aplican, menor es la claridad y mayor la subjetividad en torno a las decisiones de desembolso. El uso continuado de un gran número de parámetros de referencia sugiere que el Banco está interesado en seguir *micromanejando* el proceso de reforma. Por ejemplo, los parámetros de referencia tales como “designar un gerente para cada programa seleccionado”, el cual fue incluido en el programa de Benin resultan innecesarios y podrían ser contraproducentes al socavar el sentido de apropiación del programa por parte del gobierno.

6. El enfoque de condicionalidad del CALP

El Banco sostiene que los CALP difieren de sus préstamos estándar basados en políticas debido a que se concentran en gran medida en los sectores sociales y en reformas a la gestión del sector público, con particular énfasis en estas últimas. Esta afirmación se encuentra más o menos respaldada por el análisis de la distribución de condiciones a través de los diferentes sectores, si bien los CALP, tal como los típicos préstamos basados en políticas, también incluyen una gran variedad de otras reformas sectoriales como ser desarrollo del sector privado, reformas del sector agrícola y reformas del servicio civil (ver Tablas 2 y 3). Al tiempo que la mayoría de las condiciones se aplican a reformas en las áreas de gestión del sector público y salud, se imponen más acciones previas sobre el desarrollo del sector privado, la privatización o la reforma de empresas estatales de las que se imponen sobre reformas educativas.

El enfoque central de los programas CALP en la gestión del sector público se encuentra facilitado por el hecho de que los CALP son desembolsados a través del presupuesto del gobierno. Anteriormente, se otorgaba escaso apoyo al desarrollo del sistema gubernamental debido a que la mayoría de los donantes tendía a concentrarse en sus propios mecanismos de entrega de ayuda. Una nueva bonificación, desde la perspectiva del Banco Mundial, consiste en que el suministro de apoyo presupuestario ofrece al Banco la oportunidad de embarcar al gobierno en discusiones acerca de las asignaciones y prioridades presupuestarias, lo cual significa que el Banco se ha involucrado aún más en las decisiones económicas del gobierno: “El valor agregado del CALP radica en su eficacia para impulsar el diálogo político y las acciones políticas, especialmente en el área de elaboración y planificación estratégica del presupuesto, tanto general como sectorialmente”.²⁰

A pesar de la insistencia del Banco de que los programas CALP poseen diferentes prioridades a las de los programas de ajuste estándar, se observa una extraña similitud en el enfoque de

¹⁹ Banco Mundial, 2004b, p14.

²⁰ Rwanda, documento del programa CALP, p19.

cada programa CALP (ver Tablas 2 y 3), lo cual plantea el interrogante acerca de qué tanta influencia ejerce el Banco sobre el diseño del CALP (y en consecuencia sobre las prioridades del CALP) y sugiere que el Banco está amparando (si no imponiendo) un modelo de política estandarizado. Si bien los detalles de las reformas difieren de país a país, la fuerza impulsora detrás de las reformas se orienta más o menos en la misma dirección: estimular la inversión del sector privado; descentralizar el suministro de servicios públicos; suministro de infraestructura básica por parte del sector privado (agua, energía, telecomunicaciones); liberalización comercial; privatización de empresas agrícolas estatales; reforma de la Gestión de Finanzas Públicas y procedimientos de rendición de cuentas.

7. Condicionalidad del CALP y privatización

La mayoría de los programas analizados en este estudio incluyen una o más acciones previas o parámetros de referencia como condición que requieren la privatización de empresas estatales o asociaciones público-privadas. Solo dos de los trece programas – Tanzania y Uganda – no incluyen ninguna condición de ese tipo, mientras que el programa de Burkina Faso incluye cinco condiciones y los programas de Benin y Mozambique cuatro cada uno (ver Tabla 4). Los sectores en los cuales se observa mayor condicionalidad en materia de privatización son telecomunicaciones, energía y agua.

La mayor parte de los DELP – en los cuales se debe basar el CALP – incluyen referencias a la privatización y a las asociaciones público-privadas en los sectores en los que se impone la condicionalidad del CALP.²¹ Sin embargo, en varios casos, no figura una mención explícita a la privatización o a las asociaciones público-privadas en los DELP, y aún así dichas reformas se incluyen como condiciones en el CALP. Por ejemplo:

- El DELP de Burkina Faso se refiere a reformar el papel desempeñado por el estado y a estimular una mayor empresa privada. La reducción de costos en materia de insumos de producción – agua, energía, telecomunicaciones - constituye una estrategia clave que implica la privatización. El DELP no menciona la privatización de partes de la empresa algodonera estatal aunque esta constituye una condición de acción previa en el CALP.
- En el DELP de Ghana figuran llamados a una disociación del sistema de suministro eléctrico pero no se hace referencia a las asociaciones público-privadas, si bien estas constituyen una acción previa para el CALP.
- En el DELP de Mozambique se identifica el fomento de la participación del sector privado en el sector energético como un objetivo principal. No se hace referencia explícita a la privatización de las telecomunicaciones pero sí a su reestructuración. Sin embargo, en el documento del CALP esta se requiere como condición relativa a los parámetros de referencia.
- El DELP de Senegal reconoce que el servicio de atención médica prestado es insuficiente pero no exhorta a una mayor participación del sector privado en la salud si bien esto constituye un parámetro de referencia en el CALP.
- El DELP de Guyana llama a la creación de la firma “Guyana water” mediante la fusión de dos empresas públicas de suministro de agua y a que la nueva compañía sea autónoma del gobierno. Sin embargo, no se refiere explícitamente a que la gestión de la nueva compañía deba ser privada, lo cual constituye una acción previa en su CALP1.

Teniendo en cuenta que en muchos países la privatización y las asociaciones público-privadas son temas contenciosos, es cuestionable el porqué de la inclusión de este tipo de

²¹ Un análisis realizado por el Movimiento Mundial por el Desarrollo (WDM, 2005) de 42 DELP observó que 38 DELP incluían reformas de privatización, y 27 de estas incluían específicamente la privatización del agua o una mayor participación del sector privado en los servicios de suministro de agua.

condicionalidad en los CALP, especialmente en los sectores del agua y la electricidad. En los casos de Nicaragua, Mozambique, Benin y Burkina Faso, los documentos del programa CALP sugieren que puede llegar a plantearse oposición a las privatizaciones planificadas por parte del público y/o sectores del gobierno.

- El primer programa CALP de Nicaragua incluye condicionalidad relativa a parámetros de referencia en el primer tramo para iniciar discusiones en la asamblea nacional de una nueva ley del agua que permita la gestión de las empresas de suministro de agua por parte del sector privado, y en el segundo tramo para otorgar contratos de gestión a través de un proceso de licitación. Sin embargo, el documento del programa CALP revela que al tiempo que la discusión de una nueva Ley del Agua “es una señal positiva, la opinión pública aún se mantiene contraria a la participación del sector privado, dado que es ampliamente crítica de los recientes procesos privatizadores, especialmente los del sector de la electricidad.”²²
- En el caso de Mozambique, el Banco advierte que “el apoyo a las reformas a nivel interno es particularmente importante en esta etapa del desarrollo en Mozambique, para amortiguar contra con una posible reacción adversa frente a la privatización de empresas públicas e infraestructura y para garantizar una continuidad de la política con el nuevo gobierno (a ser electo en diciembre de 2004), y por lo tanto el CALP continuará utilizando condiciones extraídas de la matriz del PAF [Marco de Evaluación de Resultados] según revisiones periódicas a través de análisis bienales conjuntos.”²³ Sin embargo, las condiciones relativas a parámetros de referencia en materia de privatización incluidas en la matriz del CALP no son parte (es decir, son adicionales) del PAF acordado con el gobierno y otros donantes que apoyan al DELP.
- El documento del programa CALP para Benin observa que, “El ritmo de implementación del programa de privatización y establecimiento de los marcos reguladores apropiados en los sectores privatizados ha sido lento y necesita acelerarse para poder alcanzar los objetivos del DELP.”²⁴ El avance ha sido lento en los sectores del algodón, la electricidad, las telecomunicaciones y el puerto. En particular, la privatización de la gestión portuaria fue combatida por los sindicatos. Los esfuerzos renovados en materia de privatización coinciden con el programa CALP del Banco que incluye reformas privatizadoras como parámetros de referencia, algunos de los cuales también activa condiciones para permanecer en el escenario de préstamo base de la AIF.
- El documento del programa CALP para Burkina Faso advierte el riesgo de que el gobierno no llegue a implementar el programa de privatización en los preparativos hacia la elección presidencial en noviembre de 2005, lo cual sugiere que se anticipa una considerable oposición interna a la privatización y en consecuencia una apropiación nada fuerte por parte del gobierno.
- Vale la pena destacar que en dos casos de la muestra – Benin y Nicaragua – ciertos parámetros de referencia impuestos como condición no solo se incluían en el CALP sino que también se incluían como condiciones activadoras para los escenarios de préstamo de la EAP, otorgando así incentivos adicionales (o ejerciendo aún mayor presión) a estos gobiernos para implementarlos (ver arriba).

Al establecer parámetros de referencia sobre las reformas privatizadoras en casos donde puede llegar a haber oposición pública – por ejemplo en Benin, Mozambique y Nicaragua – en lugar de fijarlas como acciones previas, el personal del Banco parece haber prestado atención a los lineamientos del Banco que establecen que los funcionarios no deberían

²² Nicaragua, documento del programa CALP, p36.

²³ Mozambique, documento del programa CALP, p23.

²⁴ Benin, documento del programa CALP p21.

“incluir condiciones [vinculantes] y activadores que pudieran estimular la oposición política antes que el gobierno llegara a armar su caso y fortalecer el apoyo otorgado para una reforma en particular.”²⁵ Mientras que el Banco se muestra aparentemente cauteloso por no desatar la oposición a las reformas privatizadoras mediante la imposición de condiciones vinculantes, no obstante, la utilización de condicionalidad relativa a parámetros de referencia continúa pretendiendo encaminar al gobierno en esa dirección.

Dado que a menudo se presenta una fuerte oposición a la privatización, especialmente fuera del ámbito del gobierno, el Banco Mundial debería seguir el ejemplo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) de no incluir condiciones relacionadas con la privatización en sus programas de crédito.²⁶

8. Análisis del Impacto Social y la Pobreza

El Análisis del Impacto Social y la Pobreza (AISP) se está llevando a cabo en relación a la mayoría de los CALP en la muestra (10 en un total de 13). Sin embargo, solo en cuatro programas (de los doce que exigían la privatización) se emprendía el AISP sobre la reforma privatizadora o asociación público-privada propuesta. Esto se daba para el caso de la privatización del algodón en Benin; las reformas del sector energético y cambios de precios en Ghana; la privatización de compañías de té en Rwanda; y la gestión de servicios del agua por parte del sector privado en Guayana.²⁷ En el caso de Nicaragua, en el primer y segundo tramo del CALP1, los parámetros de referencia requieren que la Asamblea Nacional inicie una discusión de una nueva ley del agua que permita la firma de contratos de gestión para servicios de agua y saneamiento así como procesos de licitación para efectuarse los contratos de gestión, pero no es hasta el CALP2 – cuando la gestión de las empresas estatales de agua ya ha pasado a manos del sector privado – que se debe emprender un AISP sobre el régimen tarifario siendo en ese punto donde dicho sistema tarifario será ajustado en base a los resultados.

En la mayoría de los casos, el AISP se lleva a cabo una vez que la reforma ya ha sido decidida, en lugar de promover un debate y toma de decisión entre varias reformas. De esta forma, no está contribuyendo a determinar la elección de políticas sino que está siendo utilizado para averiguar si se necesitan y en ese caso dónde se podrían necesitar redes de seguridad o para promover el apoyo público a las reformas (como en la generación de apoyo para la privatización del agua en Nicaragua). Los documentos de programa CALP no detallan por qué se seleccionan ciertas reformas para el AISP y otras no. Mientras que algunos programas CALP pueden informar brevemente acerca de los resultados del AISP, pocos identifican cuáles son las medidas precisas que se necesitan para asegurar que en general haya un beneficio neto a favor de los pobres (aparte de quizás afirmar que un mayor gasto a favor de los pobres, compensará cualquier efecto negativo), y ninguno hace referencia a dónde se incluyen estas políticas en el actual o en futuros programas CALP.

9. Condicionalidad del CALP y apropiación

El programa de reformas apoyado por el CALP se supone que está alineado con el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y basado en el trabajo sectorial y económico (ESW, por sus siglas en inglés) llevado a cabo por el Banco. Este análisis

²⁵ Banco Mundial, 2004b, p16.

²⁶ DFID, 2005.

²⁷ 10 de los 13 programas CALP en esta muestra incluían alguna referencia al AISP.

informa acerca del asesoramiento del Banco al país en su elaboración del DELP, y el asesoramiento del Banco en la evaluación conjunta (JSA). También informa acerca del desarrollo de acciones de reforma en el CALP a partir del DELP existente. Guiado por la Evaluación Institucional y de Políticas del País (CPIA), el ESW se concentra en las áreas donde las reformas han sido consideradas como más débiles. La debilidad en materia de esfuerzos de reforma puede indicar una falta de acuerdo con las políticas por parte del gobierno o simplemente la falta de capacidad gubernamental. Cabe destacar que la CPIA está recibiendo críticas con respecto a la falta de transparencia de sus resultados, la falta de neutralidad de sus evaluaciones y el modelo “talle único” que promueve.²⁸

Al punto que las condiciones políticas ligadas a los CALP se extraen de los DELP de los gobiernos y son negociadas con el gobierno, entonces se podría sostener que el gobierno está interesado en adoptar las reformas y es titular de su condicionalidad. Sin embargo, en algunos casos los lazos entre el programa del CALP y el DELP no han sido muy robustos: “El vínculo entre las medidas del CALP y los indicadores de impacto del DELP fue en algunas ocasiones muy tenue...”²⁹ Esto se confirma en forma más general a través de la revisión del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial, que observó que “El Banco ha efectivamente apoyado la formulación del DELP, pero el alineamiento no ha provocado grandes cambios en los programas del Banco” y “sobre todo, aún no hay suficiente evidencia de que los donantes hayan coordinado y seleccionado la mayoría de sus programas en respuesta a los DELP.”³⁰ La defensa convencional esgrimida por el Banco es que mientras una matriz programática debería extraerse de las acciones y metas establecidas en un DELP, “dichos documentos estratégicos pocas veces incluyen todas las acciones pertinentes y resultados apropiados para un programa de reforma en particular, y a menudo no son lo suficientemente específicos para un programa apoyado por una operación de política de desarrollo. En consecuencia, las acciones de Matriz Programática son típicamente más detalladas que aquellas en las documentos de estrategia nacional.”³¹ Se están realizando esfuerzos para que en los siguientes CALP se incluyan más detalles en materia de política y criterios de supervisión.

Mientras que los lazos entre el CALP y el DELP son claramente dudosos por momentos, aún cuando ambos parecen estar alineados se mantienen considerables dudas acerca del grado de apropiación nacional debido a la extensa contribución del Banco Mundial a la formulación de las prioridades y diseño de políticas del DELP. Muchos analistas (ver por ejemplo WDM 2005) sostienen que la influencia del Banco en la formulación del DELP es tan intrusiva que realmente no resulta posible hablar de apropiación nacional (del gobierno o del país) del DELP: “La homogeneidad de los DELP en países que difieren ampliamente, y la escasez de enfoques de política alternativos sobre temas económicos clave, sugiere que la apropiación de las políticas económicas en dichos países continúa siendo una ilusión.”³²

Dado que resulta imposible discernir el nivel auténtico de apropiación de los documentos DELP y CALP, podría ser útil analizar si las reformas resultan o no implementadas. En algunos casos, no todas las acciones previas resultan implementadas lo cual podría indicar cierta debilidad en materia de apropiación, si bien también podría estar señalando una falta de capacidad para implementar reformas. Aunque la mayoría de las acciones previas/activadores en los CALP de la muestra fueron de hecho implementados, se observan algunos ejemplos de

²⁸ Por ej. ver CE Anexo a la Comunicación de la Comisión : Acelerar el avance para cumplir los ODM, Bruselas 12.4.2005 Com(2005)133final

²⁹ Burkina Faso, documento de programa CALP, p17.

³⁰ DEO, 2004 pviii and pxvi.

³¹ Banco Mundial, 2004b, p17.

³² WDM, 2005, p13.

activadores que fueron parcialmente implementados o cumplidos con posterioridad a lo estipulado.

- Burkina Faso presentaba una acción previa/activador no cumplido en su CALP4, el cual fue luego completado y dos acciones previas/activadores se hallaban solo parcialmente implementados en el CALP5.
- En el CALP2 de Ghana una acción previa/activador había quedado sin cumplir pero se esperaba que se completara con posterioridad.
- En el CALP3 de Vietnam dos activadores habían sido solo “parcialmente” implementados y un tercero había sido “insatisfactoriamente” implementado (los tres relacionados con la privatización de bancos comerciales de propiedad estatal.

Aunque resulta imposible determinar por qué las acciones previas no fueron implementadas, y no se brinda ninguna explicación en los documentos del programa CALP, parece probable que en el caso de Vietnam pueda haber sido debido a que el gobierno no tenía la intención de privatizar el banco comercial de propiedad estatal, esto es, que no contaba con apropiación de esta reforma. Esta suposición se basa en la preocupación del Banco Mundial de que la “decisión del gobierno de integrarse plenamente a la economía mundial, introduciendo la competencia en sectores actualmente dominados por las Corporaciones Generales, no es compartida en forma unánime por todas las partes interesadas. De forma similar, se percibe que Vietnam podría superar sus problemas en el sector financiero, sin abordar frontalmente los temas de gobernanza y supervisión en los bancos comerciales de propiedad estatal.”³³ Además, el documento del programa al tiempo que advierte el compromiso del gobierno a reformar, alienta al gobierno a que tome “una postura más decisiva en el sector de la banca.”³⁴

Debido a que se espera que los CALP sean extraídos de las matrices políticas del DELP, no existe requerimiento del personal del Banco de consultar con las partes interesadas fuera del ámbito del gobierno, lo cual se debería haber realizado durante la formulación del DELP. Sin embargo, se han realizado esfuerzos en algunos casos por celebrar reuniones con ONG. En un caso de la muestra – Vietnam – el programa preliminar del CALP fue distribuido entre las organizaciones de la sociedad civil: “Se compartió con las ONG documentación relacionada con el crédito propuesto durante su elaboración. Con el apoyo y la cooperación del Centro de Recursos ONG, se celebró una reunión con organizaciones de la sociedad civil (incluyendo ONG tanto locales como internacionales) en una etapa inicial del diseño del programa. Se presentó el cronograma para la elaboración del proyecto y se distribuyó y discutió la matriz preliminar de posibles acciones previas. Se mantuvo una discusión acerca de las fortalezas y debilidades del reciente Decreto 79 sobre Democracia Popular y el Decreto 88 sobre organizaciones locales. Frente a la sugerencia de una ONG que trabaja en el sector de la salud, el equipo buscó la posibilidad de incluir acciones que pudieran acelerar la implementación de la Política Nacional de Control del Tabaco y el Convenio Marco para el Control del Tabaco. Posteriores discusiones con funcionarios del gobierno indicaron que estas acciones no podrían ser alcanzadas dentro del marco temporal del CALP3.”³⁵ La política de acceso a la información del Banco requiere que el Banco haga públicos los documentos del programa CALP pero no existe ninguna exigencia de dar a conocer borradores o discutir los mismos fuera del ámbito gubernamental.

10. Condicionalidad cruzada y lazos explícitos entre el CALP y SCLP

³³ Vietnam, documento del programa CALP, pív.

³⁴ Vietnam, documento del programa CALP, p1.

³⁵ Vietnam, documento del programa CALP, p47.

Los lineamientos del Banco establecen que donde sea posible los SCLP y CALP deberían negociarse en el transcurso del mismo marco temporal y deberían implementarse en forma paralela. Una condición previa para tener acceso a un CALP es que el país cuente con un entorno macroeconómico adecuado, lo cual pretende significar que el gobierno debería estar encarrilado en un programa SCLP. En el caso que un país no cuente con un programa, entonces se invita a funcionarios del FMI a que evalúen la situación macroeconómica del país y expresen cualquier inquietud en una carta de asesoramiento dirigida al personal del Banco.³⁶

De forma sorprendente apenas poco más de la tercera parte de los programas en la muestra del estudio (5 de un total de 13) incluían explícitamente condicionalidad macroeconómica, aunque esta constituya un criterio de selectividad. En cada uno de estos 5 países, el programa del CALP incluía al menos una acción previa relacionada con la macroeconomía.

Frecuentemente, la acciones previas se formulan vagamente, por ejemplo, “mantener un marco macroeconómico estable durante el período del programa.”³⁷ Este es un eufemismo para el cumplimiento con el programa del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), dado que el personal del Banco se basa en las revisiones del SCLP del FMI para determinar si el entorno macroeconómico de un país es satisfactorio. No es extraño que funcionarios del Banco y el Fondo se reúnan a los efectos de la revisión de sus respectivos programas.

El Banco también recurre al análisis del FMI para determinar las reformas macroeconómicas y las dos instituciones colaboran conjuntamente en el trabajo analítico en diferentes sectores incluyendo la gestión de finanzas públicas, cualquier reforma sectorial que tenga implicancias presupuestarias (particularmente las privatizaciones), reformas al sector público, y reformas al sector financiero, lo cual constituye la base de su asesoramiento a los gobiernos en materia de política económica.

Por ejemplo, el FMI ha colaborado con el Banco para los CALP de Rwanda y Nicaragua, ayudando a definir los criterios macroeconómicos. Sin embargo, los lazos entre las condiciones macroeconómicas del CALP y los programas SCLP no se presentan frecuentemente en detalle. Por ejemplo, el programa CALP de Tanzania se concentra en la deuda y la tributación, ambas áreas pertinentes al FMI, pero si bien el documento del programa identifica dónde ha habido concertación entre el Banco y el Fondo y cuándo el Banco ha recurrido al análisis del FMI, no hace más que sostener que los programas del CALP y SCLP son “complementarios y se refuerzan mutuamente”. De la misma forma, en el programa de Nicaragua se requiere que el gobierno adopte medidas específicas en materia de asignación del gasto a favor de la pobreza dentro del presupuesto así como sobre la deuda y la reforma de pensiones. Aunque el documento del programa de Nicaragua establece que “las implicancias presupuestarias y acciones implicadas en la matriz política serán consistentes con las restricciones del gasto de acuerdo con el SCLP” y que “se han realizado numerosas consultas con el FMI acerca de la suma, duración y contenido de la operación”, no figuran más detalles acerca de cómo los programas se ajustan entre sí. En Mozambique las reformas tributarias también forman parte del programa, incluyendo una acción previa que exige que “se establezcan medidas para incrementar el ingreso, incluyendo ajustes automáticos a las tarifas de los combustibles y [un] impuesto de retención sobre los ingresos de los funcionarios del gobierno”, y un parámetro de referencia que requiere que los ingresos tributarios representen 14,1% del PBI. Si bien el documento del programa del CALP sostiene que “se

³⁶ El gobierno vietnamita no completó su último SCLP y no pretende negociar uno nuevo. En su lugar, ha acordado con el FMI que este supervise su situación macroeconómica y envíe su informe al Banco.

³⁷ Burkina Faso, CALP, matriz programática.

espera que el CALP esté alineado con el próximo acuerdo del FMI en materia de SCLP” al momento en que el programa CALP fue redactado no existía ningún programa SCLP.

Un aspecto preocupante es que resulta más probable que los programas del Banco Mundial se encuentren alineados con los programas del FMI que viceversa. La implicancia es que el gasto en el sector social y más ampliamente el gasto para combatir la pobreza es muy probable que sea restringido por las condiciones fiscales del FMI impuestas sobre los gobiernos. Ciertamente, los documentos del programa CALP no hacen mención alguna a si los programas del SCLP han sido adaptados a la luz de las prioridades identificadas en el CALP, pero más bien parecen sugerir lo contrario.

Al tiempo que muchos reciben con agrado la mayor coherencia entre los programas del FMI y el Banco lograda a través de una mayor colaboración, algunas ONG han expresado su preocupación de que los gobiernos resulten cada vez más encajonados en reformas impulsadas por las IFI, y existe alguna evidencia de esto.

- En el programa CALP1 de Guyana las acciones previas estipulan que el gobierno debe “acordar con el FMI la suma total a destinarse a los sueldos del sector público en el presupuesto para el año 2002” y “completar una revisión general del sistema tributario y la administración con asistencia del FMI”.³⁸
- La matriz del CALP de Senegal incluye parámetros de referencia que requieren que el gobierno “restrinja [el] uso de [gastos] extraordinarios de acuerdo con el programa del FMI” e “implemente [la] estrategia de contratación sectorial [en el Ministerio de Justicia] acordada con el FMI.”³⁹ El documento establece que “...la implementación de reformas fiduciarias y de recursos humanos en el sector público, una de las áreas prioritarias seleccionadas de acuerdo con el CALP1 y CALP 11, contribuye a una implementación exitosa del SCLP.”⁴⁰

Durante el proceso de racionalización de la condicionalidad surgió preocupación acerca del uso de la condicionalidad cruzada, y finalmente se acordó que el Banco Mundial y el FMI podrían llegar a reproducir cada uno la condicionalidad en los programas del otro “solo cuando una medida política fuera considerada crítica para el éxito de los programas apoyados por ambas instituciones. En dichos casos, la condicionalidad sería armonizada, utilizando fechas y parámetros de referencia idénticos en la medida de lo posible.”⁴¹ En los dos casos mencionados anteriormente, la criticalidad de las reformas no se encuentra detallada, aunque en el caso de Senegal el hecho de que la condición sea un parámetro de referencia en lugar de una acción previa sugiere que la misma no es considerada como crítica por el Banco.

La condicionalidad cruzada también surge en relación a otras instituciones o procesos. Las condiciones estipuladas como acciones previas para el CALP pueden también ser incluidas como condiciones para alcanzar el punto de culminación en la iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Por ejemplo, en Nicaragua, la aprobación de una ley de reforma del servicio civil por parte de la Asamblea Nacional constituía un activador del CALP y una condición para alcanzar el punto de culminación en la iniciativa para los PPME.⁴² Y el programa de Etiopía incluye una acción previa que exige la “presentación de [una] solicitud de acceso a [la] OMC”.⁴³ Y la matriz política de Vietnam para su tercer y cuarto CALP

³⁸ Guyana, matriz programática CALP

³⁹ Senegal, matriz programática CALP

⁴⁰ Senegal, documento del programa CALP, p14.

⁴¹ FMI y Banco Mundial, 2001, pv.

⁴² Nicaragua, Documento del Programa CALP.

⁴³ Etiopía, CALP, matriz programática.

incluye un parámetro de referencia y una acción previa como condición que requiere que el gobierno “lleve adelante un detallado trabajo preparatorio para el acceso a la OMC incluyendo escenarios tarifarios” y “disponga regulaciones sobre las licencias de importación en línea con [la] OMC.” El Banco sostiene que “el cumplimiento con las reglas de la OMC, por el contrario, sería un poderoso mecanismo para asegurar las reformas, especialmente en lo referente a cuestiones “detrás de la frontera.”⁴⁴

11. Armonización entre Donantes

Los programas y condiciones de los CALP también son negociados desde las etapas iniciales con otros donantes que pueden co-financiar el CALP o alinear sus programas con el mismo. El “subirse a los hombros” del CALP permite a los donantes participar en diálogos sobre políticas con el gobierno en aquellas áreas que consideran de particular interés.

- En Benin, “Para el 2004-05, el AfDB ha preparado un préstamo programático en estrecha coordinación con la AIF... El contenido y condicionalidades de este préstamo programático se encuentran alineados con el DELP y coordinados con los activadores del CALP. Por ejemplo, en términos de reformas en la contratación pública, los equipos del AfDB y la AIF coordinaron su asesoramiento técnico y acordaron una serie de condicionalidades y activadores conjuntos. La estrecha coordinación, en particular en materia de reformas sobre la gestión del gasto público incluyendo la reforma en la contratación pública continuarán (el AfDB apoyó la agenda de reformas de PERAC con un préstamo programático que también fue desembolsado en el año 2001) contribuyendo a asegurar que el programa de crédito del AfDB sea consistente con los objetivos del CALP.”⁴⁵ De la misma forma, el apoyo presupuestario de la UE a Benin se rige por indicadores del desempeño para la salud y la educación, que “son ya sea los mismos o plenamente consistentes con aquellos adoptados en el CALP.”⁴⁶
- En Senegal, “si bien el programa del CALP no ha sido desarrollado de acuerdo con una matriz única compartida por todos los donantes, dicho enfoque fue adoptado para las reformas fiduciarias donde todos los donantes han avalado y organizado su apoyo a través de la implementación de los planes de acción CFAA/CPAR (Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País/Revisión Analítica de la Adjudicación de Contratos)... Durante todo el proceso de elaboración del proyecto, se ha prestado especial atención a la coordinación con la Unión Europea y los gobiernos de Canadá y Holanda dado que se encuentran preparando actualmente operaciones de apoyo presupuestario. Estas operaciones no solo estarán complementando al CALP sino que también estarán enviando un mensaje consistente a las autoridades con respecto a las prioridades acordadas por la comunidad de donantes al apoyar las mismas acciones prioritarias, a saber en lo referente a reformas fiduciarias y en el sector de la salud.”⁴⁷

De estos ejemplos se desprende que los donantes parecen estar alineándose con el CALP en lugar de hacerlo con el DELP. La implicancia es que si un gobierno no logra implementar la condicionalidad del CALP, entonces también estaría arriesgando perder el crédito otorgado por otros donantes. En Uganda, “Gran parte del apoyo presupuestario aportado por socios para el desarrollo es dependiente de la aprobación del CALP por parte del Directorio del Banco Mundial: aproximadamente US\$134 millones al año del Reino Unido, Holanda,

⁴⁴ Vietnam, Documento del Programa CALP, p2.

⁴⁵ Benin, Documento del Programa CALP, p18.

⁴⁶ Benin, Documento del Programa CALP, p20.

⁴⁷ Senegal, documento del programa CALP, p14.

Irlanda, Noruega, Suecia y Alemania se hallan ligados explícitamente al CALP.⁴⁸ El alineamiento del trabajo económico y sectorial y de la condicionalidad de los donantes presenta ventajas desde el punto de vista de la coherencia de las políticas y los costos de transacción, pero la gran desventaja es que este alineamiento tiene lugar en torno al análisis del Banco Mundial y de las condiciones incluidas en el programa CALP, lo cual refuerza la influencia dominante del Banco Mundial sobre el análisis del desarrollo.

En otros países los donantes se encuentran alineados con los Marcos de Evaluación de Resultados (PAF) que se basan en el DELP y son determinados conjuntamente por el gobierno y sus donantes:

- En Tanzania “Se ha desarrollado un Marco de Evaluación de Resultados (PAF)/matriz política común, incluyendo al conjunto de acciones previas para el CALP-2 y activadores para el CALP-3, en estrecha cooperación entre el gobierno, los donantes PRBS y el Banco Mundial.”⁴⁹ Aunque el PAF y el CALP se encuentran alineados, el Banco (y los otros donantes) puede optar por incluir parámetros de referencia específicos en su programa CALP que no se encuentran incluidos en el PAF y formar un juicio en forma independiente de los otros donantes acerca de si se han realizado avances significativos.⁵⁰
- En Mozambique “En abril de 2004, se negoció un Memorando de Entendimiento (MdE) entre el Gobierno y el G15 [Grupo de los 15 donantes] como base para armonizar los instrumentos de financiación del G15, asegurar flujos predecibles, minimizar los costos de transacción, y garantizar la consistencia del diálogo en materia de política. Como es el caso para otros donantes participantes, dentro del marco del MdE, el Banco retiene la flexibilidad para determinar los parámetros de referencia específicos y formar un juicio independiente acerca de si el Gobierno ha realizado un avance significativo. No obstante, todas las partes en estos documentos se comprometen a minimizar las diferencias en la mayor medida de lo posible, en un esfuerzo por lograr objetivos de eficiencia acordados y mayor predecibilidad en los flujos de recursos. Como ejemplo del compromiso del Banco con la armonización, los siete activadores para el CALP2 se encuentran explícitamente incluidos en la matriz PAF acordada entre el Gobierno y sus socios en abril de 2004.”⁵¹
- Y en Ghana, “En los preparativos hacia la elaboración del CALP-2, los socios para el desarrollo llevaron a cabo dos misiones conjuntas (junio y septiembre de 2003) que representaron importantes pasos iniciales para alinear los cronogramas de las misiones, avanzar acuerdos sobre acciones de política y las fechas de futuras revisiones de evaluación. Estos esfuerzos condujeron a un mejor alineamiento de los programas para el 2004, con una casi completa superposición entre las acciones de política clave acordadas según el Apoyo Presupuestario de Múltiples Donantes 2004 (MDBS) y aquellas previstas de conformidad con el CALP-2 propuesto. Los socios para el desarrollo también acordaron con el Gobierno de Ghana una matriz conjunta de acciones en materia de política a ser respaldada por el CALP-3 y el MDBS-2005, alineando así marcos de supervisión y evaluación.” (CALP2 de Ghana p.17).

⁴⁸ Los socios bilaterales para el desarrollo imponen condiciones adicionales sobre el Gobierno pero estas condiciones están siendo cada vez más coordinadas y consolidadas. Uganda, documento del programa CALP, p23.

⁴⁹ Tanzania, documento del programa CALP, p17.

⁵⁰ En el caso de Tanzania, la matriz política del CALP del Banco también incluye condiciones ambientales que no forman parte del PAF.

⁵¹ Mozambique, documento del programa CALP, p24.

Sin embargo, no queda claro si es que las matrices del CALP se hallan alineadas a los PAF o si los PAF son los que se encuentran alineados a las matrices del CALP. La anterior cita del Banco extraída del programa CALP en Mozambique estaría sugiriendo lo último. Esto resulta problemático debido a que una vez más implica que los donantes se están alineando en torno al CALP en lugar de hacerlo en torno al DELP.

12. Conclusiones

Al tiempo que se ha producido cierta reducción en el nivel de condicionalidad y un cambio en el contenido, todavía se observa una continuidad significativa con respecto al enfoque tradicional del Banco en materia de condicionalidad y prescripciones políticas exigidas. La continuidad se demuestra claramente en el alto nivel de condiciones generales, la falta de espacio para políticas alternativas y la exclusión de los Parlamentos y la sociedad civil en lo referido a contribuir al proceso del CALP.

La reducción en el número de condiciones vinculantes es obviamente bien recibida pero el alto y aparentemente creciente número de parámetros de referencia causa seria preocupación. Las mayores inquietudes radican en que el Banco Mundial aún desea *micromanejar* a los países de bajo ingreso y la falta de claridad con respecto al status de los parámetros de referencia causa confusión, particularmente en relación a la predecibilidad de la ayuda.

El continuar con condiciones de privatización a pesar del reconocimiento de su sensibilidad política junto con la falta de evidencia de que la privatización conduce a la reducción de la pobreza, sugiere que el Banco Mundial aún se encuentra apegado a un enfoque de política particular. Una seria preocupación es que el AISP se llevó a cabo sobre relativamente pocas de las condiciones de privatización, lo cual sugiere que el Banco no está prestando la debida atención a los potencialmente significativos impactos negativos de la privatización.

La falta de transparencia del proceso del CALP y la falta de un requisito formal de consulta plantea serios interrogantes acerca de la legitimidad del CALP. El argumento del Banco Mundial de que no existe necesidad de consulta en materia del CALP dado que este se basa en el DELP participativo del país, no resiste al escrutinio. Los resultados del estudio realizado por el DEO del proceso del DELP muestran que los programas del Banco Mundial no han cambiado sustancialmente en respuesta al DELP, lo cual debilita los argumentos del Banco. Siguiendo el ejemplo de Vietnam donde el programa preliminar del CALP fue discutido con la sociedad civil, la dirección del Banco Mundial debería convertir en una política formal del Banco a la divulgación pública de la versión preliminar del CALP antes de que se acuerde finalmente con el gobierno. Tal como sucedió en el caso de Vietnam, el documento del CALP debería detallar el eje de las discusiones con la sociedad civil y si las recomendaciones y sugerencias realizadas fueron incluidas o no.

El deseo de un gobierno de acceder al apoyo presupuestario de rápido desembolso que ofrece el CALP también es utilizado por el Banco Mundial como un incentivo para persuadir al gobierno de que implemente reformas adicionales (si bien estas pueden estar incluidas en el CALP) identificadas en la Estrategia de Asistencia al País. Esto desplaza al gobierno a un escenario de préstamo superior. El incentivo se logra al incluir próximos CALP en el escenario de préstamo alto que premia el cumplimiento de los gobiernos con condicionalidad.

Más allá del Banco Mundial, el CALP es parte de una ajustada red de condicionalidad mutuamente reforzada dentro de la cual se encuentran atrapados los países de bajo ingreso. Existe condicionalidad cruzada entre el CALP y el SCLP, entre el CALP y el punto de culminación de la iniciativa para PPME y, extendiendo aún más la red, entre el CALP y la

OMC. La red se ciñe aún más cuando otros donantes bilaterales, regionales y multilaterales basan sus programas en la matriz del CALP. Al tiempo que la Coalición Deuda y Desarrollo Irlanda respalda la armonización entre donantes, preocupa que los donantes parezcan estar armonizándose en torno al CALP en lugar de hacerlo al DELP. Además, resulta problemático que en algunos casos el CALP parezca estar informando a los Marcos de Evaluación de Resultados en lugar de ser a la inversa. En relación a la armonización del Banco y el FMI, los programas de ambas instituciones deberían alinearse con las metas para la reducción de la pobreza del DELP.

Por último, el analizar otras áreas de la condicionalidad del CALP se encontraba fuera del alcance de este estudio. Teniendo en cuenta la centralidad de las condiciones relativas a la buena gobernanza y a la gestión de las finanzas públicas con respecto al CALP, esta es un área que necesita de un análisis detallado. Al tiempo que todos los donantes multilaterales y bilaterales otorgan alta prioridad a esta área, sorprendentemente no se ha llegado casi a ningún acuerdo acerca de cómo determinar los parámetros mínimos, y esto causa preocupación acerca de que los países en desarrollo pudieran quedar excluidos de recibir financiamiento, en caso de que la barra se fijara demasiado alta.

13. Recomendaciones

A la luz de los resultados obtenidos quisiéramos hacer las siguientes recomendaciones al Banco Mundial y a otros donantes multilaterales, regionales y bilaterales:

1. **Condiciones de Política:** Los CALP deberían dejar de incluir a la privatización así como a otras condiciones de política económica.
2. **Criticalidad:** El Banco Mundial debería aclarar los criterios sobre los que se basan las condiciones críticas. Las acciones previas deberían ser explicadas apropiadamente y estar abiertas al debate y al desafío.
3. **Consulta/transparencia:** Los CALP deberían darse a conocer públicamente en forma de borrador. Los Parlamentos y los grupos de la sociedad civil deben contar con la oportunidad de realizar aportes a los CALP antes de que estos sean acordados.
4. **Condicionalidad cruzada:** no debería establecerse una condicionalidad cruzada con programas del FMI o la OMC.
5. **Alineación de Donantes:** otros donantes multilaterales, regionales y bilaterales deberían alinearse con el DELP y no con el CALP y los PAF deberían establecerse a partir del DELP y no del CALP.
6. **AISP:** las evaluaciones llevadas a cabo en materia de elementos clave de los CALP deberían impulsar el análisis de enfoques alternativos.

Anexo

Tabla 1: Acciones Previas y Acciones a ser Supervisadas por País

País	CALP Más Reciente	Acciones Previas*	Todas las Acciones**	Activadores***	Todas las Acciones****
Benin	1	12 en total (CALP 1): Privatización (0); Agua Rural (2); Salud (3); Educación (3); Medio Ambiente (0); Gestión de Finanzas Públicas (GFP) (4); anticorrupción (0); supervisión DELP (0)	58 en total (CALP 1): Privatización (3); Agua Rural (3); Salud (7); Educación (11); Medio Ambiente (10); GFP (22); anticorrupción (0); supervisión DELP (2)	13 en total (CALP 2): Agricultura (1); infraestructura rural (1); agua rural (1); salud (2); educación (2); medio ambiente (0); GFP (4); buena gobernanza (1); reforma del servicio civil (1); M&E (0)	59 en total (CALP 2): Agricultura (2); infraestructura rural (2); agua rural (3); Salud (8); educación (5); medio ambiente (4); GFP (23); buena gobernanza (5); reforma del servicio civil (2); M&E (5)
Burkina Faso	5	10 en total (CALP 5): Macroeconomía (1); Sector Rural (1); Telecomunicaciones (0); Energía (1); Desarrollo del sector privado (0); educación (0); Salud (2); Protección social (0); Agua (0); GFP (4); Reforma del Sector Público (1); Medio Ambiente (0)	62 en total (CALP 5): Macroeconomía (1); Sector Rural (5); telecomunicaciones (2); Energía (2); desarrollo del sector privado (6); educación (4); Salud (10); Protección Social (2); Agua (7); GFP (13); Reforma del Sector Público (6); Medio Ambiente (4)	9 en total (CALP 6): Macroeconomía (1); Sector Rural (1); telecomunicaciones (0); Energía (0); desarrollo del sector privado (0); Minería (0); Pequeñas y Medianas Empresas (0); educación (1); Salud (1); Protección Social (0); Agua (0); GFP (5); Reforma del Sector Público (1); Medio Ambiente (0)	66 en total (CALP 6): Macroeconomía (1); Sector Rural (10); telecomunicaciones (1); Energía (3); desarrollo del sector privado (5); Minería (3); Pequeñas y Medianas Empresas (2) educación (5); Salud (12); Protección Social (1); Agua (2); GFP (14); Reforma del Sector Público (3); Medio Ambiente (4)
Etiopía	1	14 en total (CALP 1): GFP y Buena Gobernanza (6); Agricultura (2); Protección Social (1); Medio Ambiente (1); Desarrollo del Sector Privado (1); Comercio (1); Privatización (0); Telecomunicaciones (0); Sector Financiero (1); Educación (0); Salud y HIV/SIDA (1)	27 en total (CALP 1): GFP y Buena Gobernanza (13); Agricultura (3); Protección Social (2); Medio Ambiente (1); Desarrollo del Sector Privado (3); Comercio (1); Privatización (0); Telecomunicaciones (0); Sector Financiero (1); Educación (2); Salud y HIV/SIDA (2)	10 en total (CALP 2): GFP y Buena Gobernanza (4); Agricultura (0); Protección Social (1); Medio Ambiente (0); Desarrollo del Sector Privado (1); Comercio (0); Privatización (1); Telecomunicaciones (1); Sector Financiero (1); Educación (1); Salud y HIV/SIDA (0)	48 en total (CALP 2): GFP y Buena Gobernanza (20); Agricultura (4); Protección Social (2); Medio Ambiente (1); Desarrollo del Sector Privado (3); Comercio (1); Privatización (1); Telecomunicaciones (1); Sector Financiero (6); Educación (3); Salud y HIV/SIDA (6)
Ghana	2	10 en total (CALP2): sector financiero (0); energía (1); Sector Privado (2); sector rural (0); Educación (1); Salud (2); HIV/SIDA (0); Protección Social (0); Agua y Saneamiento (0); Buena Gobernanza y Rendición de Cuentas (0); reforma del sector público (1); GFP (3); M&E (0)	43 en total (CALP2): sector financiero (0); energía (2); Sector Privado (3); sector rural (2); Educación (5); Salud (6); HIV/SIDA (1); Protección Social (0); Agua y Saneamiento (0); Buena Gobernanza y Rendición de Cuentas (3); reforma del sector público (2); GFP (14); M&E (5)	10 en total (CALP3): sector financiero (0); energía (1); Sector Privado (1); sector rural (0); Educación (1); Salud (1); HIV/SIDA (0); Protección Social (0); Agua y Saneamiento (0); Buena Gobernanza y Rendición de Cuentas (0); Reforma del Sector Público (2); GFP (3); M&E (1)	41 en total (CALP3): sector financiero (1); energía (2); Sector Privado (1); sector rural (2); Educación (6); Salud (5); HIV/SIDA (1); Protección Social (1); Agua y Saneamiento (3); Buena Gobernanza y Rendición de Cuentas (6); Reforma del Sector Público (2); GFP (8); M&E (3)

Mozambique	1	10 en total (CALP 1): Macroeconomía (1); GFP (3); M&E (0); Buena gobernanza y anticorrupción (1); Reforma del Sector Público y Descentralización (4); reforma legal (0); Sector Financiero (0); Comercio (1); Desarrollo del Sector Privado (0); Sector comunicaciones (0); Energía (0); Medio Ambiente (0); Agricultura (0); Salud (0); Educación (0); Agua Rural (0)	33 en total (CALP 1): Macroeconomía (1); GFP (8); M&E (2); Buena gobernanza y anticorrupción (2); Reforma del Sector Público y Descentralización (6); reforma legal (2); Sector Financiero (2); Comercio (2); Desarrollo del Sector Privado (2); sector comunicaciones (2); Energía (2); Medio Ambiente (1); Agricultura (0); Salud (0); Educación (1); Agua Rural (0)	7 en total (CALP 2): Macroeconomía (1); GFP (2); M&E (0); Buena Gobernanza y anticorrupción (1); Reforma del Sector Público y Descentralización (0); reforma legal (1); Sector Financiero (1); Comercio (0); Desarrollo del Sector Privado (1); sector comunicaciones (0); Energía (0); Medio Ambiente (0); Agricultura (0); Salud (0); Educación (0); Agua Rural (0)	56 en total (CALP 2): Macroeconomía (1); GFP (13); M&E (3); Buena Gobernanza y anticorrupción (6); Reforma del Sector Público y Descentralización (7); reforma legal (3); Sector Financiero (6); Comercio (1); Desarrollo del Sector Privado (4); sector comunicaciones (2); Energía (3); Medio Ambiente (2); Agricultura (2); Salud (2); Educación (1); Agua Rural (0)
Rwanda	1	13 en total (CALP 1): Sector Financiero (0); PSD (0) Privatización (1); Agricultura (0); Educación (1); Salud (3); Agua (0); Sector Energético (0); GFP (4); Buena gobernanza (2); M&E (2)	80 en total (CALP 1): Sector Financiero (3); PSD (4); Privatización (1); Agricultura (5); Educación (12); Salud (16); Agua (10); Sector energético (2); GFP (13); Buena Gobernanza (3); M&E (11)	14 en total (CALP 2): Sector Financiero (0); PSD (0); Privatización (2); Agricultura (0); Educación (1); Salud (1); Agua (1); Sector Energético (1); GFP (4); Buena Gobernanza (2); M&E (2)	96 en total (CALP2): Sector Financiero (4); PSD (5); Privatización (2); Agricultura (6); Educación (13); Salud (15); Agua (11); Sector energético (6); GFP (15); Buena Gobernanza (8); M&E (11)
Senegal	1	11 en total (CALP 1): GFP y Buena Gobernanza (5); Descentralización (2); Salud (4); reformas laborales (0); Reformas Judiciales (0); Protección Social (0)	69 en total (CALP 1): GFP y Buena Gobernanza (17); Descentralización (8); Salud (20); reformas laborales (7); Reformas Judiciales (7); Protección Social (10)	23 en total (CALP 2): GFP y Buena Gobernanza (7); Descentralización (3); Salud (5); reformas laborales (2); Reformas Judiciales (3); Protección Social (3)	94 en total (CALP 2): GFP y Buena Gobernanza (23); Descentralización (9); Salud (30); reformas laborales (8); Reformas Judiciales (9); Protección Social (15)
Tanzania	2	12 en total (CALP 2): PSD (3); Agricultura (0); M&E (2); Macroeconomía (2); GFP y Buena Gobernanza (5); Medio Ambiente (0)	63 en total (CALP 2): PSD (8); Agricultura (5); M&E (4); Macroeconomía (9); GFP y Buena Gobernanza (31); Medio Ambiente (6)	8 en total (CALP 3): PSD (1); Agricultura (2); M&E (0); Macroeconomía (0); GFP y Buena Gobernanza (5); Medio Ambiente (0)	77 en total (CALP 2): PSD (7); Agricultura (5); M&E (5); Macroeconomía (9); GFP y Buena Gobernanza (43); Medio Ambiente (8)
Uganda	4	8 en total (CALP4): GFP (1); Reformas del Sector Público (2); Reformas judiciales y Buena Gobernanza (2); Participación de la Sociedad Civil (0); Medio Ambiente (0); Agricultura (0); Educación (1); Salud (1); Agua y Saneamiento (1)	53 en total (CALP4): GFP (19); reformas del sector público (6); Reformas judiciales y Buena gobernanza (7); Participación de la sociedad civil (3); Medio Ambiente (3); Agricultura (12); Educación (1); Salud (1); Agua y Saneamiento (1)	11 en total (CALP 5): GFP (2); Reformas del Sector Público (2); Reformas Judiciales y Buena Gobernanza (3); Participación de la Sociedad Civil (0); Medio Ambiente (0); Agricultura (1); Educación (1); Salud (1); Agua y Saneamiento (1)	61 en total (CALP 5): GFP (22); Reformas del Sector Público (7); reformas judiciales y buena gobernanza (10); participación de la sociedad civil (3); Medio Ambiente (4); Agricultura (12); Educación (1); Salud (1); Agua y Saneamiento (1)
Guyana	1	16 en total (CALP 1): Salud y HIV/SIDA (2); Educación (1); M&E (1); Sector Público (1); Buena Gobernanza (1); GFP (1); Descentralización/Gobierno Local (2); Agua (3); Macroeconomía (1); PSD (1); Agricultura (2)	27 en total (CALP 1): Salud y HIV/SIDA (2); Educación (3); M&E (3); Sector Público (1); Buena Gobernanza (3); GFP (2); Descentralización/Gobierno Local (2); Agua (6); Macroeconomía (1); PSD (2); Agricultura (3)	14 en total (CALP 2): Salud y HIV/SIDA (1); Educación (1); M&E (0); Sector Público (1); Buena Gobernanza (4); GFP (2); Descentralización/Gobierno Local (3); Agua (0); Macroeconomía (0); PSD (1); Agricultura (1)	48 en total (CALP 2): Salud y HIV/SIDA (4); Educación (7); M&E (3); Sector Público (1); Buena Gobernanza (8); GFP (4); Descentralización/Gobierno Local (6); Agua (4); Macroeconomía (1); PSD (3); Agricultura (7)

Honduras	1	14 en total (CALP 1): Macroeconomía (1); PSD (2); Telecomunicaciones (1); energía (0); Tierra (1); Educación (2); Salud (1); Protección Social (0); Agua y Saneamiento (0); GFP (2); Reforma del Servicio Civil (2); Medio Ambiente (1); M&E (1); Consulta e información pública (0)	55 en total (CALP 1): Macroeconomía (1); PSD (7); Telecomunicaciones (3); energía (4); Tierra (3); Educación (6); Salud (3); Protección Social (2); Agua y Saneamiento (1); GFP (12); Reforma del Servicio Civil (3); Medio Ambiente (3); M&E (4); Consulta e información pública (3)	11 en total (CALP 2): Macroeconomía (1); PSD (2); Telecomunicaciones (0); energía (1); Tierra (0); Educación (1); Salud (0); Protección Social (0); Agua y Saneamiento (0); GFP (2); Reforma del Servicio Civil (1); Medio Ambiente (1); M&E (2); Consulta e información pública (0)	71 en total (CALP 2): Macroeconomía (1); PSD (6); Telecomunicaciones (4); energía (5); Tierra (3); Educación (7); Salud (3); Protección Social (3); Agua y Saneamiento (2); GFP (20); Reforma del Servicio Civil (3); Medio Ambiente (7); M&E (4); Consulta e información pública (3)
Nicaragua	1	10 en total (CALP 1 tramo 1): Macroeconomía (3); Buena Gobernanza (1); GFP (3); Participación de la Sociedad Civil (0); Análisis de la Pobreza (0); Descentralización (0); Educación (1); Salud (0); Población (0); Agua y Saneamiento (0); Protección Social (1) Inversión (0); Agricultura y Forestación (0); Infraestructura (1)	37 en total (CALP 1 tramo 1): Macroeconomía (6); Buena Gobernanza (1); GFP (6); Participación de la Sociedad Civil y Transparencia (1); Análisis de la pobreza (2); Descentralización (2); Educación (3); Salud (1); Población (1); Agua y Saneamiento (2); Protección Social (1) Inversión (5); Agricultura y Forestación (2); Infraestructura (4)	9 en total (CALP 1 tramo 2): Macroeconomía (5); Buena Gobernanza (0); GFP (0); Participación de la Sociedad Civil (0); Análisis de la Pobreza (0); Descentralización (0); Educación (1); Salud (0); Población (0); Agua y Saneamiento (1); Protección Social (0) Inversión (1); Agricultura y Forestación (0); Infraestructura (1)	58 en total (CALP 1 tramo 2): Macroeconomía (7); Buena Gobernanza (1); GFP (14); Participación de la Sociedad Civil (2); Análisis de la Pobreza (2); Descentralización (2); Educación (2); Salud (4); Población (2); Agua y Saneamiento (4); Protección Social (1) Inversión (10); Agricultura y forestación (2); Infraestructura (5)
Vietnam	3	14 en total (CALP 3): Comercio (0); Reforma SOE (2); Sector Financiero (3); PSD (1); Infraestructura (0); Educación (1); Salud (1); Uso de Tierras (1); Agua (0); Medio Ambiente (1); Género (0); GFP y Buena Gobernanza (4)	41 en total (CALP 3): Comercio (5); Reforma SOE (3); Sector Financiero (7); PSD (3); Infraestructura (3); Educación (2); Salud (2); Uso de Tierra (1); Agua (1); Medio Ambiente (4); Género (0); GFP y Buena Gobernanza (10)	15 en total (CALP 4): Comercio (1); Reforma SOE (2); Sector Financiero (2); Infraestructura (1); Educación (1); Uso de Tierras (1); Medio Ambiente (1); planificación (1); GFP y Buena Gobernanza (5)	44 en total (CALP 4): Comercio (5); Reforma SOE (5); Sector Financiero (6); PSD (1); Infraestructura (3); Educación (3); Salud (2); Uso de tierras (3); Medio Ambiente (2); Planificación (3); GFP y Buena Gobernanza (9); reforma legal (1); reforma del servicio civil (1)

* Acciones completadas previo a la presentación del programa CALP (por ej. CALP 1) ante el Directorio.

** Todas las acciones (acciones previas y parámetros de referencia) supervisadas previo a la aprobación del CALP (por ej. PRSC 1) por el Directorio.

*** Acciones a ser completadas este año (el más reciente) del CALP (por ej. CALP 1) para activar el siguiente CALP (por ej. CALP 2)

**** Todas las acciones (incluye activadores y parámetros de referencia) provisionalmente identificadas para el siguiente programa CALP (en el caso de Benin y Vietnam las cifras se obtienen de los documentos de programa para el CALP2 y CALP4 respectivamente).

Tabla 2: Acciones Previas y Todas las Acciones a ser Supervisadas Por Sector*

País	Macro-econ.	sector Fin.	Comercio	Trabajo	PSD & Reforma Privata SEO	Infraest., Telecom, Energía	Invers./Crecim.	GFP & Buena Gob.	Descent Sector Público	reforma legal	Tierra & Agri., Des. rural, forestac	Saludh & HIV/SIDA	Educac.	Agua	Prot. Social	Medio Amb.	M&E; Anál. Pobreza transparencia
Benin					0 (3)			4 (22)				3 (7)	3 (11)	2 (3)		0 (10)	0 (2)
Burkina Faso	1 (1)				0 (6)	1 (4)		4 (13)	1 (6)		1 (5)	2 (10)	0 (4)	0 (7)	0 (2)	0 (4)	
Etiopía		1 (1)	1 (1)		1 (3)			6 (13)			2 (3)	1 (2)	0 (2)		1 (2)	1 (1)	
Ghana					2 (3)	1 (2)		3 (17)			0 (2)	2 (7)	1 (5)				0 (5)
Mozambique	1 (1)	0 (2)	1 (2)		0 (2)	0 (4)		4 (10)	4 (6)		0 (2)		0 (1)			0 (1)	0 (2)
Rwanda		0 (3)			1 (5)	0 (2)		6 (16)			0 (5)	3 (16)	1 (12)	0 (10)			2 (11)
Senegal				0 (7)				5 (17)	2 (8)	0 (7)		4 (20)			0 (10)		
Tanzania	2 (9)				3 (8)			5 (31)			0 (5)					0 (6)	2 (4)
Uganda								1 (19)	2 (6)	2 (7)	0 (12)	1 (1)	1 (1)	1 (1)		0 (3)	
Guyana					1 (2)			2 (5)	3 (3)		2 (3)	2 (2)	1 (3)	3 (6)			1 (3)
Honduras	1 (1)				2 (7)	0 (8)		2 (12)	2 (3)		1 (3)	1 (3)	2 (6)	0 (1)	0 (2)	1 (3)	1 (7)
Nicaragua	3 (6)					1 (4)	0 (5)	4 (7)	0 (2)		0 (2)	0 (1)	1 (3)	0 (2)	1 (1)		0 (2)
Vietnam		3 (7)	0 (5)		3 (6)	0 (3)		4 (10)			1 (1)	1 (2)	1 (2)	0 (1)		1 (4)	
TOTAL	8 (18)	4 (13)	2 (8)	0 (7)	13(45)	3 (27)	0 (5)	50 (192)	14 (34)	2 (14)	7 (43)	20 (71)	11 (49)	6 (31)	2 (17)	3 (32)	6 (36)

* Las Acciones Previas están fuera de paréntesis, las acciones en total (ie acciones previas y parámetros de referencia) están entre paréntesis.

Este análisis se basa en el programa ligado al tramo más reciente (individual) del CALP excepto en el caso de Benin donde el análisis se lleva a cabo para el CALP1 y en el caso de Vietnam donde el análisis se lleva a cabo sobre el CALP3.

Tabla 3: Acciones Previas, Activadores y Parámetros de Ref. por área de reforma incluidos en un programa CALP a tres años

Sector	Benin	Burkina Faso	Etiopía	Ghana	Mozambique	Rwanda	Senegal	Tanzania	Uganda	Guyana	Honduras	Nicaragua	Vietnam
Marco macro adecuado	O	O	O	O	X		O	X	O	X	X	X	O
Privatización (empresas y serv.)	X	X	X	X	X	X	O	X	O	X	O	X	X
PSD/mejorar clima de inversión	X	X	X	X	X	X	O		O	X	X	X	X
Estímulo al sector privado y al crecim. en agricultura/forest.	X	X	X	X	X	X	O	X	X	X	O	X	O
Comercio		X	X	X	X	X	O	O	O	O	O	O	X
Sector Financiero	O	O	X	X	X	X	O	O	O	O	O	O	X
Reformas Merc. Laboral	O	O	O	O	X	O	X	O	O	O	O	O	O
Mejorar acceso al agua, higiene y saneamiento	X	O	O	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X
Mejorar acceso y calidad de salud & servicios HIV/SIDA	X	X	X	X	X	X	X	O	X	X	X	X	X
Mejorar acceso y calidad de serv. educativos	X	X	X	X	X	X	O	O	X	X	X	X	X
Manejo y regulación del Medio Ambiente	O	X	X		X	O	O	X	X	O	X	O	X
Protección Social	O	X	X	X	O		X		X	O	X	X	O
Mejorar gestión de finanzas públicas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mejorar la contratación pública	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	O
Anticorrupción y buena gobernanza	X	O	O	X	X	X	O	X	X	O	O	O	X
Reforma sector público y descentralización	O	X	X	X	X	O	X	O	X	X	X	X	X
M&E	X	O	X	X	X	X	O	X	X	X	X	X	O

X = medidas de reforma incluidas en el programa; O = medidas de reforma no incluidas en el programa

Tabla 4: Acciones Previas y Parámetros de Ref. sobre Privatización y Asociación Público-Privada por Sector

País	Comunicaciones	Energía	Agricultura	Agua	Salud	Infraestructura	Finanzas	General	Total
Benin	1	1	1 (algodón)			1			4
Burkina Faso	1	2 (electricidad y petróleo)	1 (algodón)	1					5
Etiopía								1	1
Ghana		1							1
Mozambique	1	2					1		4
Rwanda	1		1 (compañías de té)	1					3
Senegal					1				1
Tanzania									0
Uganda									0
Guyana				1					1
Honduras	1					1			2
Nicaragua	1			1					2
Vietnam								1	1
Condicionabilidad Total	6	6	3	4	1	2	2	1	25

1 = acción previa

1 = parámetro de referencia

El análisis se basa en el programa CALP a tres años más reciente excepto en el caso de Benin donde el análisis se lleva a cabo para el CALP 1 y en el caso de Vietnam donde el análisis se lleva a cabo sobre el CALP 3.

Tabla 5 Aumento en Número Total de Condiciones de los Primeros a los Últimos CALP

País	Primeros CALP No. de Condiciones	Últimos CALP No. de Condiciones*
Benin	58	58
Burkina Faso	62	66
Etiopía	27	48
Ghana	43	41
Mozambique	33	56
Rwanda	80	96
Senegal	69	94
Tanzania	63	77
Uganda	53	61
Guyana	27	48
Honduras	55	71
Nicaragua	37	58
Vietnam	41	44

* Excepto para Benin y Vietnam el número de condiciones es provisional

Documentos Consultados

Documento de Programa por País

Documento del Programa de la Asociación Internacional de Fomento Para un Crédito Propuesto por la Suma de SDR 13,4 Millones (equivalente a US\$20 Millones) Para la República de Benin Para un Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza, 23 de Febrero de 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/02/27/000012009_20040227103804/Rendered/PDF/262720BJ.pdf

Documento del Programa de la Asociación Internacional de Fomento Para un Crédito Propuesto por la Suma 19,9 Millones (Equivalente a US\$30 Millones) Para la República de Benin Para un Segundo Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP-2), 16 de Mayo de 2005: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/05/24/000012009_20050524103413/Rendered/PDF/30397.pdf

Memorando del Presidente de la Asociación Internacional de Fomento y de la Corporación Financiera Internacional a los Directores Ejecutivos de la Estrategia de Asistencia al País del Grupo del Banco Mundial Para la República de Benin, Julio de 2003: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/09/06/000094946_0308270400492/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Documento del Programa de la Asociación Internacional de Fomento Para un Crédito Propuesto por la Suma SDR 30,6 Millones (Equivalente a US\$46,1 Millones) Y una Donación Propuesta por la Suma de SDR 9,3 Millones (Equivalente a US\$13,9 Millones) Para Burkina Faso Para una Quinta Operación de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza, 7 de Abril de 2005: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/04/15/000012009_20050415110255/Rendered/PDF/31342.pdf

Documento del Programa de la Asociación Internacional de Fomento Para una Donación Propuesta por la Suma de SDR 83,4 Millones (Equivalente a US\$120) Para la República Democrática Federal de Etiopía para una Primera Operación de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza, 20 de Enero de 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/01/23/000090341_20040123134858/Rendered/PDF/27644.pdf

Documento del Programa de la Asociación Internacional de Fomento Para un Crédito Propuesto por la Suma SDR 58,6 Millones (Equivalente a US\$85 Millones) Y Donación Propuesta por la Suma de SDR 27,6 Millones (Equivalente a US\$40 Millones) Para la República de Ghana Para un Segundo Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza y Donación, 7 de Junio de 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/28/000012009_20040628172140/Rendered/PDF/2917702nd0corr.pdf

Documento del Programa de la Asociación Internacional de Fomento Para un Crédito Propuesto por la Suma SDR 40,9 Millones (Equivalente a US\$60 Millones) Para la República de Mozambique Para una Primera Operación de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza, 9 de Junio de 2004: <http://www->

wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/14/000160016_20040614170827/Rendered/PDF/292620MZ.pdf

Documento del Programa de la Asociación Internacional de Fomento Para un Crédito Propuesto por la Suma SDR 10,3 Millones (Equivalente a US\$15 Millones) y Una Donación Propuesta por la Suma de SDR 34,3 Millones (Equivalente a US\$50 Millones) Para la República de Rwanda Para un Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza y Donación, 23 de Septiembre de 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/09/30/000090341_20040930101314/Rendered/PDF/29467.pdf

Documento de la Asociación Internacional de Fomento para un Primer Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza Propuesto por la Suma de SDR 20,5 Millones (Equivalente a US\$30 Millones) Para la República de Senegal, 12 de Noviembre de 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/12/01/000160016_20041201094233/Rendered/PDF/283320SN0original.pdf

Documento de la Asociación Internacional de Fomento para un Primer Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza Propuesto por la Suma SDR 41,0 Millones (Equivalente a US\$60 Millones) y una Donación Propuesta por la Suma de SDR 61,6 Millones (Equivalente a US\$90 Millones) Para la República de Tanzania Para un Segundo Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza y Donación, 6 de Julio de 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/12/000012009_20040712112938/Rendered/PDF/296160TA.pdf

Documento de la Asociación Internacional de Fomento para una Donación Propuesta por la Suma de SDR 102,6 Millones (Equivalente a US\$150 Millones) Para la República de Uganda Para una Cuarta Operación de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza, 5 de Agosto de 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/16/000160016_20040816095739/Rendered/PDF/292870UG.pdf

Documento de la Asociación Internacional de Fomento para un Primer Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza Propuesto por la Suma de SDR 9,1 Millones (Equivalente a US\$12,0 Millones) Para la República Cooperativa de Guyana, 20 de Noviembre de 2002: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/12/14/000094946_02112604013510/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Documento de la Asociación Internacional de Fomento para un Crédito Propuesto por la Suma de SDR 40,54 Millones (Equivalente a US\$58,8 Millones) Para la República De Honduras Para un Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza, 26 de Mayo de 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/09/000160016_20040609122634/Rendered/PDF/290220HN.pdf

Documento de la Asociación Internacional de Fomento para un Crédito Propuesto por la Suma de SDR 49 Millones (Equivalente a US\$70 Millones) Para la República de Nicaragua Para un Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza, 16 de Diciembre de 2003: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/12/30/000160016_20031230085852/Rendered/PDF/274910NI.pdf

Memorando del Presidente de la Asociación Internacional de Fomento y de la Corporación Financiera Internacional a los Directores Ejecutivos de la Estrategia de Asistencia al País del Grupo del Banco Mundial Para la República de Nicaragua, Diciembre de 2002: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/01/17/000094946_03010804054560/Rendered/PDF/multi0page.pdf

Documento de la Asociación Internacional de Fomento para un Crédito Propuesto por la Suma de SDR 69,00 Millones (Equivalente a US\$100 Millones) Para la República Socialista de Vietnam Para una Tercera Operación de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza, 25 de Mayo de 2004: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/02/000012009_20040602151651/Rendered/PDF/28916.pdf

Documento de la Asociación Internacional de Fomento para un Crédito Propuesto por la Suma de SDR 66,2 Millones (Equivalente a US\$100,0 Millones) Para la República Socialista de Vietnam Para una Cuarta Operación de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza, 23 de mayo de 2005: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/07/000012009_20050607092000/Rendered/PDF/321650rev.pdf

Documentos Generales del Banco Mundial y FMI

Koeberle, S., 2005a, Conditionality: Under What Conditions?
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20292755~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>

Koeberle, S., 2005b, World Bank Conditionality – Issues, Trends and Perspectives, presentación en power point, Foro de Política de Desarrollo, Berlín.

FMI y Banco Mundial, 2001, Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality, Washington, D.C:
<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/imf-wb-conditionality08-22-01.pdf>

DEO, 2004, The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003, Banco Mundial, Washington DC:
[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/6b5669f816a60aaf85256ec1006346ac/\\$FILE/PRSP_Evaluation.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/6b5669f816a60aaf85256ec1006346ac/$FILE/PRSP_Evaluation.pdf)

Banco Mundial, 2004a, From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy, Washington DC.
[http://lnweb18.worldbank.org/SCSL%20Dev/OD%208.60/CW-OD-860.nsf/f0adfbb30fc702bd85256bdc004d7896/0f2c0558a36e474285256bdc00502215/\\$FILE/OP%20BP%208.60%20Policy%20Paper%2008-16%20rev%20final.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/SCSL%20Dev/OD%208.60/CW-OD-860.nsf/f0adfbb30fc702bd85256bdc004d7896/0f2c0558a36e474285256bdc00502215/$FILE/OP%20BP%208.60%20Policy%20Paper%2008-16%20rev%20final.pdf)

Banco Mundial, 2004b, Good Practice Note 1 – Designing Development Policy Operations, Washington DC:
<http://siteresources.worldbank.org/INTCOUNTECONOMICS/Resources/GPNChapter1Design.pdf>

Banco Mundial, Interim Guidelines for Poverty Reduction Support Credits:
<http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwbsite.nsf/PRSC/Guidelines+PRSC?OpenDocument>

Otros Documentos

DFID, 2005, Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality, a UK Policy Paper, Londres: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionality.pdf>

WDM, 2005, Negando la Democracia: Cómo el FMI y el Banco Mundial le QUITAN el Poder a la Gente, Londres: <http://www.wdm.org.uk/democracy/democracy.pdf>

La Coalición Deuda y Desarrollo desea reconocer el apoyo de Hetty Kovach de Eurodad a este proyecto.