

**El BID, el Banco Mundial
y la sociedad civil:
nuevas modalidades de
financiamiento internacional**

FLACSO . Biblioteca

Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

Imagen de tapa: Xul Solar, *Cintas*, 1924, acuarela sobre papel.

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: agosto de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

Tel.: 780-1546 / Fax: 786-5601

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional

DIANA TUSSIE

COMPILADORA

FLACSO - Biblioteca



FLACSO

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Buenos Aires / Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC
Universidad de Buenos Aires

INDICE GENERAL

FLACSO - Biblioteca

Prefacio	7
Introducción	9
<i>Diana Tussie con María Fernanda Tuozzo</i>	
Capítulo 1	
Transparencia, fiscalización y participación	21
<i>Paul J. Nelson</i>	
Capítulo 2	
Los nuevos mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo: su aplicación en el caso de Argentina	63
<i>Diana Tussie (coord.), Marcos Mendiburu, Patricia I. Vásquez</i>	
Capítulo 3	
Los nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo: el caso de Paraguay	107
<i>Fernando Masi</i>	
Capítulo 4	
Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso del Perú	145
<i>Humberto Campodónico</i>	

Capítulo 5

El relacionamiento del BID y el Banco Mundial
con la sociedad civil: reflexiones generales 183

Diana Tussie

Transparencia, fiscalización y participación

La implementación de los nuevos mandatos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

Paul J. Nelson¹

1. INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en tanto Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), son hoy importantes actores en América Latina y el Caribe, dada su creciente influencia política y financiera.² Su protagonismo en el diseño de los programas de ajuste, su condicionalidad y las controversias surgidas en relación al impacto medioambien-

1. Center for Global Change. University of Maryland-College Park, USA.

2. El Banco Mundial comprende el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), fundado en 1945, para otorgar préstamos a gobiernos a tasas comerciales; y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), fundada en 1959, para otorgar préstamos sin interés y largos períodos de gracia a los gobiernos de los países más pobres.

El BID, fundado en 1959, tiene 46 países miembros, incluyendo 17 países extrarregionales. Los préstamos del BID en 1994, ascendieron a US\$ 5.300 millones, e incluyeron casi US\$ 4.700 millones en préstamos a tasas de mercado y US\$ 543 millones en préstamos concesionales, de menor escala, por medio del Fondo de Operaciones Especiales.

Ambos bancos están conformados por los gobiernos miembros, y están gobernados por la Asamblea de Gobernadores y un Directorio Ejecutivo. El poder de voto varía según las contribuciones de capital de cada país miembro.

tal de algunos de sus proyectos han colocado a los bancos de desarrollo en el centro de la tormenta. Las necesidades financieras de la región continúan asegurando a ambos BMDs un rol destacado a futuro. Más allá de su influencia tradicional en virtud de su condicionalidad sobre las políticas macroeconómicas y políticas sectoriales, otro grupo de temas relacionados con la sociedad civil, los derechos humanos, la transparencia, fiscalización y participación popular han pasado a integrar la agenda de ambas instituciones en la región. Hoy también, este segundo grupo de temas es parte de la condicionalidad multilateral.

Ambos BMDs han tenido que poner en práctica sendos mandatos tripartitos de fiscalización, transparencia y participación. Los tres aspectos de estos nuevos mandatos son potencialmente muy extensos. En primer lugar, los nuevos mecanismos de fiscalización están destinados a recibir demandas de particulares. Esto extiende los límites de la responsabilidad de los bancos más allá de su obligación hacia los gobiernos, incorporando una modalidad de fiscalización de los ciudadanos de los países miembros. En segundo lugar, las nuevas políticas de difusión de información desafían la naturaleza hasta ahora privilegiada de la información en la relación banco-gobierno. Por último, las prácticas para incrementar la participación en algunas operaciones ponen a los bancos en contacto con un mayor número de "clientes".

Las nuevas políticas constituyen un paso sin precedentes para las organizaciones internacionales. Por un lado, al implementar modalidades de participación, transparencia y fiscalización, los bancos están estableciendo nuevos términos en el debate político, lo que les permite mantener algún tipo de control sobre el rumbo de las reformas. Por otro lado, las medidas de transparencia y la fiscalización de sus operaciones, en tanto mecanismos puntuales y acotados, pueden tener el efecto de limitar la implementación de otras propuestas más radicales o que escapen al control de las autoridades de los bancos.

Este informe contribuye a la revisión de los nuevos mandatos tripartitos comparando su significado, contenido e implementación en las sedes del BM y en el BID. La investigación en la sede de ambas instituciones financieras tiene el objetivo de examinar los mecanismos creados, y los pasos dados (y resistidos) para adaptar los mecanismos vigentes hasta el presente y promover los nuevos mandatos, tanto entre gobiernos miembros como entre el personal de la entidad.

En la siguiente sección se examinan ciertos aspectos relevantes de las relaciones de los bancos con organizaciones no gubernamentales (ONGs) interesadas en las tres áreas de fiscalización, transparencia y participación. La tercera

sección analiza la adopción e implementación de los mandatos para incrementar la difusión, fiscalización y participación y al final de la misma se presenta una síntesis de los contenidos y avances de estos temas por cada BMD (Gráfico 1). La cuarta sección analiza los actores involucrados en la implementación de los nuevos mandatos y ofrece algunas proyecciones a futuro a modo de conclusión.

2. LAS REFORMAS DE LOS BANCOS DE DESARROLLO Y LA AGENDA DE LAS ONGs

La agenda de reforma de los BMDs surgió del interés de las ONGs en defender temas como el medio ambiente, el desarrollo y los derechos humanos. Durante la década de los '80, el BM fue objeto de las críticas más intensas, lo cual provocó la adopción e implementación temprana de reformas. El BID ha tenido la ventaja de poseer por lo general una más "benévola" imagen como institución perteneciente a gobiernos prestatarios. Como parte de la región antes que agente externo, el BID parece partir con mayor grado de confianza, incrementada luego con su trabajo en áreas políticamente sensibles como son la reforma del poder judicial o el apoyo a la tarea legislativa. A diferencia del BM, el BID ha tenido la suerte de no ser aún identificado como responsable de los programas de ajuste o de proyectos controvertidos.

Como banco regional, el BID tiene un estilo o cultura de consenso, lo cual se traduce en diferentes maneras de llevar a cabo sus objetivos en relación a las autoridades. Esta cultura ha marcado su camino. Las nuevas políticas son impulsadas más por la administración, que por iniciativa del Directorio. El Directorio, integrado por una mayoría de gobiernos prestatarios, genera resistencias a la mayor transparencia, fiscalización y participación. En ciertas ocasiones, la administración ha promovido nuevas políticas como los lineamientos para el reasentamiento de comunidades indígenas, temiendo que el Directorio pudiera desvirtuar la iniciativa.

Por el contrario, el carácter de entidad global del BM no le permite identificarse con una región determinada. Tiene, por ello, una estrategia diferente, absteniéndose de participar de toda actividad "política", o calificando de experiencia "técnica" a la gran influencia política que ejerce particularmente desde que el proceso de ajuste lo colocó crecientemente en el papel de regulador de las políticas adoptadas por los gobiernos, en áreas tales como la utilización de los recursos naturales, la difusión de la información y evaluaciones medioambientales. Con la extensión y

la profundización de su condicionalidad, el Banco Mundial también extendió en paralelo su doctrina de intervención "apolítica".³

2.1 La creciente influencia de las ONGs en los BMDs

El interés de las ONGs por los BMDs no es nuevo. Hay una larga historia de participación esporádica de ONGs junto a las comunidades locales en sus proyectos. Las ONGs también han ejercido presiones en los países industrializados para obtener fondos fiscales para financiar las ventanillas concesionales. Pero la participación de las ONGs creció especialmente en la década del '80, debido a tres circunstancias puntuales.

En primer lugar, las ONGs internacionales defensoras del medio ambiente lanzaron una campaña en 1983 para impulsar reformas en las modalidades de préstamo de los BMDs. La campaña estaba dirigida a todos los BMDs y comenzó con una serie de críticas de proyectos específicos, generalmente relacionados con reasentamientos forzados de comunidades, para permitir la realización de proyectos de infraestructura de gran escala.⁴ Diversas ONGs como "Amigos de la Tierra" y el "Fondo de Defensa del Medio Ambiente" poseen una larga trayectoria como grupos de presión en Estados Unidos. Trabajan con filiales y con organizaciones nacionales y locales de la región, desarrollando campañas de información pública y practicando un intenso "lobby" en el Congreso norteamericano. Asimismo, desde hace ya un tiempo se reúnen con representantes de los BMDs para acelerar la protección del medio ambiente tanto en el planeamiento como en los proyectos.

En segundo lugar, el volumen de los préstamos otorgados por el BM en los años '80 y el BID en los '90 para llevar adelante los programas de ajuste aumentaron al protagonismo de los BMDs y el impacto de la condicionalidad. El BM, en particular, fue asociado con las políticas de austeridad y ajuste que provocaban altos costos en términos políticos y humanos. Es así que surgió un debate sobre la calidad de la condicionalidad asociada al financiamiento.

3. Ver P. Nelson (1995).

4. Para mayores detalles, ver D. Wirth, (en prensa); y B. Rich (1994).

En tercer lugar, el debilitamiento del Estado produjo un creciente reconocimiento del potencial servicio prestado por particulares a través de las ONGs. El BID fue el primero en expandir sus contactos con ONGs y en diseñar formas de financiamiento a proyectos que las involucraban. Su programa para microemprendimientos, financiado a través del Fondo (concesional) de Operaciones Especiales fue un pionero en esta materia.⁵

En Estados Unidos, la campaña desarrollada por las ONGs comenzó como un esfuerzo para mitigar los impactos medioambientales de los préstamos de los BMDs. Para contrarrestar los efectos indeseados de proyectos como la construcción de represas y centrales hidroeléctricas y reasentamientos de poblaciones marginales, sumaron los esfuerzos de ONGs locales, sindicatos, asociaciones rurales y organizaciones comunitarias locales. Al asociarse con los movimientos locales, las ONGs internacionales modificaron su discurso conservacionista, poniendo mayor énfasis en los costos humanos y los efectos sobre el "desarrollo sustentable". A veces, las críticas de las ONGs a los préstamos destinados a grandes proyectos de infraestructura y de construcción de caminos lograban retrasar o modificar los proyectos. La campaña de críticas también contribuyó a atraer la atención sobre la relación entre el manejo local de los recursos naturales y el medio ambiente a nivel global; las cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías étnicas; y la necesidad de una mayor participación y acceso a la información por parte de los afectados para mejorar el diseño de los proyectos financiados por los BMDs.

La labor de las ONGs también llevó a la formación de nuevas redes organizativas a nivel regional. En 1994 se estableció la Red sobre Bancos Multilaterales de Desarrollo (Red Bancos) en Montevideo y contó con el apoyo del Instituto del Tercer Mundo y el Bank Information Center en Washington. La Red Bancos coordina una cadena de ONGs especializadas en los BMDs, permitiendo profundizar la labor en la región más allá de las agrupaciones situadas en Washington. Entre sus funciones figuran la diseminación de información y la coordinación de investigaciones procurando así expandir el contacto de las ONGs de América y el Caribe con los BMDs y compensar el papel dominante de ONGs europeas y norteamericanas.⁶

5. Ver D. Tussie (1995).

6. Ver K. Treacle (1994).

La disputa entre ONGs medioambientales y los BMDs en relación a los proyectos del Polo Noroeste en Brasil es un ejemplo temprano e importante de la estrategia e impacto del accionar de las ONGs. Los proyectos del Polo Noroeste involucraban préstamos del BM que alcanzaban a US\$ 443 millones, y del BID (para el Estado de Acre) de US\$ 58,5 millones. Los emprendimientos estaban destinados a facilitar la colonización de los estados del noroeste del país: Rondônia, Mato Grosso y Acre, por medio de la pavimentación de una importante autopista, la construcción de rutas menores, y el impulso de asentamientos locales. Pero los reasentamientos aceleraron la deforestación, agravaron el conflicto social, estimularon la especulación sobre la tenencia de tierras y crearon problemas de salud pública.

En 1985, grupos medioambientales, trabajando conjuntamente con sectores conservadores del Senado de Estados Unidos, forzaron al BM a interrumpir el financiamiento del proyecto.⁷ Posteriormente, Estados Unidos se abstuvo de votar sobre la aprobación del proyecto en el BID, por lo cual la administración decidió detener su financiamiento. A su vez, el gobierno de Brasil debió desarrollar e instrumentar un programa de protección del medio ambiente y de las tierras de las poblaciones indígenas del lugar. La preocupación de las ONGs por el uso de los recursos naturales se tradujo en un mayor interés sobre las políticas en materia energética, forestal, etc., y en temas como la fiscalización y transparencia de los BMDs.

Simultáneamente, prosiguió un diálogo de menor perfil y generalmente menos confrontativo entre las ONGs y los BMDs sobre temas como la erradicación de la pobreza, políticas sociales y de ajuste estructural. Las ONGs especializadas en BMDs confluyeron con las ONGs dedicadas al medio ambiente. Mientras las últimas se focalizaban en un tema, las primeras generalmente discutían las políticas de los BMDs a niveles más generales. La mayoría de las ONGs de desarrollo han apoyado la continuación del financiamiento a los BMDs, en tanto que muchas ONGs medioambientales han preferido recurrir a la amenaza de suspender el financiamiento como elemento de presión.

Hoy por hoy, tanto el BM como el BID han establecido canales de diálogo con ONGs. Desde sus sedes en Washington, los dos BMDs muestran una tendencia a relacionarse mayormente con ONGs situadas en Estados Unidos. En el BM, el

7. Ver B. Rich (1994).

vicepresidente para medio ambiente, el personal del Departamento de África y el encargado de fomentar la participación mantienen reuniones regulares con ONGs. Aunque el BID mantiene un diálogo menos centralizado exclusivamente en Washington, también se vio presionado a ampliar la discusión a las ONGs.

En 1982 se creó un Comité de Enlace entre ONGs-BM, formado por 25 ONGs internacionales, con la intención de crear un foro de debate de políticas. El Comité ha centrado su atención en el ajuste estructural y en la participación popular. También se organizaron reuniones esporádicas a nivel nacional y regional, de carácter trilateral entre gobiernos, ONGs y el BM. Además, el Comité comenzó a apoyar reuniones regionales anuales a partir de 1994, para discutir temas específicos de la región y estimular una mayor participación de ONGs locales.⁸ La primera reunión regional para América Latina y Caribe se celebró en Paipa (Colombia), y el debate se centró en torno a la participación en los fondos de inversión sociales. Al momento de escribir se está planeando la próxima en Nicaragua para el 10 y el 11 de junio de 1996.

El BID, por su parte, inició una serie de Reuniones de Consulta a partir de 1987. Hasta el momento se han celebrado un total de cinco reuniones, la más reciente en Barbados en 1994. A diferencia del BM, que se reúne con ONGs de desarrollo para discutir sobre los efectos del ajuste, el BID efectuó las reuniones de consulta mayormente con agrupaciones medioambientales. Este sesgo contribuyó a crear tempranamente una buena imagen del BID con referencia al medio ambiente. Un informe del BID de 1990 reconoció las ventajas de la prioridad dada a las ONGs dedicadas a la conservación y el medio ambiente, pero también admitió que las ONGs que se dedican a la pobreza, la cultura y los derechos de las comunidades indígenas "requieren una atención similar".⁹

Las ONGs en Estados Unidos y en Europa han percibido a los BMDs como una fuente de influencia indirecta sobre las políticas y los proyectos de los gobiernos de los países prestatarios en donde las ONGs tendrían -de otra manera- una influencia limitada. En tanto que buscan influir sobre las operaciones de los MBDs, en última instancia también contribuyen a fortalecer a los BMDs frente a los gobiernos prestatarios en los temas de su interés: evaluaciones de medio ambiente o de condiciones sociales.

8. Algunos ejemplos incluyen una reunión "trilateral" para el Cono Sur en 1989, y una a nivel nacional en Honduras en 1991.

9. Ver BID (1990), p. 3.

En los países en vías de desarrollo, las ONGs actúan desde una situación estratégica diferente. En muchas ocasiones, las comunidades minoritarias recurren a los BMDs en un esfuerzo por dar alcance internacional a temas como el reasentamiento de poblaciones, o los derechos territoriales de comunidades indígenas, sobre los cuales no tienen respuesta de su gobierno. La influencia internacional obliga a los BMDs a ser más sensibles a estos reclamos de lo que son algunos de los gobiernos prestatarios. Por el contrario, cuando se trata de temas de ajuste estructural, las ONGs por lo general buscan mantener las cuestiones de política económica en un plano puramente doméstico, limitando la influencia de los BMDs sobre políticas internas.¹⁰

Existen diferentes percepciones sobre la colaboración entre los BMDs y las ONGs. Por momentos se las idealiza, especialmente en temas de medio ambiente, como el punto de partida de redes internacionales que permiten incrementar la participación y la democracia a nivel global. En otros casos, la colaboración se percibe en forma negativa como parte de la estrategia de una elite iluminada y dominada desde Washington.¹¹ Sin embargo, una visión más objetiva de la realidad debe tener en cuenta la cambiante interacción dentro de las coaliciones y alianzas de ONGs, tanto del norte como del sur, que trabajan desde diferentes situaciones estratégicas.

2.2 Los años '90 y el surgimiento de un entorno favorable a los nuevos mandatos

A principios de la década del '90 hubo tres hechos que fortalecieron la capacidad de influencia de las ONGs: la creación de una comisión independiente para investigar la participación del BM en el proyecto Sardar Sarovar en la India; un estudio interno crítico sobre la cartera de préstamos y prácticas del BM; y un breve período de gran apoyo a las reformas por parte del Congreso de Estados Unidos. Estos hechos condujeron al BM a prestar más atención a los reclamos de las ONGs

10. Para ejemplos, ver J. Riker (1993) sobre Indonesia; M. Keck (en prensa) sobre Brasil; sobre ajuste estructural ver R. Broad (1988) sobre las Filipinas; y C. Heredia y M. Purcell (1994) sobre México.

11. Para una visión positiva, ver B. Rich (1994). D. Sherk y E. Berg (1993) representan una visión crítica.

y dieron un nuevo dinamismo a la búsqueda de políticas participativas como parte de la condicionalidad.

El primer hecho, la creación de una comisión de estudio del controvertido proyecto Sardar Sarovar, planteó dudas sobre la habilidad o disposición del BM a implementar sus propias políticas respecto de los esquemas de reasentamientos forzados, y la construcción de grandes represas. Años de protestas y conflictos, encabezados por agrupaciones locales con el respaldo de ONGs internacionales, impulsaron la creación de una comisión de estudio independiente, un mecanismo hasta entonces sin precedentes, para estudiar el papel del BM en el proyecto. La comisión concluyó que el proyecto presentaba serias fallas; que no tomaba en consideración las propias políticas del BM para prevenir problemas ambientales; y que esa falta de consideración no era una excepción.¹² A raíz de ello, el gobierno de la India abandonó los acuerdos de financiamiento y anunció su intención de completar la obra con fondos provenientes de otras fuentes. Pero el informe de la comisión tuvo un impacto aún mayor: el proyecto Sardar Sarovar se transformó en un ejemplo de la necesidad de dar lugar a una mayor participación y transparencia, y de crear un mecanismo independiente aunque reconocido oficialmente para recibir quejas y demandas.

El segundo hecho, de carácter interno al BM, fue el informe sobre su cartera realizado por un grupo dirigido por el ex vicepresidente del organismo, Willi Wapenhans. El informe Wapenhans destacó fallas en la implementación de los proyectos, y calificó de "bajo rendimiento" al 39% de la cartera de préstamos. El informe provocó gran consternación en el Banco Mundial.

Conjuntamente, el proyecto Sardar Sarovar y el informe Wapenhans aumentaron la urgencia de dar respuesta a las viejas demandas de mayor transparencia y participación. Las propuestas de las ONGs para establecer mecanismos de fiscalización datan de 1990 cuando el National Resources Defense Council presentó un trabajo en ese sentido. En 1990, también se habían presentado propuestas para el nombramiento de un ombudsman en el BM que, a partir de la atención generada por "préstamos problemáticos" del BM en 1992 y 1993, contaron con mayor apoyo. Propuestas posteriores de Environmental Defense Fund y de Daniel Bradlow, del Washington College of Law, otorgaron

12. Sobre el caso Sardar Sarovar, ver B. Morse y T. Berger (1992).

mayor credibilidad a la idea al atraer la atención del mundo académico y parlamentario.¹³

Por último, la reforma se puso en marcha cuando una comisión del Congreso de Estados Unidos amenazó con retener fondos para la reposición del capital de la Asociación para el Desarrollo Internacional (ADI) del BM hasta que se implementara una nueva política. La administración del BM reaccionó rápidamente y presentó propuestas para mejorar la transparencia y la fiscalización. El incidente fue, tal vez, el ejemplo más explícito de la influencia del Congreso norteamericano en el BM, ya que los fondos de la ADI, que habían sido autorizados por el Congreso en tres desembolsos anuales, quedaron retenidos hasta que el BM se comprometió a adoptar reformas en ambos sentidos.

En el BID el proceso se desarrolló de manera inversa. Las ONGs se convirtieron en una importante fuente de consulta en relación a las propuestas que emanaban del Directorio, pero no llegaron a tener tanta influencia en dirigir el debate como ocurrió en el BM. Además, las ONGs radicadas en Estados Unidos contaron con escaso apoyo de sus pares de la región para impulsar reformas dentro del BID, en comparación con el apoyo brindado a las reformas del BM por ONGs de Asia. Este contraste regional merece ser estudiado detenidamente en sucesivos estudios para analizar sus causas y sus implicancias.

En Washington, las ONGs que han procurado influir sobre proyectos específicos y han enfrentado dificultades en obtener documentos de proyectos han levantado las banderas de la transparencia y la fiscalización. En general, las ONGs situadas en Washington, preocupadas por el medio ambiente y que han otorgado una gran prioridad a las políticas para mejorar la difusión de información, representan un número inferior. Entre las organizaciones de Washington más activas están: The Bank Information Center, The Environmental Defense Fund, The National Wildlife Fund, y The National Resources Defense Council. Para aquellas ONGs interesadas en las políticas de los BMDs en general (participación, consideración de la pobreza para préstamos sociales, etc.), las políticas de transparencia son de menor interés que la necesidad de participación. Las ONGs con interés en establecer un mecanismo de fiscalización a través de un panel de apelación son menos. Para la mayoría el

13. Las ONGs consideraron otros mecanismos de fiscalización, especialmente mecanismos para compartir la responsabilidad de deudas acumuladas por proyectos fallidos, y para incrementar la responsabilidad personal de funcionarios en proyectos mal diseñados. Ninguno de los mecanismos encontró apoyo oficial.

acceso a la información es un primer paso, pero la fiscalización mediante paneles de apelación no es considerada tan relevante en tanto y en cuanto es vista como un recurso de última instancia a ser usado cuando las instancias anteriores fracasan.

Cabe señalar, por último, que las nuevas políticas y mecanismos adoptados por los BMDs no crean por sí mismos organizaciones abiertas, confiables y participativas. Constituyen apenas los primeros pasos y son un compromiso entre los intereses contradictorios de los gobiernos miembros y los grupos organizados de ciudadanos. Dado su carácter contradictorio e incipiente, se observan diferentes estrategias, avances y puntos de conflicto en el ámbito del BID y del BM en los nuevos mandatos de transparencia, participación y fiscalización.

3. RESEÑA DE LOS NUEVOS MANDATOS

3.1 Transparencia y políticas de difusión de información

3.1.1 Origen y desarrollo

El estudio del origen y evolución de las nuevas políticas de difusión de la información va más allá del mero interés histórico; permite observar la interacción del Estado con actores no gubernamentales en un área en la cual los BMDs se sienten vulnerables. El estudio permitirá, además, vislumbrar algunos de los temas políticos e institucionales que surgirán a medida que se implementen nuevas prácticas. A partir de 1993 y 1994, respectivamente, el BM y el BID adoptaron el principio de que debía darse a luz la información frente a la "inexistencia de una razón seria para retener la confidencialidad".¹⁴ Hasta entonces, ambos BMDs habían subrayado el derecho de los gobiernos miembros a la confidencialidad. Los documentos de préstamos tenían el carácter de información privilegiada: se consideraba que eran los gobiernos quienes tenían el derecho de diseminar o no la información relacionada con los proyectos. En 1989 el BM tomó un primer paso al adoptar una política que permitía la difusión de información siempre que no hubiera una razón que obligara a mantener la confidencialidad.¹⁵ Pero en la práctica, se continuó protegiendo la relación con las autoridades y tomando posición a favor de

14. Ver BID (1994 b).

15. Ver Banco Mundial (1989).

preservar la confidencialidad. De la misma manera, el BID tendió a proteger la confidencialidad de la información. Su premisa era difundir información sólo cuando hay una justificación específica para hacerlo. El objetivo era proteger de la "influencia externa" al personal, y que el compromiso de confidencialidad sirviera para impulsar el intercambio de información con las autoridades de los países.

Hubo tres factores en las décadas del '70 y '80 que catalizaron los cambios a favor de una mayor difusión. Primero, surgió en el Norte una conciencia creciente de las implicancias a nivel global de la administración de los recursos naturales locales, por ejemplo, de los bosques tropicales. Ello socavó el derecho de las autoridades nacionales de mantener el medio ambiente como un tema confidencial. En segundo lugar, repetidos errores en el reasentamiento de comunidades, expulsadas de sus tierras por obras de infraestructura financiadas por los BMDs impulsaron una campaña que argumentaba que los proyectos financiados con fondos públicos (o garantizados por el Estado), no deberían violar los derechos de los ciudadanos. En tercer lugar, ganó peso la creencia -incluso entre los administradores de proyectos-, de que brindar información a los afectados contribuiría a mejorar la viabilidad económica y sustentabilidad de los proyectos.

Con anterioridad a estos factores catalíticos algunos miembros del Directorio del BM habían expresado su preocupación por la forma segmentada o tardía en que les llegaba la información. A medida que crecía la cantidad y el volumen de proyectos, se asistía a una reducción de la capacidad operativa del Directorio para revisarlos en detalle. El gobierno de Estados Unidos fue uno de los primeros en buscar apoyo de organizaciones externas para revisar los proyectos presentados al Directorio. Para ello, distribuía documentos internos sobre proyectos entre ONGs de Washington para recibir comentarios y propuestas de éstas. Esta práctica llevó a que algunos miembros del Directorio criticaran este acceso privilegiado a la información que tenían las ONGs en Estados Unidos.¹⁶

En 1993 el acceso a la información se convirtió en tema de discusión en el Congreso de Estados Unidos. Se formó un grupo de trabajo para hacer recomendaciones que luego sirvieron de base para la política que finalmente resultó aprobada por el Directorio del banco en agosto de 1993.

La política de acceso a la información amplió el volumen de información disponible al público en las distintas etapas del ciclo del proyecto. Para cada proyec-

16. Ver B. Stokes (1993).

to se elabora y distribuye un Documento de Información sobre el Proyecto (DIP) que presenta los principales objetivos, los costos, temas de medio ambiente, las agencias gubernamentales de implementación, y otros datos relacionados con las licitaciones públicas y los servicios de consultoría. Además del DIP, se ponen a disposición del público las evaluaciones de impacto ambiental de aquellos proyectos catalogados como sensibles al medio ambiente, o el análisis ambiental para los menos sensibles. También incluye planes de reasentamiento y de desarrollo de comunidades indígenas. La posibilidad de dar a luz una categoría más amplia de información denominada "datos de información técnica", con anterioridad a la evaluación del proyecto, queda a discreción de los directores del Departamento del país en cuestión dentro del banco, siempre que no se distribuya material confidencial. Otros documentos del proyecto, incluyendo los Informes Finales de Evaluación y los resúmenes de evaluación, quedan a disposición del público una vez que el Directorio aprueba el proyecto.

Para finalizar, el público sólo puede acceder a algunos documentos que no están directamente relacionados con proyectos específicos -como los Planes Nacionales de Acción de Medio Ambiente, los Informes Económicos y Sectoriales por país, y los Documentos de Política Sectorial- recién cuando han sido aprobados por el Directorio, en tanto que las opiniones legales se dan a conocer solamente cuando lo decide el Directorio. Los documentos se pueden obtener a través de los Centros de Información Pública (CIP) en Washington, París y Tokio, y por medio de las representaciones del BM en cada país y las misiones residentes.¹⁷

Por su parte, la política de difusión de la información del BID fue el primer tema de discusión sobre cuestiones de procedimiento planteadas por Estados Unidos una vez finalizada la negociación sobre el contenido de la Octava Reposición. En 1993, el Departamento del Tesoro incluyó la política de acceso a la información, y trabajó en la elaboración de una propuesta conjuntamente con ONGs norteamericanas. La propuesta de Estados Unidos era que la política adoptada fuera "análoga a las adoptadas por otros BMDs", en referencia directa al BM. Las ONGs con

17. La Corporación Financiera Internacional (CFI) dispuso en julio de 1994 que el Resumen Informativo del Proyecto y las evaluaciones de medio ambiente para cada proyecto que estaba a disposición del público. La CFI, que otorga préstamos a empresas privadas, continúa manteniendo la mayoría de los documentos con carácter privado, y sólo concede información si posee su previa aprobación. Los documentos de la CFI están disponibles en los Centros de Información Pública del BM.

base en Estados Unidos respaldaron la posición del Departamento del Tesoro y cuando surgió la posibilidad de que el Director Ejecutivo de Brasil procurara debilitar el alcance de la resolución, alertaron a las ONGs de la región sobre dicha posibilidad. La resolución fue aprobada sin cambios el 12 de octubre de 1994.

Las características de la política de difusión del BID son similares a las del BM. En Washington sólo se da a luz un Perfil de Proyecto antes de la aprobación del proyecto por el Directorio. Los Perfiles se van actualizando durante la elaboración del proyecto para reflejar cambios de planes, y se elimina la información confidencial que el prestatario no quiere dar a conocer. La información sobre temas medioambientales se distribuye a nivel nacional. Se incluye una síntesis descriptiva sobre temas de medio ambiente llamada "Resumen medioambiental", junto con las evaluaciones de impacto ambiental y los análisis ambientales. Generalmente estos informes se distribuyen a través de los CIP luego de haber sido aprobados por el Directorio.

Luego de que el Directorio aprueba el préstamo, se distribuye el plan de cooperación técnica, o las propuestas de financiamiento de microemprendimientos. Los documentos no relacionados con el proyecto, como estudios sectoriales e informes de política están a disposición del público luego que son aprobados por el Directorio. Los Documentos de País con la estrategia general del banco en el país han comenzado a ponerse a disposición del público luego de ser aprobados por el Directorio.

3.1.2 Implementación e institucionalización

Se plantean las siguientes cuatro preguntas al considerar la implementación del sistema de difusión de la información:

- 1) ¿Cuál es el grado de solidez de las disposiciones y hasta qué punto se implementaron los procedimientos aprobados?
- 2) ¿Cuál es el grado de acceso a la información por parte del público?
- 3) ¿Responde la información a los requerimientos de los distintos grupos?
- 4) ¿Están los BMDs adoptando nuevos pasos para hacer más transparentes y accesibles sus operaciones al público?

El BM comenzó a aplicar la política de difusión 14 meses antes que el BID, por lo cual, la respuesta a dichas preguntas será más extensa en el primer caso. Además del menor tiempo transcurrido, el Centro de Información Pública (CIP) del BID no dio todavía a conocer el informe de su primer año de operaciones. Pasaremos a responder las preguntas arriba planteadas con estas consideraciones en cuenta.

1. *¿Cuál es el grado de solidez de las disposiciones y hasta qué punto se implementaron los procedimientos aprobados?* Ambos BMDs establecieron centros de información pública en Washington y en Europa. El CIP del BM en Washington está separado de la sede principal, lo que permite el ingreso directo del público, sin tener que pasar por el control de seguridad. En cambio, el CIP del BID está ubicado dentro de la sede. Los dos centros cuentan con personal capacitado y material para responder a las solicitudes de información, y ambos estarán incorporados a la red Internet para que el público pueda acceder a los documentos directamente.

Los mecanismos de difusión funcionan mejor en Washington, donde hay un público más sensible o alerta a estos temas y hay más información disponible que en las representaciones por país. Se ha constatado que el requerimiento de ciertos documentos se canaliza con más premura en las sedes centrales que en las representaciones fuera de Washington. Por ejemplo, algunas ONGs que buscaban información sobre el Proyecto de Medio Ambiente de la Frontera Norte de México debieron aguardar varios meses para luego recibir los documentos poco tiempo antes de la aprobación por el Directorio.¹⁸ Una ONG independiente, el Bank Information Center, realizó un estudio del sistema de implementación de la nueva política en el BM ocho meses después de su entrada en vigencia. Los resultados señalaban que "la mayoría del personal en las representaciones no estaba informado de la nueva política o no estaba preparado para responder a los nuevos requerimientos de ésta".¹⁹

Para remediar faltas de este tipo, la División de Operaciones del BM recibe reclamos de ONGs sobre la implementación de la nueva política en las representaciones. Algunas ONGs también han establecido contactos en Washington con la oficina de enlace del BM encargada de las relaciones con ONGs, para tratar de canalizar sus necesidades.

18. J. Thibodeau (1995), p. 6.

19. Bank Information Center (1995), p. 4.

La oficina del BM en Jamaica abrió un centro de información regional para el área del Caribe, gracias al interés del gobierno de Jamaica. En la Universidad de las Indias Occidentales un centro de información presta servicios similares a los que se otorgan en la sede de Estados Unidos y en Europa. Se está tratando de impulsar cambios similares en los departamentos del banco que se encargan del contacto con las ONGs en los nueve países de la región donde el banco tiene programas significativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú y Venezuela.

El BID ha avanzado en forma más ad hoc. Por un lado, desde la sede se ha recomendado a las representaciones formar un Comité Asesor formado por ONGs locales. Por el otro, la política de acceso a la información no parece estar uniformada. Por ejemplo, en la oficina del BID en Paraguay, personal de la institución comunicó a algunas ONGs que no tenían obligación de darles la información solicitada, y que la nueva política sólo era resultado de la presión de Estados Unidos y de un funcionario de la gerencia principal del banco.

2. *¿Cuál es el grado de acceso a la información por parte del público?* Los documentos para la información pública del BM, hasta ahora no dan información adecuada como para permitir que la comunidad o las ONGs evalúen el posible impacto de un proyecto. Sin embargo, se notan esfuerzos por ir adecuando paulatinamente la información brindada al público. Cuando se anunció la política de difusión, algunas ONGs expresaron su falta de confianza en que los documentos de información pública (DIP) distribuyeran suficiente información sobre la localización del proyecto, sobre las negociaciones en torno de éste, su planeamiento y posibles impactos, como para que las comunidades afectadas pudieran investigar y pedir participar del proceso de planeamiento. Un estudio piloto de algunos DIPs elegidos al azar casi inmediatamente después de la reforma, concluyó que estas preocupaciones no estaban muy alejadas de la realidad: los resúmenes de dos páginas distribuidos por el BM a través de los DIPs omitían no sólo la información confidencial requerida, sino también una buena parte de los datos del Resumen Ejecutivo Inicial del proyecto, un documento de trabajo interno. Desde entonces, los DIPs se han expandido; hoy dos páginas de resumen se consideran como un mínimo. A la vez la información brindada parece ser cada vez más útil a los grupos interesados.²⁰

20. Ver Bank Information Center (1995), pp. 6; 12.

Las ONGs sostienen que los documentos para la información pública deben ser un reflejo de los documentos de trabajo interno. Si fueran muy distintos, en lugar de facilitar la fiscalización pública, funcionarían como mecanismos de relaciones públicas.

3. *¿Responde la información a los requerimientos de los distintos grupos?*

Las autoridades nacionales y las empresas son los que más solicitan documentos en los CIPs del BM. La demanda de informes creció a un promedio de 10% mensual en el año fiscal 1995, alcanzando una cifra superior a los 30,000 solicitudes para todo el año. Más de la mitad de los requerimientos de informes del CIP en la sede del BM son de empresas y agencias del gobierno, mientras que sólo un 2% se origina en las ONGs.²¹ No hay información sobre el origen de solicitudes de informes ni en las representaciones nacionales del Banco Mundial ni del BID.

4. *¿Están los BMDs adoptando nuevos pasos para hacer más transparentes y accesibles sus operaciones al público?* El BM y ONGs en Washington han creado un grupo de trabajo para analizar la implementación de la política de difusión de información. El grupo, del que participan cuatro ONGs,²² ha tratado temas tales como la traducción de documentos a diferentes idiomas, problemas específicos de implementación en las representaciones, y propuestas de cooperación entre organizaciones internacionales para establecer centros de información. El BID, entretanto, autorizó el establecimiento de un grupo de monitoreo similar con ONGs en sus oficinas de Washington.

Cuán representativas son estas ONGs es otro tema. Como en muchos otros debates de carácter internacional, se supone que hay estrecha comunicación e intercambio de información entre las ONGs situadas en Washington y sus contrapartes en los países prestatarios, premisa un tanto débil.

21. Muchos pedidos no especificaban afiliación con ninguna organización y varias ONGs podrían estar recibiendo los informes por fuentes informales o a través de los Directores Ejecutivos, en lugar de pagar US\$ 15 y así recibir casi todos los documentos además de los de los CIPs.

22. El Bank Information Center, Oxfam International, World Wildlife Fund, y la International Union for the Conservation of Nature.

3.2 Fiscalización: Mecanismos de supervisión y apelación

3.2.1 Origen y desarrollo

En 1993 el BM fue el primer organismo internacional que inauguró un mecanismo independiente de apelación para particulares que quieren elevar demandas contra su accionar. Es la primera vez que un organismo internacional da lugar a una iniciativa de esta naturaleza, permitiendo reclamos de la ciudadanía a través de un panel de inspección. Dicho panel considera las demandas relacionadas con fallas en la implementación de políticas del banco que resulten en claros perjuicios para una "comunidad de personas". Aun quienes critican este mecanismo por insuficiente lo consideran como "un significativo avance del derecho internacional".²³ El BID instauró un mecanismo similar en 1994.

El Panel de Inspección Independiente del BM. En septiembre de 1993 el Directorio aprobó una propuesta para crear un panel permanente de tres miembros para recibir solicitudes de inspección de proyectos en curso. Las solicitudes deben describir el proyecto y los daños reales o potenciales; señalar las políticas, procedimientos o contratos del banco que hayan violado las respuestas del personal para solucionar el problema y las razones por las cuales dichas respuestas son insuficientes.

Una vez elevado el reclamo y antes de abrir una investigación, el panel consulta a la administración, que debe responder en 21 días, especificando su cumplimiento con políticas y procedimientos o proponiendo soluciones. El panel cuenta luego con otros 21 días para recomendar al Directorio si es necesario realizar una investigación. Durante ese período, el panel puede realizar una investigación preliminar. Después de que el Directorio decide sobre las recomendaciones del panel, se dan a conocer al público las razones del reclamo, la recomendación del panel y la decisión del Directorio.

Si el Directorio decide proseguir con la inspección del proyecto, el Director Ejecutivo del gobierno afectado debe dar su consentimiento. El panel de ahí en más está autorizado a emplear una variedad de métodos, incluyendo entrevistas con personas afectadas, audiencias públicas y visitas a los lugares donde se desarrollan los proyectos. El público puede proveer información adicional durante la inspección. El panel debe luego elevar un informe al Directorio y al Presidente del banco sobre si las

23. Ver D. Hunter y L. Udall (1994).

propias políticas del banco han sido aplicadas correctamente por la Administración. Por último, la Administración presenta sus recomendaciones para resolver la situación al Directorio, que debe decidir sobre la implementación de las mismas.

El Mecanismo de Investigación del BID. A diferencia del BM, el BID no ha instaurado un panel de inspección permanente. Como la cartera de préstamos del BID es más pequeña, no se justifica mantener un panel permanente para recibir reclamos como en el BM. En lugar de ello, la oficina del Presidente recibe los reclamos y eleva sus recomendaciones al Directorio. A diferencia del BM, el Presidente del BID tiene gran libertad para sopesar las quejas recibidas. En principio, este margen transforma al mecanismo del BID en relativamente menos independiente.

Para llevar a cabo la inspección, el BID ha confeccionado una lista de 10 expertos de distintos países miembros. Los expertos se desempeñan durante cinco años, no renovables, durante los que pueden ser llamados a participar de una investigación. Pero pasan a formar parte del plantel del BID, sólo cuando son convocados a participar directamente en un panel. Los miembros seleccionados no pueden haber trabajado en el BID durante los dos años previos, y tampoco se les permite trabajar para el banco en los dos años siguientes. El BM, en cambio, prohíbe el trabajo a futuro en el banco en forma permanente.

Las reglas para presentar peticiones son casi idénticas en ambas entidades bancarias. Al igual que en el caso del BM el mecanismo se activa por decisión del Directorio y se debe solicitar el consentimiento previo del gobierno en caso de realizarse algún tipo de investigación en su territorio. Pero en el BID no hay un tiempo estipulado para que el Presidente haga una recomendación al Directorio en relación a una demanda recibida, o para que el Directorio acepte o rechace dicha recomendación.²⁴ Los métodos disponibles para que el panel recabe información y realice su investigación no están especificados.

3.2.2 Implementación e institucionalización

Los tres miembros del actual panel de inspección del BM fueron nombrados por el Presidente y ratificados por el Directorio para desempeñarse en el cargo por un período de cinco años. Se trata del Presidente Ernst-Guenther Broeder (ex

24. Ver D. Clark y D. Hunter (1995).

presidente del Banco Europeo de Inversión); Alvaro Umana-Quesada (ex Ministro de Recursos Naturales de Costa Rica) y Richard E. Bissel (de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos). El panel también cuenta con un Secretario Ejecutivo y tres funcionarios de apoyo.

Desde que comenzó a operar en abril de 1994, el panel de inspección recibió cinco peticiones. La primera petición fue sobre el proyecto hidroeléctrico Arun III en Nepal y culminó en una investigación. La segunda petición fue sobre el proyecto de recursos naturales de Rondônia y quedó en suspenso a la espera de la información adicional solicitada por el Directorio. Un análisis de estas dos peticiones muestra las oportunidades que se abren con la creación del mecanismo de inspección, y las limitaciones políticas y de procedimiento a las que se enfrenta.²⁵

La petición sobre el proyecto Arun dio lugar a diversas controversias tanto en Nepal como entre el consorcio que lo patrocinó (Japón, Alemania, el BM y el Banco Asiático de Desarrollo). En octubre de 1994, cuatro ciudadanos nepaleses, actuando como Grupo de Afectados de Arun, acusaron al BM de violar sus propias políticas y procedimientos en las áreas de energía, evaluación de proyecto, evaluación de impacto ambiental y comunidades indígenas. Ante la petición elevada, el panel recomendó una investigación sobre tres de los cargos imputados.

El desarrollo de esta investigación fue muy controvertido. En primer lugar, no hubo acuerdo ni al interior del panel, ni en el Directorio, y ni entre el personal jerárquico del banco sobre si los cuatro peticionantes constituían una "comunidad de personas", y debió requerirse una opinión legal del Consejero General del banco. Además, el Grupo de Afectados elevó una queja al entonces presidente Lewis Preston, el 5 de enero de 1995, de que el vicepresidente para Asia había malinterpretado los hallazgos preliminares del panel y había actuado en forma incorrecta tratando de influir sobre la decisión del Directorio. Según un observador externo, el panel intentó preservar su autonomía, resistiendo una "fuerte presión" de la administración para evitar la investigación.²⁶ Así, la investigación del panel

25. Las otras tres peticiones estaban relacionadas con proyectos en Etiopía, Tanzania y Chile. El panel consideró en los tres casos que no existían suficientes justificativos como para abrir una investigación. En el caso de la petición chilena, ésta se rechazó por tratarse de un préstamo de la Corporación Financiera Internacional. El panel considera que el mandato sólo se extiende a préstamos del Banco y de su ventanilla "blanda".

26. Bradlow (1995), p. 7.

siguió su curso y en el informe final, hecho público el 22 de junio de 1995, se señalaba que las medidas de alivio propuestas por el banco probablemente no hubieran podido implementarse durante la vida del proyecto. Finalmente, el nuevo presidente del BM, James Wolfensohn, en su tercer mes en el cargo, canceló el préstamo y señaló que el banco trabajaría con el gobierno para desarrollar y financiar una alternativa.

En Brasil, el proyecto para la administración de los recursos naturales de Rondônia, generalmente llamado Planaflo, fue diseñado para resolver los problemas relacionados con un proyecto anterior denominado Polonoroeste. El préstamo estaba destinado, entre otros objetivos, a establecer reservas de recursos naturales y áreas protegidas. Pero una petición presentada en agosto de 1995 por varias organizaciones en Rondônia señalaba que el proyecto estaba empeorando las condiciones de la región. Después de una revisión inicial, el panel recomendó una investigación a fondo. Sin embargo, el Directorio rechazó la apertura de una investigación y en su lugar reclamó mayor información.

En el BM, por lo tanto, la primera petición de América Latina ha sido frenada por el momento, pero es posible que la repercusión de Arun III en la administración del banco abra la posibilidad de una mayor actividad ciudadana a través del panel de inspección. En cambio, el mecanismo de investigación del BID no ha recibido aún ningún reclamo. Diversas ONGs que monitorean los mecanismos de investigación señalaron que no existía ninguna petición en consideración en el BID.

Por último, debe notarse que gran parte del debate sobre "fiscalización" en los BMDs se refiere a la responsabilidad misma del personal o de la administración frente a los afectados por proyectos. Otras dos formas de fiscalización han sido relegadas: la responsabilidad de los BMDs para con los gobiernos miembros y la responsabilidad de las autoridades hacia sus ciudadanos en relación a actividades de los bancos. El acceso a la información, los paneles de investigación y la participación de los ciudadanos en los proyectos fortalecen la fiscalización ciudadana del gobierno y de los BMDs, pero no fortalecen la responsabilidad básica que deben asumir los bancos hacia sus accionistas clientes, los gobiernos prestatarios. Para ellos, su representación en el Directorio no significa tener poder sobre la institución. Durante la reunión semianual de octubre de 1995 del G-24 (el foro de los países en vías de desarrollo dentro del BM y del FMI) algunos miembros propusieron establecer un mecanismo de apelación directa para las autoridades nacionales, por medio de la formación de un panel para asegurar la satisfacción de los clien-

tes de los bancos. Dicha propuesta serviría como medio para profundizar la fiscalización de los BMDs por parte de los gobiernos que toman sus préstamos y la condicionalidad asociada.²⁷

3.3 Participación

3.3.1 Origen y desarrollo

El mandato de participación surgió de la colaboración operativa del BM con las ONGs y los insatisfactorios y conflictivos reasentamientos forzados de comunidades desalojadas o expulsadas de sus tierras por obras de infraestructura. El crítico informe Wapenhans sobre la cartera de préstamos del BM también creó preocupación por lograr que los proyectos, en lugar de ser impuestos desde afuera, sean sentidos como propios por parte de los prestatarios. Para ello, era fundamental contar con amplio apoyo popular y participación. A su vez, las políticas de ajuste estructural del '80 acrecentaron la preocupación por aumentar la participación en los cada vez más voluminosos y frecuentes préstamos para los sectores sociales. A medida que se redujo la presencia del Estado en estos sectores se recurrió a la creación de Fondos de Inversión Social para financiar empleo y beneficios sociales. La participación comunitaria y, a veces, la administración de proyectos por parte de las ONGs fue esencial en estos fondos.²⁸ Para ello, los BMDs establecieron algunos parámetros para la participación de la comunidad en sus actividades. En tanto, se tomó conciencia de que una mayor participación ciudadana en los proyectos significaría grandes ventajas para los BMDs, para las autoridades nacionales y para la población afectada. De este modo, el grado de participación y consulta en las operaciones se fue ampliando.

De los tres aspectos del nuevo mandato, la participación es el objetivo más abarcador a la vez que, por lo difuso, el que más se presta a simulaciones. Es notable que a medida que se intensificó la presión para incrementar la participación, creció la tendencia a dar cuenta de una mayor "participación" a pesar de que no se han establecido parámetros o definiciones claras. En principio, el dar lugar a la participación puede extenderse más allá de permitir el involucramiento puntual

27. North-South Institute (1995).

28. Ver ALOP (1995).

en proyectos, incorporando mecanismos de consulta previa para el diseño de políticas sectoriales; y aun la generación de un ambiente propicio para acrecentar la participación ciudadana en los países prestatarios. Incluso podría considerarse otorgar a las ONGs un rol consultivo en los mecanismos de gobierno de los BMDs.²⁹ Si la participación ciudadana en la toma de decisiones en estos temas fuera realmente significativa, tendría un impacto extenso sobre otras dimensiones de la cultura política.

El apoyo del BM a la participación se traduce en un conjunto disperso de declaraciones y documentos. Ha incluido determinados cambios en algunos tipos de operaciones; y un impulso creciente a la participación tanto en los proyectos mismos como en actividades indirectamente relacionadas con proyectos como son las evaluaciones de pobreza, los planes de acción medioambiental, y el desarrollo de estrategias de asistencia de países. Aún falta una Directiva o Política Operativa formal para aunar criterios sobre participación, pero hay intención de desarrollar una.

La consulta específica con grupos y comunidades afectados es un requisito en el caso de operaciones que involucran el reasentamiento forzado de comunidades, o que afectan tierras de poblaciones indígenas; en los fondos de inversión social; y con las evaluaciones de impacto ambiental para proyectos clasificados con "Categoría A", es decir, sensibles. En otros sectores o contextos menos potencialmente conflictivos la participación no es un requisito, pero se estimula la realización de consultas con los grupos afectados. Las directivas sobre proyectos para mitigar la pobreza, préstamos para situaciones de emergencia y proyectos para controlar pestes agrícolas, promueven la participación de comunidades locales desde un principio. Se ha recomendado al personal a crear instituciones efectivas para fomentar la participación cuando se trata de "temas de género y desarrollo" y de desarrollo forestal.

Más allá de estas prácticas específicas dentro de proyectos, hay un creciente debate sobre la manera de instrumentar prácticas participativas en la planificación y desarrollo de políticas. Hay conciencia de que las actividades

29. Por ejemplo, las ONGs han sido invitadas a discutir sus puntos de vista con los Gobernadores de la Asociación Internacional para el Desarrollo, la "ventanilla blanda" del BM y en el Grupo Consultivo para Asistencia de los más pobres en el cual participan ambos BMDs. Esta invitación a consultas formales es más típica de las Naciones Unidas que del sistema financiero.

que se pueden beneficiar con una creciente participación son: las evaluaciones de pobreza, evaluaciones sociales generales o de proyectos, y los planes nacionales de acción en temas medioambientales. Tanto durante la presidencia de Lewis Preston (1991-95), como bajo el mandato de James Wolfensohn, el personal fue inducido a incrementar la participación. Incluso hay quienes han pensado que hay que incentivar la participación en la elaboración de las Estrategias de Asistencia de Países (EAP o CAS según su sigla en inglés) -el documento de planeamiento del banco para cada país. Una corriente sostiene que la participación debe extenderse a la elaboración misma de las EAP y otra que sólo debe comprender las etapas previas de investigación y planeamiento, como por ejemplo, el memorándum sobre la situación económica de cada país, las evaluaciones de pobreza, las evaluaciones sociales, etc., que proveen los insumos para la EAP.

La labor del BID para estimular la participación ha sido menos publicitada así como menos documentada. Las ONGs cuestionaron al BID mucho menos que al BM, lo que le permitió implementar una política participativa en forma más pausada. Pero a la vez las prácticas participativas se fueron adoptando en un contexto menos politizado. Los pasos para dar lugar a la participación datan de principios de la década del '60, pero los primeros esfuerzos por involucrarse en la participación comunitaria recién tuvieron lugar en 1978 con la creación del Programa de Pequeños Proyectos. Mediante esta iniciativa, el BID estableció y expandió los contactos con ONGs relacionadas con microemprendimientos, además de crear un mecanismo de financiamiento, en ese momento único entre los BMDs.

Posteriormente, la política participativa formal se desarrolló en dos etapas. La primera etapa consistió en el desarrollo de Procedimientos y Estrategias por parte del Comité de Medio Ambiente (CMA) en 1990 con lineamientos sobre temas socioculturales, sobre la interacción con ONGs medioambientales, y sobre cuestiones de evaluación ambiental. Estas estrategias y procedimientos enfatizaban la participación de la comunidad en los proyectos de reasentamiento de poblaciones y en las evaluaciones de impacto medioambiental.

La segunda etapa se abre con la Octava Reposición de Capital o BID-8 que dio un fuerte impulso oficial a la participación comunitaria. Gran parte del nuevo énfasis en la participación se enmarca dentro de las prioridades de erradicación de la pobreza y fortalecimiento de la sociedad civil (junto con la integración regional y la protección del medio ambiente). Al igual que en el BM, el mandato sobre participación en el BID es promovido con mayor firmeza en aquellas áreas que pueden generar controversias con ONGs del Norte.

El mandato del BID-8 para expandir la participación coincide con un cambio de énfasis en la política de préstamos. La mitad de las operaciones o el 40% del volumen de préstamos deben destinarse a los sectores sociales. Además de promover la participación, se ha incluido el fortalecimiento de la sociedad civil, un tema fuera de la órbita del BM. En este sentido, la política de participación del BID intenta acompañar la tendencia regional por el fortalecimiento de la sociedad civil y la generación de un Estado más moderno y mejor dimensionado, antes que, como en el BM, al mero interés por mejorar la eficacia de los proyectos. Este compromiso del BID figura en el Acuerdo para la Octava Reposición de Capital: "...la construcción de un Estado más moderno y efectivo que desarrolle sus actividades en forma transparente".³⁰

El tema de la sociedad civil fue impulsado por una Conferencia sobre Sociedad Civil organizada por el BID en septiembre de 1994, y luego por la Cumbre Hemisférica de Miami, de diciembre de 1994. El informe de la conferencia resalta la necesidad de reformar las estructuras legales y regulatorias, impulsando la "participación civil", y financiando "la participación socioeconómica". Esta última es de aplicación directa en las operaciones del banco, principalmente en lo que respecta al diseño e implementación de los Fondos de Inversión Social. Se espera que la participación civil reciba creciente atención, como está indicado en el Documento Marco de Referencia para la Modernización del Trabajo del Estado y de la Sociedad Civil (1995 c).

Por todo ello, las políticas del BID parecen abrir el camino para impulsar proyectos específicamente diseñados para promover la participación cívica. En cambio, el trabajo del BM sobre "buen gobierno" es más selectivo, dadas sus limitaciones legales y de recursos, y se centra en cuatro áreas puntuales: administración pública, fiscalización, marco legal, e información y transparencia.³¹ El impulso a la modernización del Estado por parte del BID apunta a estas cuestiones, pero es más abarcativo incluyendo la consolidación de la democracia, el apoyo a la educación cívica para fortalecer "los valores democráticos", y el fortalecimiento a los poderes legislativo y judicial. Sin embargo, la puesta en práctica será pausada. En el primer año de vida de la Octava Reposición, la programación de proyectos del BID se concentraba en la participación económica: los estudios de catastro, el financiamiento de microemprendimientos, las iniciativas para promover oportuni-

30. Ver BID (1994 c), p. 27.

31. Banco Mundial (1992), p. 2.

dades económicas para la mujer y los grupos indígenas fueron algunos de los temas prioritarios para "el fortalecimiento de los lazos con la comunidad ...".³²

3.3.2 La implementación de la participación en los proyectos

Los BMDs han apoyado prácticas participativas de tres maneras: prescribiendo, permitiendo y promoviendo las mismas dentro de las instituciones y en los países. Cada uno de los BMDs tiene características propias que en algunos casos promueven y en otros limitan la participación. Por ejemplo, los programas para microemprendimientos del BID dieron lugar a la participación de comunidades y ONGs, pero hasta recientemente la participación se limitó a este programa. Posteriormente, las reuniones hemisféricas sobre sociedad civil han dado impulso al tema. El carácter regional del BID puede ayudar a reducir las suspicacias de los gobiernos prestatarios sobre los nuevos mandatos, aunque aletargue su adopción oficial. En cambio en el BM, el tema de la participación debe confrontar otra cultura. Por un lado, el mito de la naturaleza "apolítica" de la entidad, y por otro lado, un mandato de preservar un alto volumen de préstamos de rápido planeamiento y diseño. Pero en ambos bancos siempre se puso énfasis en la capacidad técnica del personal. En este sentido, si la participación es llevada a la práctica genuinamente, tiene que promover un cambio de cultura, en tanto y en cuanto, la participación por definición disminuye el control del personal sobre el desarrollo de los proyectos. Como mínimo, requiere nuevas formas de capacitación.

Ambos BMDs han promovido la participación con más intensidad en áreas conflictivas -como los reasentamientos involuntarios, la evaluaciones de impacto ambiental, y los temas de las comunidades indígenas. La existencia de controversias llevó a las dos instituciones a realizar consultas con los interesados en forma temprana y sistemática, y una mayor participación de la comunidad en proyectos relacionados con dichos temas. Más allá de esta semejanza, el BM promovió la participación en general, mientras que el BID alentó la participación en Fondos de Inversión Social y en temas para fortalecer la sociedad civil. Además, las diferencias "culturales" de cada BMD inducen a otras diferencias. El BM se asigna a sí mismo un rol de liderazgo entre las entidades financieras de préstamo. Promueve y difunde ampliamente su experiencia en proyectos participativos a través de publicaciones. Por su parte, la actitud del BID, de menor protagonismo y mayor focalización, ha permitido un mayor entendimiento con las autoridades de los

32. BID (1994), *Informe Anual*, p. 12.

países prestatarios. Pero cabe un interrogante sobre la continuidad del trabajo del BID en el fortalecimiento de la sociedad civil: hasta qué punto y cuán efectivamente puede convencer a los gobiernos del valor de una sociedad civil más fuerte e influyente y hasta qué punto este objetivo debe ser logrado por medio del endeudamiento con el organismo.

La definición misma del concepto de participación dista mucho de ser uniforme. El BID tiene en preparación un marco para entender los significados de la participación en los dos BMDs.³³ El trabajo sostiene que la tarea de consultar tiene tres connotaciones: informar, buscar opinión y abrir el diálogo. Las tres están presentes en los debates sobre participación dentro de los bancos, pero el diálogo permite que una comunidad asuma -y comparta- la responsabilidad por acciones que afecten su futuro.

En cambio, para las ONGs, la participación es la posibilidad de extender el poder a grupos excluidos, y así darles cierto control sobre las decisiones que los afectan. En este contexto, la difusión de la información es el primer instrumento que permite la participación informada en tanto que los mecanismos de fiscalización crean los medios para una efectiva participación, a través del establecimiento de un canal para recibir reclamos, ya sea de los que han sido excluidos o de los damnificados.

Por el contrario, para Estados Unidos, los BMDs, y la mayoría de sus gobiernos prestamistas, la participación es un medio para hacer que los proyectos sean sentidos como propios, para acrecentar la responsabilidad y la fiscalización de las autoridades y para lograr una mejor implementación y sustentabilidad.

Ambos BMDs reconocen por escrito la diferencia entre consulta y participación, pero la diferencia entre uno y otra no se manifiesta en la práctica. Aun en la letra, la palabra "participación" normalmente hace referencia a la movilización de comunidades o de asociaciones para llevar adelante un proyecto. A la vez, hay diferencias sutiles pero significativas en la forma de implementar los mandatos en cada banco. El interés del BM en mejorar la participación es instrumental; se basa en el supuesto de que una mayor participación popular garantiza el retorno de las inversiones y su sustentabilidad a largo plazo. Por ello, se fomenta la participación en forma más activa en aquellos sectores de mayor riesgo y en los que este efecto ya está demostrado. Para el BID, la participación está relacionada con el fortaleci-

33. Ver Schwartz (1995).

miento de instituciones para la modernización del Estado, incluyendo la capacidad de la sociedad civil para asumir actividades económicas y de bien público antes desempeñadas por el Estado. Pero ninguna de estas dos visiones establece un fuerte vínculo entre la participación y los otros dos mandatos previamente examinados. Sin embargo, es posible que el enfoque del BID sobre la participación fortalezca mejor a la comunidad para fiscalizar las instituciones.

Un caso muy especial se da en proyectos de reasentamientos forzados dado que plantean los siguientes interrogantes: ¿cuánta influencia tienen las comunidades a ser desplazadas en un proyecto que cuenta con fuertes compromisos de las autoridades? A la vez ¿cuál es la relación entre participación y fiscalización? La política de reasentamientos del BM requiere de consultas con la población afectada en la etapa de planeamiento e impone como condición que se tomen medidas para que los ingresos de las personas afectadas recuperen el nivel que tenían antes del traslado. Una revisión interna ha constatado que las consultas se realizan siempre aunque nunca se cumple con la condicionalidad sobre el nivel de ingreso.

Más aún, en muchos casos los gobiernos no cumplen con los pasos acordados para implementar el proyecto. En estos casos, una alternativa de fiscalización puede darse a través de la presión que ejerce el BM sobre el gobierno prestatario para que cumpla con las condiciones acordadas. Un documento regional sobre reasentamientos ha señalado con cautela que se presentan "dificultades" cuando los prestatarios carecen de un compromiso con las actividades de reasentamiento, y agrega que el banco debe mantener una supervisión intensa para mejorar la implementación de dicha política (1995 c, pp. 39; 46). La supervisión del BM puede lograr que las autoridades nacionales cumplan con las condiciones acordadas en un contrato de préstamo, siempre y cuando el banco se aboque y dedique suficiente capital político al tema.

Un segundo mecanismo de fiscalización, aparentemente el más efectivo en los últimos diez años, se da a través de la protesta de las comunidades afectadas y el apoyo internacional a ella. Las ONGs aducen, en base a la misma información brindada por el Banco Mundial, que casi todos los casos citados como ejemplos positivos de la influencia del BM en operaciones de reasentamiento se debieron a la extraordinaria resistencia al proyecto que presentaron las comunidades de base; y que ni el banco ni las autoridades nacionales estuvieron dispuestos a revisar los proyectos en un primer momento de buena voluntad (carta al Departamento del Tesoro de Estados Unidos, 22 de abril de 1994).

Por último, el panel de inspección crea, como recurso de última instancia, un tercer mecanismo de fiscalización. El personal del banco es plenamente consciente del potencial inherente a este recurso. Un análisis sobre el estado de su cartera de préstamos, en 1994, señaló de forma alarmante que, si bien en promedio, los planes de reasentamiento han mejorado en forma sustancial en los últimos tres años, los mismos podrían ser cuestionados en cada paso que va de la política general al posterior planeamiento de operaciones (1994 a, p. 36).

3.3.3 Medidas de implementación y autoevaluación

Con excepción de los temas de reasentamientos de poblaciones y las comunidades indígenas, la necesidad de recurrir a la participación dentro del BM surgió de los esfuerzos del personal más que por mandatos del Directorio. La implementación se llevó a cabo con el desarrollo de un "proceso de aprendizaje sobre participación" de tres años de duración entre 1991 y 1994. El proceso de aprendizaje involucró a ONGs, universidades y gobiernos para reunir información y experiencias. Posteriormente, el Directorio aprobó la mayoría de los elementos del modesto plan de acción que surgió de ese ejercicio. Dicho plan de acción hoy en curso llama a la necesidad de realizar continuos esfuerzos de aprendizaje, incluyendo la ejecución de proyectos piloto; de realizar esfuerzos para llamar a la participación en el diálogo sobre políticas con las autoridades, y en el Trabajo Económico y Social del banco; de impulsar una "cultura de participación" entre el personal mejorando sus incentivos, su entrenamiento, y cuando sea necesario, el reclutamiento; de modificar las reglas de licitación que impidan la participación local. Por último, se dio lugar a la creación de un grupo de supervisión de alto nivel.

En la sede se observan esfuerzos puntuales para promover la adopción de enfoques innovadores y participativos entre el personal. Para llevar a la práctica los nuevos enfoques se ha elaborado un extenso Manual sobre Participación, cuyo contenido incluye breves estudios sobre esfuerzos participativos en varios sectores y principios sobre "mejores prácticas". Un Fondo para Enfoques Innovativos para el Desarrollo Social y Humanitario (FIAHS por sus siglas en inglés) cubre los costos adicionales que surjan de ampliar la participación en la preparación de proyectos. El FIAHS, sin embargo, tiene una vida de sólo dos años más.

Para llevar los objetivos a la práctica, cada vicepresidencia regional elaboró un plan de acción regional. El plan para América Latina y el Caribe fue elogiado por los impulsores de la participación dentro del BM. Se ha nombrado un oficial de enlace con ONGs en cada misión residente e iniciado estudios sobre las

relaciones entre las ONGs y el gobierno. Además, ha habido reuniones con ONGs en cada una de las tres subregiones durante 1995 y 1996. Los nueve nuevos cargos de oficiales de enlace con ONGs han sido cubiertos por personas que trabajaron con ONGs en el pasado en sus respectivos países. Los oficiales de enlace con ONGs reclutados tienen relativamente poca familiaridad con el BM, por lo que están mejor preparados para representar al banco frente a las ONGs que para moverse dentro de la institución misma y avanzar las ideas participatorias. La tarea de cada funcionario dependerá de las prioridades fijadas por la oficina del BM y el gobierno, pero todos tienen como misión promover el acceso a la información en el país. El oficial encargado del contacto con ONGs en Argentina estableció rápidamente contactos con varias ONGs y patrocinó seminarios para dar lugar al diálogo.³⁴

El BID, por su parte, no ha lanzado aún una campaña de implementación tan coordinada. La reorganización del BID en 1994 estableció unidades regionales de medio ambiente y creó el Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. El personal del Departamento caracteriza los esfuerzos del BID como más informales, a través de resaltar experiencias positivas o las ventajas del trabajo participativo. El Proyecto para la Protección del Medio Ambiente y las Comunidades Indígenas en Brasil se cita como un ejemplo del extenso trabajo de consulta comunitaria.

Los integrantes de la división de medio ambiente dentro del Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible ya están recibiendo capacitación en técnicas participativas y de consultas, pero en las demás divisiones, el entrenamiento es apenas incipiente. Un estudio reciente señala que el banco carece de suficiente personal capacitado en sectores sociales para supervisar proyectos en forma efectiva.³⁵ No se establecieron incentivos o fondos específicos para incorporar métodos participativos, aunque hay fondos especiales disponibles para la preparación de proyectos relacionados con la erradicación de la pobreza. Sin embargo, está en curso la elaboración de un manual sobre participación, que se prevé estará disponible para usarlo a fines de 1996. Se trata de una guía para el personal del banco, que incluye las mejores prácticas extraídas de la experiencia.

34. Sin embargo, representantes de las ONGs señalaron que el oficial de enlace del BM con las ONGs patrocinó una primera reunión sin contar con un lugar físico ni con presupuesto para ella. La reunión debió realizarse en las oficinas de una ONG. Por ello muchos cuestionaron cuán genuino es el compromiso del BM con el tema.

35. BID (1995 e), p. 9.

Ambos BMDs han realizado mayores esfuerzos por encauzar la participación en cada proyecto en forma casuística, que por ver hasta qué punto se lleva a cabo el trabajo participativo en forma general en su cartera de préstamos. El gran número de operaciones y el carácter intangible de la participación comunitaria pueden resultar en que la participación se dé en forma fragmentada. En términos comparativos, el monitoreo de las prácticas de participación en el BM y el BID presenta problemas opuestos. Por un lado, el BM ha publicado por demás sobre la participación y la colaboración con ONGs. Ello lleva a la necesidad de tamizar el material con cautela. Por el contrario, el BID no ha hecho demasiado para analizar y sistematizar su experiencia con ONGs y organizaciones de participación comunitaria y menos aún para diseminarla. A primera vista, la falta de difusión pública de su experiencia puede asimilarse a un menor compromiso con el tema.

El BM ha lanzado diecinueve proyectos piloto de participación, tres de los cuales están en América Latina, como un ejercicio de buscar información en las etapas de observación, demostración, aprendizaje y monitoreo. Los administradores de estos proyectos deberán informar cada cuatro meses al presidente Wolfensohn sobre su desarrollo; específicamente, sobre los avances, problemas y contribuciones que hace la participación en los mismos.³⁶ Un conjunto mayor de 130 proyectos será monitoreado por los departamentos regionales.

El BM provee gran cantidad de información sobre la participación de las ONGs en proyectos, considerada como indicador de la participación de la comunidad. La participación de las ONGs en proyectos antes de la aprobación por el Directorio creció rápidamente desde 1988, abarcando la mitad de los proyectos en los últimos dos años. Si bien algunos proyectos cuentan apenas con consultas esporádicas más que con plena participación, en general la naturaleza de la participación de las ONGs pasó de una mera contribución en la implementación de proyectos diseñados por los BMDs y las autoridades, a una contribución más extensa en la identificación en el diseño mismo de los proyectos. Pero debe notarse que la contribución de las ONGs en el diseño de los proyectos en los años 1990-1994 es muy puntual y adquiere dos formas. Por un lado, las ONGs diseñan y presentan subproyectos para ser financiados por fondos de inversión cuyos objetivos ya están fijados de antemano.

36. Los tres proyectos regionales en América Latina son: el Proyecto de Alivio de la Pobreza Rural en Argentina y el Proyecto de Educación Básica en El Salvador (en curso); y el Proyecto de los Recursos Naturales de la Sierra peruana y Desarrollo Comunitario, que comenzará en 1997.

Por otro lado, contribuyen con los programas para mitigar el impacto de los planes de ajuste. Por lo tanto, su participación tiende mayormente a desarrollar la agenda prefijada del BM y sus objetivos estratégicos antes que a reformularla.³⁷

No hay información consistente para la etapa de evaluación de los proyectos. La División de Evaluación ha iniciado un estudio del impacto de la participación de las ONGs sobre desempeño de los proyectos. Es probable que gran parte de la participación que se espera de las ONGs en esta etapa no ocurra en la práctica. Pero es evidente que la mayoría del personal del BM considera la participación y el papel de las ONGs como elementos importantes para mejorar el posicionamiento, y quizás el desempeño de sus proyectos en el momento de su evaluación.

El BID, en cambio, efectúa un monitoreo menos sistemático sobre el grado y los términos de la participación de la comunidad en los proyectos. La Octava Reposición de Capital del BID completada en 1994 señaló como prioridad el incremento de la participación en los proyectos sociales. La tarea está apenas iniciada. Si bien se observa una creciente participación de las ONGs, aún no está documentada. Existen pocos datos sobre si la participación se realiza durante las etapas de identificación y diseño de los proyectos, o simplemente durante su implementación. El Informe Anual de 1994 sobre el medio ambiente señala que, en términos generales, las consultas con la población local o sus representantes, que eran una excepción hasta 1990, hoy son una norma incluso internalizada por los gobiernos y agencias ejecutoras (p. 25). Se sostiene que las consultas formales e informales con los grupos afectados y con ONGs han producido resultados "altamente positivos", lo que es evidente por "la significativa reducción del número y severidad de los conflictos" (p. 4). Pero dichas aseveraciones no parecen estar basadas en ningún relevamiento de las consultas realizadas. Representan las observaciones de la División de medio ambiente sobre un pequeño, aunque importante, conjunto de proyectos para los que existe un mandato concreto de participación.

En otros sectores, el nuevo mandato aún debe materializarse en la práctica. Un informe realizado en 1995 sobre los proyectos sociales llama la atención sobre los problemas que surgirán en los sectores (salud, sanidad, nutrición, educación) proclives a la participación de la comunidad. Sólo algunos de ellos tienen lineamientos claros para promover la participación. En general, los proyectos hasta ahora hacen mención a la necesidad de participación comunitaria pero sin un plan básico de consulta a la población. De hecho, los documentos de los proyec-

37. Ver P. Nelson (1995).

tos parecieran dar por descontado que la participación "ocurrirá de alguna manera" y que las representaciones cubrirán las funciones de supervisión general. Sin embargo, según el mismo informe, esto rara vez sucede en la realidad (1995 d, pp. 4-5). El personal del banco tiende a coincidir en que la política de participación se practica más intensamente para los proyectos sensibles al medio ambiente y los de reasentamientos; en menor grado en la agroforestación y otras actividades de base; y aún menos en las de servicios sociales.

En síntesis, es cierto que las políticas de los BMDs expanden en la letra las oportunidades de participación cívica y la fiscalización, también establecen ciertos límites. En ambos, la participación se agrega a las rutinas preexistentes, rutinas que no siempre pueden acomodar la participación en forma natural. Los planes de acción del BM por ejemplo, no se refieren a la reestructuración misma del ciclo del proyecto, aunque el jefe de evaluaciones ha sostenido que ello es imperativo para que el BM pueda incluir la participación como un elemento que se da con cierta regularidad y en forma sistemática en sus operaciones.³⁶ Deberá verse si en el terreno se está gestando una dinámica de trabajo que impulse el diseño de proyectos en forma más flexible, participativa e interactiva.

El mandato de participación tiene limitaciones rígidas en otro nivel: en el diseño de políticas macroeconómicas nacionales no hay inclinación alguna por ampliar la participación. Ciertamente, en el proceso de ajuste, la participación no necesariamente creará un consenso ni un sentimiento propietario del mismo, sino que, por el contrario, podría provocar graves controversias sobre la distribución del ingreso o la provisión de servicios sociales. Los BMDs, como las autoridades económicas, tienden a mantener al planeamiento macroeconómico como una tarea "apolítica", inmune a la participación, y lejos del recurso cuasi-legal del panel de fiscalización de los bancos. En síntesis, la consulta se incluye recién cuando los programas de ajuste ya han sido puestos en marcha y se limita exclusivamente a mitigar el efecto de ellos por medio de redes de seguridad social.

38. Picciotto y Weaving (1994).

Gráfico 1

Difusión de información, mecanismos de apelación,
y mandatos de participación: Características principales por cada banco

Banco Mundial (BIRF y ADI)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Política de difusión de información (1993)	Política de difusión de información (1994)
<p>Se abren los Centros de Información Pública, en la sede y las oficinas de París y Tokio para responder al pedido de documentos. Las oficinas regionales otorgan documentos para cada país. El Documento de Información Pública, un informe resumido, se puede obtener a través del ciclo de proyecto. También hay disponibles Evaluaciones de Impacto Ambiental y otros documentos.</p>	<p>Se abren Centros de Información Pública en la sede y en París para responder a pedidos de documentos. Las representaciones otorgan documentos para cada país. El Perfil de Proyectos está disponible al público antes de la aprobación del proyecto por el Directorio. Los documentos requeridos para estudios de medio ambiente pueden obtenerse en forma local sólo durante la preparación del proyecto.</p>
Mecanismo de Fiscalización (1993)	Mecanismo de Fiscalización (1994)
<p>Los individuos afectados documentan el daño surgido del no cumplimiento de la política, procedimientos o contratos del banco. Un panel permanente de tres miembros realiza el relevamiento preliminar. La administración presenta su respuesta y luego el panel recomienda a favor o en contra de realizar una investigación. El Directorio autoriza la investigación. El panel presenta sus resultados al Directorio y al Presidente; la Administración presenta recomendaciones al Directorio, que decide a favor o en contra de una medida paliativa propuesta.</p>	<p>Los afectados por el no cumplimiento de la política, sus procedimientos, o contratos del banco comienzan por elevar un reclamo. El Presidente del BID estudia el pedido y recomienda al Directorio si realizar o no una investigación. Si se autoriza la investigación, el Directorio conforma un panel de una lista de 10 personas. El panel informa al Directorio y al Presidente, el Presidente eleva sus recomendaciones al Directorio que determina qué acción preventiva o correctiva debe realizarse.</p>

Participación	Participación
<p>Es un requisito en reasentamientos, derechos a las comunidades indígenas y estudios de impacto medioambiental; se recomiendan en sectores sociales. Política general aún bajo desarrollo. Se incentiva entre el personal por medio de entrenamiento y dando énfasis a su valor potencial para mejorar el impacto de proyectos. Manual de Referencia para consultas. Se han seleccionado 19 proyectos pilotos para evaluar</p>	<p>Es un requisito en estudios de impacto ambiental, de reasentamientos y de derechos de las comunidades indígenas sobre tierras. Se recomienda en algunos sectores sociales. Los mandatos de política se limitan a ciertos sectores. Se incentiva al personal por medio de estudios de casos y un Manual de Referencia sobre Participación. Se incorpora el fortalecimiento de la sociedad civil, incluyendo participación cívica, y participación social en fondos de inversión. Relativamente poco monitoreo, recolección de datos y evaluación de los impactos o efectos de las nuevas metodologías.</p>

4. CONSIDERACIONES FINALES

El congreso de Estados Unidos fue uno de los principales promotores de la transparencia y fiscalización. A futuro es posible que haya una erosión de su ímpetu renovador, dada la consolidación de la mayoría republicana a partir de 1994. Sin embargo, las ONGs tanto internacionales como locales continuarán con su defensa de la fiscalización, transparencia y participación. Pero en las áreas de difusión de información y participación, se comienza a detectar cambios en sus estrategias. Hoy, reconocen la necesidad de cierto grado de cooperación con los BMDs para operacionalizar estos mandatos. Incluso las ONGs que consideran que dichos mandatos son insuficientes están impulsando su implementación, y se prestan a colaborar con los BMDs.³⁹ Este cambio de estrategia será particularmente importante en el caso de las ventanillas concesionales de ambos, ADI y FOE, donde puede darse una reducción de la influencia de las ONGs estadounidenses como resultado de la reducción de la participación de Estados Unidos en dichas ventanillas.

39. Ver, por ejemplo, J. Barnes, et al. (1995).

Por su parte, los otros gobiernos donantes mantienen una influencia considerable, particularmente en el BM. Muchos han decidido ejercer su influencia estableciendo fondos a su nombre. Por ejemplo, Japón, los países nórdicos y Holanda establecieron fondos para programas de capacitación de ONGs, a través del Instituto de Desarrollo Económico del BM; así como también contribuyeron al financiamiento del proceso de aprendizaje trianual sobre participación. Dichos países también utilizaron su influencia para reformular propuestas presentadas por las ONGs, como fue el caso del panel de inspección del BM, en la que un impulso de Alemania fue la base de la resolución finalmente adoptada por el Directorio. Cabe esperar que los países donantes continúen enfatizando la necesidad de ampliar la participación. En contraste, el sector privado cuya influencia en los BMDs ha crecido considerablemente tiene escaso interés en ampliar los mandatos de fiscalización, transparencia y participación dado que los mecanismos asociados demoran o complican el diseño de proyectos. Dado su interés en el rápido desarrollo de proyecto que los beneficie serán un factor creciente en las discusiones de política general de los bancos.

En lo que atañe a los gobiernos de los países prestatarios, ellos han respondido de diversas formas a los mandatos. Varios se han resistido a su implementación por considerarlos una interferencia en sus prerrogativas. En ambos BMDs, los mandatos de transparencia y fiscalización permiten que los gobiernos impongan ciertos límites, por un lado, sobre la difusión de documentos y, por el otro, que ejerzan el poder de veto sobre el pedido de apertura de una investigación en su país. El Directorio ha intentado limitar el alcance o la esfera de aplicación de las investigaciones del panel de fiscalización del BM, pero ningún Director Ejecutivo ha impedido una investigación. Los costos políticos serían demasiado grandes de ocurrir algo así.

En la Administración de los BMDs, los nuevos mandatos requieren reformas administrativas y de presupuesto. El BM, a partir de 1993, modificó sus procedimientos. Las Directivas Operativas, que antes detallaban las responsabilidades del personal en áreas como evaluación del impacto ambiental, colaboración con las ONGs, etc., están siendo reemplazadas por una serie de Políticas Operativas más generales. Si bien las nuevas directivas serán menos detalladas, se espera que sean implementadas con más vigor. Las Políticas Operativas serán complementadas con lineamientos de política más detallados, consistentes en principios y ejemplos de las "mejores prácticas". El presidente Wolfensohn al hacerse cargo, trató de impulsar esta tendencia y fortaleció su autoridad sobre los vicepresidentes regionales, colocándolos bajo cinco directores gerentes que forman el grupo gerencial senior junto con el presidente Wolfensohn. Los oficiales de enlace con

ONGs sostienen que desde la llegada de Wolfensohn aumentó la demanda de su trabajo al interior del banco.

La estrategia del BID es consistente con sus fuertes lazos regionales.⁴⁰ La administración prosigue pausada y sostenidamente para promover la participación y la fiscalización, sin incorporar cambios drásticos para promover la adopción de estos mandatos en toda la institución. La reestructuración de 1994 dio lugar a que el personal de Washington pusiera mayor énfasis en los préstamos sociales y en estrategias para el sector privado, al tiempo que se incorporó personal nuevo y se asignaron nuevas responsabilidades a las representaciones.

El Comité de Medio Ambiente del BID continuará siendo un foco de influencia. El Comité ha tenido un papel fundamental en la implementación de los nuevos lineamientos medioambientales. Algunos activistas y observadores le atribuyen efectividad en detectar posibles problemas en el inicio mismo del desarrollo de un proyecto. Esta capacidad de detección temprana le ha permitido prevenir conflictos entre el banco, los prestatarios y la sociedad civil, bloqueando o forzando cambios en la etapa inicial de los proyectos con problemas potenciales. El Comité de Medio Ambiente tiene, por lo tanto, una sensibilidad especial que debe transmitir al resto del personal con menor experiencia hasta el presente.

Para concluir, en los BMDs se reflejan las tensiones y las sinergias que se dan entre la sociedad civil y las autoridades nacionales. Las mismas se trasladan al ámbito internacional. Por su doble naturaleza, de bancos públicos y entidades de desarrollo, los BMDs son una caja de resonancia para los temas de buen gobierno, tanto a nivel regional como global. Los países miembros, los actores civiles y los propios BMDs están procurando encontrar un equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia, la eficiencia y la participación, y la fiscalización ya sea estatal o de otra naturaleza. Los resultados que emerjan de este ejercicio son importantes tanto para otros organismos internacionales como para los gobiernos. Si las prácticas multilaterales son modificadas en la próxima década, la sociedad civil ocupará un lugar más importante que hasta ahora. Es posible que la difusión de la información, la fiscalización y la participación dentro del BM y del BID moldeen un nuevo rol para la sociedad civil en la política nacional e internacional. En el BM y en el BID se están dando los primeros pasos en este camino.

40. BID (1994e).

PAUL J. NELSON

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a. Publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo

1994 Annual Report on the Environment and Natural Resources, Environmental Committee, 1995 a.

Access to IDB Information, 1995 c.

Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society, Strategic Planning and Operational Policy Department, 5 de julio, 1995 c.

Evaluation Report on the "Operation of Social Projects after Disbursement", Evaluation Office, RE-196, 28 de abril 1995 d.

Summary Report of the Conference on Strengthening Civil Society, Washington, D.C., 12-14 de septiembre, 1994 a.

Policy on Disclosure of Information, septiembre, 1994 b.

Report on the Eight General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank, agosto 1994 c.

Elementos para la modernización del Estado, julio, 1994 d.

Memorándum sobre Reestructuración, Enrique V. Iglesias al Directorio, abril 1994 e.

Strategies and Procedures for the Interaction Between the Inter-American Development Bank and Nongovernmental Environmental Organizations, Comité de Medio Ambiente, mayo 1990.

Deruyttere, Anne, *The Indigenous Peoples' Fund*, Working Paper, ENP108, mayo 1994.

b. Publicaciones del Banco Mundial

Informe Anual, (1995 a).

Participation Sourcebook, 1995 b.

Final Report Regional Remedial Action Planning for Involuntary Resettlement, mayo (1995 c).

Mainstreaming the Environment: The World Bank Group and the Environment since the Rio Earth Summit, 1995 d.

The Bank and NGOs: Strengthening Linkages to Increase Development Effectiveness, Operations Policy Group, agosto, 1995 e.

Public Information Center Annual Report FY 95, 31 de julio 1995 f.

Prohibition of Political Activities in the Bank's Work, Opinión legal del vicepresidente senior y del Consejo de Ginebra, 12 de julio, 1995 g.

Working with NGOs, Departamento de Políticas Operativas, marzo, 1995 h.

Role of the Inspection Panel in the Preliminary Assessment of Whether to Recommend Inspection -Memorandum of the Senior Vice-President and the General Counsel, 3 de enero, 1995 i.

Annual Report on Portfolio Performance, Vol III, Annex 2, 1994 a.

Governance: The World Bank Experience, 1994 b.

The World Bank and Participation, Departamento de Políticas Operativas, septiembre 1994c.

Governance and Development, 1992.

Directive on Disclosure, julio 1989.

Khadiagala, Lynn: *A Qualitative Analysis of Social Funds: Strengths, Weaknesses, and Conditions for Success*, Draft, 1994.

c. Otras Fuentes

Alexander, Nancy: *News and Notices*, Silver Spring, MD: Bread for the World Institute, mayo/septiembre 1995.

ALOP -Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción-, *Spring Meeting of the LAC NGO Working Group on the World Bank. Proceedings*, Bogotá, 24-25 de abril 1995.

Barnes, James N., et. al., *Bankrolling Successes: A Portfolio of Sustainable Development Projects*. Washington, DC: Friends of the Earth and the National Wildlife Federation, 1995.

Bejar, Hector y Oakley, Peter: "From Accountability to Shared Responsibility: NGO Evaluation in Latin America", in Michael Edwards y David Hulme, eds., *Beyond*

PAUL J. NELSON

the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World., West Hartford, CT: Kumarian, 1996.

Broad, Robin: *Unequal Alliance: The World Bank, The IMF and the Philippines*, Berkeley: University of California, 1988.

Buhl, Cindy M.: *A Citizens' Guide to the Multilateral Development Banks and Indigenous Peoples*, Washington, D.C.: The Bank Information Center, 1994.

Cernea, Michael: "Farmer Organizations and Institution Building for Sustainable Development", *Regional Development Dialogue*, 8:2, Summer 1987, pp.1-19.

Chamberlain, Christopher H. y Martha L. Hall: *The World Bank's Revised Information Disclosure Policy: A Report on Content and Accessibility*, Washington, D.C.: Bank Information Center, octubre 1995.

Clark, Dana y David Hunter: *Comments on Rules of Procedure for the IDB Independent Investigative Mechanism*, draft, Washington: Center for International Environmental Law, 11 de octubre 1995.

Griffith-Jones, Stephany; Hans Singer; Alicia Puyana y Christopher Stephens: "Assessment of the IDB Lending Programme, 1979-92", *IDS Research Report*, Sussex University, 1993.

Heredia, Carlos A. y Mary E. Purcell: *The Polarization of Mexican Society: A Grassroots View of World Bank Economic Adjustment Policies*, Washington: The Development GAP, 1994.

Hunter, David y Lori Udall: "The World Bank's New Inspection Panel: Will It Increase the Bank's Accountability?", *CIEL Brief*, Washington, DC: Center for International Environmental Law, abril, 1994.

Keck, Margaret (forthcoming): "Brazil: Planaflo in Rondônia: The Limits of Leverage" in David Brown y Jonathan Fox, eds., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge: MIT Press.

IDB - UNDP, "Our Common Agenda for the Americas: A Report of the Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment", in Robin Rosenberg & Steve Stein, eds., *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*, Miami: North-South Center, 1994.

Morse, Bradford (Chairman) y Thomas R. Berger (Deputy Chairman), *Sardar Sarovar*, The Report of the Independent Review, Ottawa: Resource Futures International.

Nelson, Paul J.: *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development*, New York: St. Martin's Press, 1995.

- North-South Institute, *Multilateral Development Banks: Toward a New Division of Labour*, Background Study for the Development Committee Task Force on Multilateral Development Banks, Ottawa: North-South Institute, 1995.
- Paul, Samuel, "Governments and Grassroots Organizations: From Co-existence to Collaboration" in John P. Lewis, ed., *Strengthening the Poor: What Have We Learned?*, US-Third World Policy Perspectives N° 10, Overseas Development Council, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1988, pp. 61-71.
- Picciozzo, Robert y Rachel Weaving: "A New Project Cycle for the World Bank?", *Finance and Development* 31, diciembre 1994, pp. 42-45.
- Rich, Bruce: *Mortgaging the Earth: The World Bank, environmental impoverishment and the crisis of development*, Boston: Bacon Press, 1994.
- Riker, James V.: *State-NGO Relations and the Politics of Sustainable Development in Indonesia: An Examination of Political Space*, Prepared for presentation at the 1993 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, 2-5 de septiembre 1993.
- Sherk, Don y Elliot Berg: *The World Bank and its Environmentalist Critics*, Report prepared for the Group of Thirty Commission on the Future of the Bretton Woods Institutions, 1993.
- Stokes, Bruce: "Reinventing the Bank", *National Journal*, September 18 1993, pp. 2232-36.
- Thibodeau, John: *The World Bank's Persisting Failure to Reform*, Toronto: PROBE International, mayo 1995.
- Treacle, Kay: *Report on the NGO Strategy Meeting on Multilateral Development Banks*, (Guadalajara, Mexico, 8-13 de abril), Washington D.C.: Bank Information Center, unpublished typescript, 30 de mayo 1994.
- Tussie, Diana: *The Inter-American Development Bank*, in the Multilateral Development Banks Series, Vol 4, Boulder and Ottawa, Lynne Rienner Publishers and The North-South Institute, 1995
- Udall, Lori, *A Citizens' Guide to the World Bank's Information Policy*, Washington, D.C.: Bank Information Center, septiembre 1994 a
- Udall, Lori: "The World Bank's Revised Information Policy and New Inspection Panel: Public Accountability or Public Relations?" in John Cavanagh, Daphne Wysham y Marcos Arruda, eds., *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order*, Boulder: Pluto, pp. 145-54, 1994 b.

PAUL J. NELSON

United Nations Economic and Social Council, *General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations*, E/AC.70/1994/5, 1994

"What's Ahead for the World Bank", Interviews on the Bank's Role in Promoting Sustainable Development, Washington, D.C: Charles Stewart Mott Foundation.

Wirth, David A.: (en prensa), "Partnership Advocacy in World Bank Environmental Reform", in David Brown y Jonathan Fox, eds., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge: MIT Press.