

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento pretende evaluar las relaciones que el Banco Mundial ha mantenido en el último tiempo con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y facilitar un análisis de carácter estratégico entre el principal nivel directivo del Banco, los países miembro y los representantes de las OSC sobre temas clave y propuestas de acciones para fortalecer estas relaciones y gestionar los riesgos concomitantes en el futuro.

En el documento se analiza la vasta experiencia acumulada por el Banco en el transcurso de los últimos años en el tema de involucrar a las OSC en una amplia gama de operaciones de desarrollo y en el diálogo sobre políticas públicas a nivel local, nacional y entre naciones. La interacción entre el Banco y las OSC ha aumentado en forma sostenida desde principios de la década de los ochenta y continúa ampliándose y profundizándose en cada uno de estos niveles. Este proceso es el resultado de las enseñanzas recogidas acerca de los beneficios de la participación e intervención ciudadana para la eficacia del desarrollo, la reducción de la pobreza y el manejo de los riesgos. Durante la permanencia del Sr. Wolfensohn en el cargo de Presidente del Banco desde 1995 hasta la fecha, la institución le ha otorgado una gran prioridad al fortalecimiento de los lazos con las OSC, lo que también se ha expresado en la designación de personal dedicado a fortalecer estas relaciones en las oficinas regionales del Banco. La participación de la ciudadanía es ahora una parte integral de la estrategia global del Banco, al igual que las dos metas de empoderamiento y creación de un entorno propicio para las inversiones en los países en desarrollo. La importancia que el Banco le otorga a este enfoque participativo y de empoderamiento se refleja en al menos 15 políticas o directrices operativas para el personal, los recientes informes de Reposición de Recursos de la AIF y los Informes sobre Desarrollo Mundial 2000 y 2004. Por otra parte, esta orientación constituye el fundamento del enfoque utilizado en el Marco de Desarrollo Integral (CDF, por sus siglas en inglés) y el Documento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP). El Banco considera que la interacción constructiva con las OSC es fundamental para sustentar la agenda de desarrollo global trazada en las recientes cumbres de Monterrey, Doha y Johannesburgo y también para respaldar las gestiones de los países en desarrollo en pos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En la actualidad, el Banco realiza acciones concretas para lograr la participación de un espectro más amplio y complejo de organizaciones y grupos de apoyo dentro de la sociedad civil local, nacional y global. A modo de antecedente, el documento entrega una definición de las OSC como instituciones no gubernamentales sin fines de lucro que abarcan una amplia gama de organizaciones, desde ONG para el desarrollo y centros de estudio hasta sindicatos, fundaciones, organizaciones de tipo religioso o relacionadas con la fe, organizaciones comunitarias y asociaciones empresariales o de negocios. El documento luego examina el marco habilitador para las relaciones entre el Banco y las OSC y también algunas de las consecuencias de los enormes cambios, tanto internos como externos, que han tenido lugar desde la revisión de 1998 titulada *The Bank's Relations with NGOs: Issues and Directions* (Las Relaciones del Banco con las ONG: Problemas y Orientaciones), donde se analiza la evolución de las relaciones entre el Banco y la sociedad civil durante el período comprendido entre 1981 y 1998.

La interacción del Banco con las OSC se divide en tres categorías de actividades: *facilitación, diálogo y consultas, y asociación.* Como facilitador, el Banco apoya la participación de la ciudadanía en el diseño de las Estrategias de Reducción de la Pobreza y en la implementación y supervisión de un conjunto de proyectos financiados por el Banco, cuyos temas abarcan desde el tratamiento y la prevención del VIH/SIDA hasta los esquemas de microcrédito. A través del diálogo y las consultas, el Banco hace participar directamente a las OSC y busca conocer sus puntos de vista en temas de interés mutuo, como las políticas operativas del Banco y las Estrategias de Asistencia a los Países. En la categoría de las asociaciones, el Banco trabaja con las OSC en iniciativas conjuntas sobre temas como la protección de la biodiversidad, la salud, la educación, el desarrollo juvenil, entre muchas otras. Varios de los convenios de préstamo del Banco contienen componentes, como los Fondos Sociales, a través de los cuales se canalizan recursos hacia las OSC para implementar programas públicos. El Banco también cuenta con un conjunto de mecanismos de pequeñas donaciones y fondos fiduciarios que permiten brindar apoyo directo a proyectos dirigidos por OSC.

Si bien el trabajo del Banco ha seguido la tendencia generalizada de ampliar y profundizar la interacción con las OSC, las formas de abordar este objetivo no han sido uniformes dentro de los distintos departamentos y todavía persisten algunas importantes limitaciones institucionales, como la falta de información confiable y/o fácilmente disponible para supervisar y evaluar la interacción entre el Banco y las OSC, un enfoque ad hoc para gestionar las consultas, temas relativos a la divulgación de información y la transparencia, pocos incentivos para el personal y restricciones en el financiamiento y las adquisiciones. Algunos de los accionistas del Banco y también parte del personal miran la interacción con las OSC con ciertas reservas, lo cual se puede atribuir a las inquietudes sobre los roles y la legitimidad de estas organizaciones, los costos que implica la interacción, la competencia por el financiamiento y un marco normativo y de procedimientos comerciales del Banco que sigue considerando las consultas y otras formas de participación como componentes fundamentalmente opcionales. Las autoridades del Banco admiten la legitimidad de muchas de estas inquietudes y también la necesidad de hacerles frente.

La drástica expansión en el tamaño, alcance y capacidad de las OSC en todo el mundo durante la última década ya ha impactado fuertemente el trabajo en pos del desarrollo del Banco y sus gobiernos miembros, impacto que probablemente aumentará en el futuro. Estos cambios también han sido impulsados por el proceso de globalización y la expansión del sistema democrático de gobierno, el acceso a las telecomunicaciones, las transformaciones del mercado y la integración económica. En este sentido, las OSC se han convertido en actores trascendentes en el financiamiento del desarrollo global e influyen cada vez más en las políticas públicas nacionales y mundiales, transformándose en canales de gran importancia para la prestación de servicios sociales y la implementación de otros programas de desarrollo. El creciente reconocimiento de parte de los gestores de políticas y los ciudadanos de la necesidad de contar con una buena calidad de gobierno y mayor transparencia ha abierto las puertas para que las OSC se conviertan en actores del proceso de desarrollo. Los parlamentarios, medios de comunicación y otras personalidades recurren cada vez más a la OSC para obtener información y asesoría en materia de políticas. Sin embargo, en la medida en que sigue aumentando la influencia de las organizaciones de la sociedad civil, estas organizaciones quedan cada vez más expuestas al escrutinio público y

a la exigencia tanto interna como externa de actuar con mayor transparencia y responsabilidad. Todas estas tendencias apuntan a la importancia de incorporar plenamente los temas relacionados con la interacción ciudadana al análisis y las investigaciones del Banco, como asimismo a su diálogo en torno a las políticas y sus operaciones. Otros organismos internacionales y también muchos de los estados miembros del Banco ya han tomado medidas para adaptarse a este cambiante panorama de la calidad de gobierno y la sociedad civil. A la vez, lo anterior ha hecho surgir exigencias para que el Banco revise sus propias normas y mecanismos de interacción, así como para estimular a otros gobiernos para que adopten medidas de programación y formulación de políticas de desarrollo bajo una perspectiva más integradora.

Estos cambios en la sociedad civil también han hecho evolucionar los estilos de relacionarse con las OSC, tanto en el Banco como en otras instituciones multilaterales. Por una parte, una cantidad inaudita de OSC está muy involucrada en la implementación de proyectos financiados por el Banco, ya sea como contratistas o como receptores de fondos. Por otra, las reuniones del Banco y otros foros internacionales han sido el blanco de formas de protestas y campañas de promoción más elaboradas organizadas por las OSC, lo que algunos consideran una prueba de la crisis de confianza de estas organizaciones respecto de las instituciones multilaterales. Estas protestas, que ameritan un análisis ponderado, surgen en su mayoría de la creciente inquietud pública respecto de la globalización y las persistentes desigualdades sociales y económicas y de la oposición a los ajustes estructurales y las reformas económicas neoliberales. Sin embargo, algunas han apuntado directamente a las políticas y decisiones de financiamiento del Banco. Aunque cada gobierno es responsable de las decisiones o procesos en cuestión, las OSC a menudo centran sus críticas en el Banco, porque ven en ello una mayor probabilidad de llamar la atención y forzar un cambio debido a la influencia política y financiera de la institución y al escrutinio al que está sometida por parte de los medios internacionales. Ahora bien, aunque se ha producido un viraje notable hacia formas de participación más pacíficas luego de los episodios violentos acaecidos en las reuniones internacionales de 2001 en Praga, Québec y Génova, y en especial después de los atentados terroristas del 11 de septiembre, la experiencia demuestra que siempre habrá grupos dispuestos a entorpecer los acuerdos, incluso a través de medios violentos. En este sentido, no existen bases suficientes para que el Banco espere, o incluso considere conveniente, entablar relaciones más constructivas con estos grupos más militantes. Con todo, la evolución del Foro Social Mundial demuestra que algunos de estos movimientos sociales pueden estar madurando y que en algunos casos estarían admitiendo la necesidad de superar las protestas como herramienta única para defender sus intereses y en su lugar involucrar a los gestores de políticas en debates serios respecto de las alternativas disponibles.

Las recientes Reuniones Anuales del Banco/FMI, donde se han producido diálogos importantes y también protestas, demuestran la complejidad de las relaciones entre las OSC y el Banco. Es importante que el Banco y sus países miembros admitan que muchas OSC pueden desempeñar la doble función de críticos o de aliados o socios y que podrán seguir haciéndolo en el futuro. En el pasado, la defensa y promoción de intereses y las protestas pacíficas fueron importantes en impulsar cambios de políticas y reformas efectivas, tales como la adopción de políticas de salvaguardia, el alivio ampliado de la deuda y el Panel de Inspección. Hoy día, las OSC están pidiendo que el Banco aborde una nueva generación de

desafíos para el desarrollo, como asegurar la sostenibilidad de la deuda una vez que se ha otorgado el alivio pertinente, velar por la plena aplicación de las salvaguardias y la protección de los derechos humanos y otorgar mayor voz y participación a los gobiernos de los países en desarrollo y sus ciudadanos en los procesos globales de toma de decisiones. Muchos de estos temas constituyen el meollo de las complejas y cambiantes relaciones entre el Banco, sus accionistas y la sociedad civil y se relacionan con los difíciles temas de la soberanía, poderío político y autoría nacional. Por lo tanto, el Banco y sus accionistas deben aprovechar la oportunidad de ampliar y profundizar las relaciones con OSC que representen a ciudadanos simpatizantes con los mensajes de los protestadores, pero que optan por una participación constructiva en lugar de la simple confrontación. Se debe poner un énfasis especial en la construcción de relaciones con aquellos grupos que empoderen a los más pobres y que cuenten con las habilidades analíticas, la capacidad operativa, las redes y/o la influencia política necesarias para aportar al esfuerzo mundial por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En la medida en que las OSC se convierten en actores más influyentes en las políticas públicas y en las gestiones para el desarrollo, los fundamentos del Banco para involucrar a estas organizaciones como componente crítico de una estrategia institucional de reducción de la pobreza eficaz continúan fortaleciéndose. La interacción cívica, lo que incluye la incorporación de las opiniones de los pobres y la participación ciudadana en las políticas públicas, es un medio importante para mejorar los esquemas de prestación de servicios y acelerar el proceso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de acuerdo con los postulados del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: *Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. El análisis que se emprende en este documento apunta a una serie de problemas y desafíos clave que se deben abordar para que el Banco logre una interacción más constructiva y eficaz con las OSC en el futuro. Las acciones propuestas no son exhaustivas ni se excluyen entre sí, si no que apuntan a incentivar el debate. En este sentido, el desafío que enfrenta el Banco es lograr el equilibrio adecuado entre promover una interacción mayor y más profunda con las OSC y apoyar a los gobiernos miembros para que éstos ejerzan su rol de liderazgo y propicien el desarrollo sostenible y alcancen los ODM de manera equitativa y eficaz en función de los costos.

Cuatro temas principales:

Tema 1: El marco general para los procedimientos comerciales y la política operacional del Banco respecto de la interacción con las OSC no entrega una orientación apropiada al personal en cuanto a por qué, con quién y cómo debe interactuar el Banco. Esto puede redundar en amplias variaciones en la práctica y en descontento por la calidad de la interacción y sus resultados que afecte por igual al personal, a los gobiernos miembro y a las OSC.

Tema 2: La brecha que se observa entre los mensajes del Banco y las expectativas, políticas y prácticas correspondientes apuntan a una serie de restricciones que impiden una interacción eficaz entre el Banco y las OSC. La adopción de medidas que cierren esta brecha puede ayudar a promover relaciones más constructivas y eficaces en el futuro.

Tema 3: Durante los últimos años se han producido cambios importantes en la sociedad civil a nivel de países y también en el mundo. Estos cambios exigen realizar ajustes en la interacción institucional del Banco con las OSC.

Tema 4: Las disposiciones institucionales del Banco para abordar las relaciones con la sociedad civil y los riesgos y oportunidades que se relacionan con ellas exigen una mayor coherencia, coordinación y responsabilidad de parte de nuestro organismo.

En junio de 2003, el Comité Administrativo del Banco analizó una serie de potenciales alternativas para abordar estos cuatro temas y acordó implementar las siguientes medidas durante el Año Fiscal 2004:

- Crear e institucionalizar nuevos mecanismos globales para la interacción Banco-OSC que ayuden a promover el entendimiento mutuo y la cooperación. Desde la eliminación del Comité de ONG-Banco Mundial, el Equipo de Sociedad Civil ha estado trabajando con importantes redes de OSC para explorar nuevas instancias de diálogo sobre políticas y procesos a nivel global. En este sentido, se ha formado un Comité Conjunto de Facilitación (JFC, por sus siglas en inglés) para ayudar al Banco a estructurar este nuevo nivel de interacción global. Otros mecanismos fundamentales incluyen consultas más oportunas y estructuradas en torno al documento anual estrella del Banco, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, talleres para profundizar en temas emergentes y controvertidos relacionados con políticas, videodiálogos globales y foros temáticos. El Banco también participa en la Iniciativa Bridge, un esfuerzo por promover un debate público más constructivo e informado entre las instituciones Financieras Internacionales y los dirigentes del movimiento de justicia social global, lo que incluye a los organizadores del Foro Social Mundial.
- Establecer un centro de coordinación para consultas que incluya a todo el Banco y un marco para la gestión de éstas. La meta es lograr un enfoque institucional más sistemático que se base en las mejores prácticas. Los equipos de tareas y de países del Banco continuarán asumiendo la responsabilidad de gestionar las consultas, pero la función del nuevo centro de coordinación o servicio de asesoría será la de proporcionar orientaciones más claras, capacitación, asistencia técnica, supervisión y manejo de la información. El nuevo centro de coordinación estará ubicado en el Departamento de Relaciones Externas (EXT) y trabajará en estrecha relación con los departamentos regionales del Banco, el Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible (ESSD, por su sigla en inglés), las redes de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países (OPCS, por su sigla en inglés) y otros.
- Ensayar un nuevo sistema de seguimiento y evaluación de la interacción ciudadana en todo el Banco. Es hora de que el Banco dé por superado el limitado sistema de Seguimiento y Evaluación basado en la información que actualmente se aplica a la interacción cívica, puesto que éste sólo sondea la probable participación de las OSC en los proyectos financiados por el Banco, y

lo reemplace por un modelo más confiable y útil. Se debe perseguir el objetivo de medir los resultados usando indicadores cualitativos y cuantitativos, de modo que el Banco pueda seguir los avances en la interacción ciudadana y mejorar la transparencia y la responsabilidad. Este proceso será parte del esfuerzo institucional por medir los resultados y el avance en la consecución de los ODM y debería integrarse a los sistemas de información regular para no recargar demasiado a los equipos de tareas. Asimismo, se propone una evaluación para definir una línea base que sirva para monitorear la interacción en el futuro y orientar cualquier nueva estrategia. El equipo conjunto de Sociedad Civil de los Departamentos de EXT/ESSD dirigirá este esfuerzo en estrecha coordinación con las redes de OPCS y los centros de coordinación de la sociedad civil ubicados en las sedes centrales y en los países.

- Revisar los fondos que el Banco destina a la interacción con la sociedad civil en las operaciones y diálogos de política y explorar un posible re-ordenamiento o reestructuración. La meta es hacer que los recursos coincidan mejor con las necesidades estratégicas para interacción y reducir los costos de transacción para los equipos del Banco que buscan recursos para estos fines. Esta revisión evaluará si es necesario contar con un nuevo servicio de financiamiento para mejorar la participación de la sociedad civil en las actividades financiadas por el Banco, si se deben combinar los servicios disponibles o si los proyectos financiados por el Banco deben incluir un presupuesto explícito destinado a la participación y las comunicaciones. La revisión será dirigida por las redes de OPCS con el apoyo del Equipo de Sociedad Civil y otras unidades.
- Revisar el marco de adquisiciones del Banco para identificar aquellos cambios que facilitarían la colaboración con las OSC. La extensión del financiamiento del Banco hacia los servicios sociales, los nuevos modelos de asistencia para el desarrollo que promueven un mayor sentido de autoría local y la expansión del financiamiento a través de fondos concursables o donaciones han hecho surgir nuevas oportunidades para la colaboración de las OSC en los proyectos financiados por el Banco. Sin embargo, también han puesto de manifiesto algunas restricciones y tensiones, entre otras la falta de flexibilidad del actual marco de adquisiciones. Por lo tanto, esta revisión debe ser incorporada explícitamente en los términos de referencia del Grupo de Estudios sobre Adquisiciones que ya fue formado por las redes de OPCS.
- Instaurar un programa de aprendizaje estructurado e integrado para el personal y los clientes del Banco respecto de la cambiante naturaleza y función de la sociedad civil y de cómo involucrar más eficientemente a las OSC. El Banco cuenta con múltiples foros ad hoc que congregan a representantes de la sociedad civil y sus visiones. Si bien es importante seguir estimulando estas instancias, un programa más estructurado y eficaz implicaría agregar o mejorar los componentes para involucrar a la sociedad civil en los programas y retiros de capacitación para Directores y Gerentes de los Países, Grupos Gerenciales para la Región, profesionales jóvenes, directores ejecutivos y otros. Esta iniciativa

también incluiría la realización de un programa de capacitación anual para los centros de coordinación de la sociedad civil del Banco y la creación de nuevos incentivos para la capacitación conjunta, el intercambio de representantes de las OSC y el personal del Banco o su envío en comisión de servicio. El Equipo de Sociedad Civil colaborará con los Directorio de Aprendizaje del Banco y sus departamentos de Recursos Humanos, IBM y OPCS para diseñar un programa multifacético e integral.

- Sostener reuniones regulares de los funcionarios superiores y anualmente con el Directorio, para revisar las relaciones del Banco con la sociedad civil. Estas reuniones constituirán una oportunidad para monitorear el progreso, evaluar los riesgos, analizar los principales temas y restricciones, fijar normas estratégicas y de políticas y orientar al personal. También nos gustaría proponer una reunión anual de Directorio para analizar el Informe de Avance sobre la Colaboración entre el Banco Mundial y la Sociedad Civil y otros temas relacionados. Estos documentos serán elaborados por el Equipo de la Sociedad Civil en coordinación con los centros de coordinación de la sociedad civil para todo el Banco.

Hay una enorme cantidad de otras alternativas cuya aplicabilidad y forma de proceder requiere de mayor debate por parte del Banco y sus accionistas. Estas posibles medidas, agrupadas en función de los cuatro temas identificados más arriba, incluyen:

Mejorar el marco normativo y de procedimientos comerciales del Banco para la interacción con la ciudadanía:

- Emitir directrices aprobadas por la administración para poner al día e informar a todo el personal del Banco sobre el modo en que la institución aborda el trabajo con la sociedad civil. Estas directrices complementarán o reemplazarán a la actual GP 14.70 sobre *Involucrar las ONG en actividades financiadas por el Banco*. Revisar y actualizar otras disposiciones relacionadas con la participación de las OSC en el resto de las directrices y marcos normativos para las operaciones del Banco (OP/BP) para aclararlas, hacerlas coherentes y apropiadas a esta visión y para fijar estándares de interacción más claros y reducir aquellos elementos que aparecen como opcionales.
- Revisar las directrices de las Estrategias de Asistencia al País (EAP) para que en el futuro todas las estrategias incluyan consultas y especificar un conjunto mínimo de estándares para los procedimientos de consulta. Centrarse en las EAP se justifica a la luz de su enorme importancia en el plan de actividades del Banco con sus países clientes y también en reconocimiento de que las EAP que utilizan mejores prácticas ya son participativas.

Cómo estrechar la brecha entre las expectativas, las políticas y la práctica:

- Ampliar y profundizar los esfuerzos por mejorar el entorno habilitador para la participación ciudadana en los ECERP, CALP y otras operaciones a nivel de país, lo que incluye el uso de mecanismos de rendición de cuenta social. Un aspecto importante relacionado es la adopción de medidas adicionales para aumentar la **transparencia y la divulgación de información** en el diálogo sobre políticas y las operaciones crediticias sustentadas por el Banco.
- Revisar los actuales procedimientos, prácticas e incentivos comerciales del Banco para la interacción con las OSC, con el fin de identificar las restricciones existentes y proponer soluciones. La revisión puede incluir, entre otros, los recursos humanos, la calidad del gobierno, el financiamiento y los mecanismos de reclamos.
- Formular una estrategia focalizada en la interacción con la sociedad civil para apoyar la implementación de la agenda de Monterrey/ Doha/ Johannesburgo y para promover asociaciones con OSC en pos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad civil a nivel nacional y mundial:

- Identificar criterios comunes y mapeos analíticos como una guía que le sirva a todo el Banco a la hora de seleccionar a las OSC con las que se interactuará en un determinado tema.
- Aclarar los papeles y expectativas en la interacción entre el Banco y las OSC, lo que puede implicar el establecimiento de un código de conducta.
- Formular e implementar una estrategia que involucre a todo el Banco para llegar de manera más generalizada y sistemática a los miembros de la sociedad civil involucrados en el desarrollo (como grupos juveniles, estudiantes y docentes de universidades importantes) con los cuales el Banco no ha interactuado en forma activa en el pasado.
- Como parte de la agenda de unificación, llevar a cabo una revisión comparativa de las prácticas de interacción con las OSC con otros Bancos de Desarrollo Multilateral y organismos internacionales.

Cómo lograr una mayor coherencia y responsabilidad en todo el Banco:

- Impulsar un enfoque más activo en todo el Banco para evaluar y gestionar los riesgos que surgen de las actividades de financiamiento y de otro tipo y que podrían acarrear un alto nivel de atención y/o críticas de parte de la sociedad civil.
- Revisar en todo el Banco los recursos gerenciales y de personal (y sus incongruencias) utilizados en las relaciones con la sociedad civil, con la idea de establecer un marco institucional más coherente.

- Crear y poner en marcha un sistema de gestión de la información en todo el Banco sobre la interacción con la sociedad civil. Esto también puede incluir un ejercicio de planificación estratégica anual sobre la interacción con las OSC que involucre a todo el Banco.