

Juez y parte: el sistema de calificación del Banco Mundial para los gobiernos prestatarios

El Banco Mundial utiliza el mismo y controvertido instrumento de calificación para todos los gobiernos que reciben sus préstamos: la Evaluación Institucional y de Políticas por País (CPIA). Las calificaciones de la CPIA se preparan anualmente y constan de 20 criterios (divididos en cuatro grupos) relacionados con el desempeño institucional y político de los gobiernos. Este sistema de calificación puede representar un tipo de condicionamiento nuevo y más poderoso que interfiera en los asuntos internos de un país. En lugar de recompensar a los gobiernos que prometan adoptar las condiciones de los préstamos, la CPIA ayuda a recompensar a aquellos que ya se sometieron a las preferencias políticas de los donantes y acreedores. Numerosos gobiernos pobres y sumamente endeudados consideran que cumplir estas preferencias políticas es esencial para mantener el vínculo vital con la ayuda externa y la reducción de la deuda.

Citizens' Network on Essential Services

Nancy Alexander¹

I. Panorama del sistema de calificación CPIA

A. ¿Qué es la CPIA?

Cada año, el Banco Mundial califica el desempeño económico, social y político de cada gobierno prestatario por el grado de conformidad con su propia definición de políticas e instituciones "buenas". Para este propósito, utiliza un instrumento denominado Evaluación Institucional y de Políticas por País (CPIA).

Según se describe en la Parte B a continuación, la CPIA califica el desempeño político e institucional de cada gobierno en función de 20 criterios divididos en cuatro grupos. El Banco Mundial emplea esta calificación de los gobiernos individuales como herramienta de diagnóstico que le ayuda a: 1) distribuir préstamos y donaciones entre los prestatarios, y 2) decidir el rumbo político de las operaciones nuevas.

Los funcionarios del Banco Mundial utilizan una fórmula para repartir los fondos existentes para los países de bajos ingresos que incluye los términos "necesidad" (ingreso *per cápita*) y "desempeño". En los años fiscales 2003 a 2005, el Banco Mundial fijó partidas de fondos casi cinco veces superiores para los gobiernos en el quintil de mejor desempeño que para aquellos en el quintil de peor desempeño.²

B. ¿Qué califica la CPIA?

La CPIA califica a los países principalmente sobre la base del desempeño actual en función de 20 criterios ponderados por igual y divididos en cuatro grupos:³

- *Gestión económica*: incluye la gestión de la inflación y la cuenta corriente; la política fiscal; la gestión de la deuda externa; y la gestión y sostenibilidad del programa de desarrollo.
- *Políticas estructurales*: incluye la política comercial y el régimen cambiario; la estabilidad y liquidez financiera; la eficacia y la movilización de recursos del sector bancario; un medio competitivo para el sector privado; los mercados de factores y productos; y las políticas e instituciones para un medio ambiente sostenible.
- *Políticas para la inclusión social*: incluye la equidad de género y la igualdad de oportunidades económicas; la equidad en el uso de los fondos públicos; la creación de recursos humanos; las redes de seguridad; y el seguimiento y análisis de la pobreza.
- *Gestión e instituciones del sector público*: incluye los derechos sobre la propiedad inmueble y la gobernanza reglamentada; la calidad de la gestión presupuestaria y financiera; la eficacia de la movilización de los ingresos; la eficacia del gasto público; y la transparencia, la responsabilidad y la corrupción en el sector público.

Como se describe en la Parte D, el desempeño nacional se determina no sólo en función de estos cuatro grupos políticos, sino también por el desempeño de la gobernanza y de la cartera de préstamos sin amortizar.

El Banco Mundial asegura que el propósito de la CPIA es medir el marco de desarrollo político e institucional de un país para la reducción de la pobreza, el crecimiento sostenible y el uso eficaz de la ayuda para el desarrollo. La opinión presentada en el presente trabajo es que la CPIA califica hasta qué punto un gobierno: a) ha adoptado las políticas eco-

nómicas neoliberales (es decir, liberalización y privatización en el contexto de una fuerte disciplina presupuestaria) y b) ha desarrollado instituciones, especialmente aquellas que protegen los derechos de la propiedad privada y promueven un medio favorable al sector privado.

En este sentido, la CPIA deriva su enfoque prescriptivo del mandato reciente del Banco Mundial expresado en su Estrategia de Desarrollo del Sector Privado (PSD).⁴ Entre otras cosas, las prescripciones políticas derivadas de la CPIA apuntan al pedido que realiza la estrategia PSD a los gobiernos para que mejoren el entorno de las empresas y extiendan la "frontera" de las privatizaciones hacia los servicios básicos: la atención médica, la educación y, especialmente, el agua y la energía. (El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio definen al "sector privado" como aquel que incluye tanto empresas con fines de lucro como agencias u ONG sin fines de lucro).

Desde que el Directorio Ejecutivo adoptara la estrategia PSD se le encomendó a la gerencia del Grupo del Banco Mundial asegurar que todas las estrategias institucionales y sectoriales y los planes de acción adhirieran a la misma. Recientemente, el discurso del Grupo del Banco Mundial referido al papel de los sectores público y privado se ha vuelto más equilibrado. No obstante, sus instrumentos de préstamo y garantía (nuevos y de próxima aplicación), así como las nuevas colaboraciones entre

4 El Directorio Ejecutivo del Grupo del Banco Mundial adoptó la Estrategia PSD como su nuevo diseño empresarial el 26 de febrero de 2002. La Estrategia PSD brindaría a las empresas más incentivos para invertir en los países de bajos ingresos. Por ejemplo, el Grupo del Banco Mundial está diseñando y poniendo en práctica nuevos productos de préstamo, donación y garantía que, entre otras cosas, a) subsidian los costos empresariales que implican trazar redes de empresas públicas destinadas a los hogares pobres y reducir sus costos de consumo; b) extender un volumen más alto de préstamos y garantías a los gobiernos de nivel local, especialmente para implementar la prestación privada, y c) indemnizar a las empresas por las pérdidas derivadas de la devaluación de la moneda local. La CFI (la agencia del sector privado del Banco Mundial), trabaja junto con la AID en torno a los objetivos de privatización de los países de bajos ingresos, a pesar de que esos países tienen escasa o nula capacidad regulatoria. Asimismo, los Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (PRSP) son evaluados, en parte, según hasta qué punto promuevan al sector privado.

1 Nancy Alexander es Directora de Citizens' Network on Essential Services (Red Ciudadana sobre Servicios Esenciales). www.servicesforall.org

2 La partida promedio ponderada según la población *per cápita* y por año muestra una variedad sustancial: desde USD 2,4 para el quintil inferior hasta USD 12 - o cinco veces más - para el quintil superior en el cálculo para los años fiscales 2004-2006. Esta relación fue de 4,6 en el ejercicio de los años fiscales 2003-2005. Cf. Asociación Internacional de Desarrollo (AID), "Allocating IDA Funds Based on Performance: Fourth Annual Report on IDA's Country Assessment and Allocation Process". Marzo de 2003, p. 8. La AID es la agencia del Banco Mundial que otorga préstamos a los países de bajos ingresos. La Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) son otras dos agencias del Grupo del Banco Mundial.

3 En el Apéndice se incluye una descripción detallada de estos grupos y criterios.

instituciones afiliadas del Banco Mundial, apuntan significativamente a promover el papel del sector privado.⁵

C. ¿Existe un plan para divulgar todas las calificaciones de la CPIA?

Todavía no. El Banco Mundial mantiene en secreto absoluto las calificaciones *nominales* de todos sus prestatarios. El Banco Mundial publica las calificaciones *relativas*, o sea, las calificaciones del desempeño relativo entre los distintos prestatarios, de casi 80 gobiernos de *bajos ingresos*. (Ver Apéndice “Calificación de desempeño por país para 2003”). Sin embargo, como exhibe el Cuadro 1, sólo se revelan las calificaciones relativas de desempeño gubernamental en cuanto a los *grupos de criterios*, y no las calificaciones de desempeño gubernamental en cada uno de los 20 *criterios que comprenden los grupos*.

Hasta hace poco, los funcionarios del Banco Mundial analizaban las calificaciones de la CPIA con los gobiernos de buen desempeño, pero rara vez sucedía lo mismo con los gobiernos de mal desempeño. Actualmente, el Banco Mundial comienza a informar a sus prestatarios acerca del sistema de calificación y a analizar con ellos las calificaciones vigentes de la CPIA. Una vez divulgadas todas las calificaciones a los donantes y acreedores multilaterales y bilaterales, el Banco Mundial prevé divulgarlas al público en general.

A fines de 2003, los integrantes del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial tuvieron opiniones encontradas sobre la divulgación de las calificaciones de la CPIA. Diferentes miembros estuvieron a favor de:

- Divulgación inmediata.
- Postergar la divulgación.
- No divulgar información por la posibilidad de que ponga en riesgo la capacidad de algunos países para atraer la inversión extranjera directa y otros flujos financieros.
- Una metodología de calificación CPIA más objetiva y sólida, antes de divulgar las calificaciones. Con este objetivo, un panel de revisión externo concluyó recientemente un informe sobre el sistema de calificación CPIA.⁶
- Una presencia mayor de los países. A algunos integrantes del Directorio les preocupa que los países en desarrollo no sean propietarios del proceso de CPIA y consideran que la administración del Banco Mundial no debe limitarse a enseñarles a los gobiernos acerca del sistema CPIA. Sienten que otros donantes y acreedores, así como los gobiernos, deben participar en el proceso de calificación como “socios” en igualdad de condiciones con el Banco Mundial.

Los gobiernos de los países de bajos ingresos no consintieron que el Banco Mundial revelara los puntajes obtenidos con respecto a los grupos de

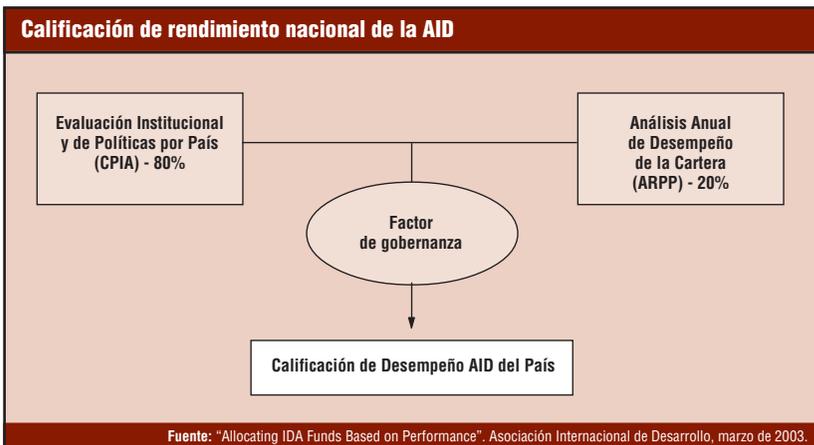
5 Asociación Internacional de Desarrollo, *op cit*, p. 1.

6 A la fecha del presente trabajo, el panel aún no sabía si su informe sería divulgado.

CUADRO 1

Política de divulgación de la CPIA			
PAÍSES PRESTATARIOS	PUNTAJE RELATIVO POR GRUPOS (EN QUINTILES)	PUNTAJE RELATIVO DE CRITERIOS	PUNTAJE ABSOLUTO DE GRUPOS Y CRITERIOS (NUMÉRICOS, EN UNA ESCALA DEL 1 al 6)
Países de bajos ingresos de la AID	SÍ. Divulgado por quintiles	SIN DIVULGACIÓN de desempeño (ver Apéndice)	SIN DIVULGACIÓN
Otros países del BIRF	SIN DIVULGACIÓN	SIN DIVULGACIÓN	SIN DIVULGACIÓN

GRÁFICO 1



criterios. Muchos prestatarios del Banco Mundial, e incluso muchos de los gobernadores africanos, también se oponen vigorosamente a que el Banco Mundial revele todos los puntajes de los criterios, como ha propuesto. Sin embargo, puede que los países de bajos ingresos tengan pocas opciones con respecto a la revelación futura de más información. El Banco Mundial ejerce un doble discurso cuando el nivel de ingreso de los prestatarios determina si habrá de ignorar o respetar sus voces. Este tipo de tratamiento desigual de los países prestatarios viola el mandato del Banco Mundial.⁷

D. ¿Cómo se utiliza la CPIA para destinar fondos a los países de bajos ingresos?

Como ya se señalara, el Banco Mundial reparte los fondos disponibles para los países de bajos ingresos tomando en consideración tanto la “necesidad” (ingreso *per cápita*) como el “desempeño”. La CPIA constituye un factor importante para calcular la calificación del desempeño de un gobierno. Para determinar la calificación del desempeño global de un gobierno (o sea, el Desempeño por País de la AID), el Banco Mundial verifica que los puntajes sean coherentes en todas y cada una de las regiones al realizar los cálculos siguientes:

7 Por ejemplo, el Banco Mundial concedió a los prestatarios del BIRF facultades discrecionales sobre la decisión de revelar o no sus Estrategias de Asistencia al País (EAP), mientras los países de bajos ingresos no tuvieron esa opción. Asimismo, a diferencia de los prestatarios de la AID, a los prestatarios del BIRF no se les exige preparar PRSP. Los prestatarios del BIRF se han negado a comprometer su soberanía mediante el proceso de preparación y presentación de PRSP a los Directorios de las instituciones financieras internacionales para someterlos a su “aprobación.”

- La CPIA (comprendida por los cuatro grupos mencionados en la Parte B) representa el 80% de la calificación de un gobierno.
- El Banco Mundial también califica el desempeño de cada gobierno en función de la cartera de préstamos sin amortizar. Esta calificación corresponde al 20% de la calificación del gobierno y mide cómo gestiona un gobierno sus recursos crediticios, inclusive en qué medida realiza desembolsos oportunos mediante prácticas de contratación eficientes.
- Finalmente, el monto de las donaciones y préstamos a los cuales tiene acceso el gobierno prestatario aumentará o disminuirá como consecuencia de la aplicación por el Banco Mundial del “factor de gobernanza” a las calificaciones de desempeño de la CPIA y la cartera de préstamos sin amortizar.⁸ El “factor de gobernanza” de cada país se deriva de calificaciones seleccionadas, que incluyen la calidad del programa de desarrollo y la gestión del sector público y sus instituciones. Por lo tanto, al factor de gobernanza se le otorga un peso relativo sumamente alto con respecto a los demás criterios. En años recientes, la aplicación del factor de gobernanza llegó a reducir la partida de fondos para algunos países hasta un 50%.⁹

8 La metodología supone hallar un promedio ponderado del puntaje de la CPIA y del puntaje del desempeño de la cartera multiplicando el resultado por el “factor de gobernanza” para producir la Calificación de Desempeño AID del país.

9 Asociación Internacional de Desarrollo. “IDA’s Performance-Based Allocation System: Current and Emerging Issues”. Octubre de 2003, p. 2. Actualmente, está previsto que el peso del factor de gobernanza disminuya en relación con otros factores.

E. ¿Por qué es controvertida la calificación del desempeño de los gobiernos prestatarios?

- La mayoría de los actores en el ámbito del desarrollo critican los sistemas como el de la CPIA, que equivalen a un conjunto de “buenas” políticas e instituciones que se aplican por igual y sin distinciones en todos los casos. Por ejemplo, no existe un consenso sobre qué constituye “buena” política comercial. Incluso cuando hay acuerdo sobre los principios de política general, persisten las discrepancias, incluso entre economistas neoliberales, acerca del ritmo, el orden y la aplicación de estas políticas, así como sus consecuencias, tales como los efectos distributivos de corto plazo.
- La metodología del Banco Mundial para evaluar la gobernanza de un país (por ejemplo, la responsabilidad ante sus ciudadanos) es muy poco confiable. No obstante, la CPIA asigna más peso al factor de gobernanza que a cualquier otro conjunto de indicadores. El indicador de gobernanza de moda es el Kaufmann-Kraay del Banco Mundial, pero los propios inventores del indicador reconocen abiertamente que posee un altísimo margen de error.
- Cuando los puntajes relativos a algunos criterios (gobernanza, género, responsabilidad del gobierno) limitan o dan forma a decisiones fundamentales relativas a la distribución de fondos y al papel del gobierno, el proceso podría violar el Convenio Constitutivo del Grupo del Banco Mundial, que prohíbe la interferencia en los asuntos políticos internos de los países.¹⁰
- El sistema de calificación podría acentuar aún más el tratamiento poco equitativo de los países al persuadir a los gobiernos con menos poder y recursos de cumplir las prescripciones derivadas de la CPIA, mientras los países más ricos y poderosos actúan a su antojo. Por ejemplo, el FMI y el Banco Mundial han persuadido a algunos gobiernos (especialmente a los más pobres) de adoptar normas de acuerdos comerciales que ni siquiera fueron negociados.¹¹ Los países más prósperos gozan de una autonomía mayor.

10 Este tipo de interferencia es habitual, pero no se la reconoce. Por ejemplo, el “Strategic Communications Toolkit on Privatization” (Manual de Comunicaciones Estratégicas sobre Privatización) (2002) del Banco Mundial instruye a sus funcionarios cómo conseguir mayorías parlamentarias en los países prestatarios para aprobar leyes privatizadoras que cuenten con el respaldo del Banco Mundial.

11 El FMI y el Banco Mundial exigen que los gobiernos adopten procedimientos que establezcan “transparencia en las adquisiciones”, cuando en Cancún 169 países en desarrollo se opusieron a iniciar negociaciones comerciales al respecto. Lo que resulta más escandaloso es que el Banco Mundial propuso condiciones obligatorias a los préstamos que exigen a los prestatarios la adopción de leyes que abogan por el “tratamiento nacional” de las compras estatales. Eso significa que los gobiernos tendrían que tratar a los proveedores extranjeros (por ejemplo, proveedores de agua, atención médica, educación) igual que a los proveedores nacionales, en todo sentido, inclusive el de subsidios equivalentes. (Ver el Crédito de Apoyo a la Lucha contra de la Pobreza de Ghana, julio de 2003).

- El Banco Mundial no es la institución adecuada para calificar el desempeño en áreas donde tiene malos antecedentes y escasos conocimientos aplicados (desarrollo institucional, igualdad de género y crecimiento del uso intensivo de la mano de obra). Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas posee un mandato más sólido que el Banco Mundial para trabajar en el ámbito político y evaluar la gobernanza.
- En el mundo de hoy, muchas decisiones de política interna reciben un fuerte influjo de factores externos (*shocks* exógenos, como la caída en los precios de materias primas; catástrofes naturales; movimientos erráticos de donantes y demás flujos financieros; y el propio proceso de la CPIA). Por lo tanto, la calificación de la CPIA puede castigar a los gobiernos por factores que están fuera de su control.
- El debate existente en torno a la legitimidad de un sistema de calificación que abarca una gama tan amplia de criterios de desempeño político, social y económico es mínimo. Tampoco hay mucha discusión acerca de las consecuencias que tiene el sistema para la autonomía política de los prestatarios, especialmente para los prestatarios de bajos ingresos. En lugar de abordar temas tan fundamentales, los donantes y acreedores compiten entre sí para ver cuál de ellos tiene el mejor sistema de calificación.

F. ¿Qué sucede cuando un gobierno no pasa la prueba de la CPIA?

Es común que los países que reciben bajos puntajes en la CPIA también integren la lista de Países Pobres bajo Tensión (LICUS). (Ver en Apéndice los países que reciben puntajes transpuestos de “D” o “F”). Los donantes y los acreedores asumen la responsabilidad por muchas funciones de los gobiernos presuntamente “fracasados” de los países LICUS. En 2002, los donantes y acreedores están fijando una variedad de mecanismos, como la Autoridad de Servicio Independiente, en cada uno de los 30 países LICUS. Estos mecanismos permiten a los donantes y los acreedores gestionar las finanzas y tercerizar servicios públicos a entidades privadas (incluyendo ONG y agencias intergubernamentales).¹²

G. ¿Las “buenas políticas” fomentan el crecimiento económico?

Destacados economistas del Banco Mundial, como David Dollar, utilizan las estadísticas de la CPIA para probar, entre otras cosas, que los gobiernos con “buenas políticas” (como las define la CPIA) prosperan y dan buen uso a la ayuda extranjera y el crédito. Esta importante afirmación es la base de

12 El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004* del Banco Mundial describe el papel de la Autoridad de Servicio Independiente (p. 215). Debido a la situación especial de los países LICUS, el Banco Mundial está diseñando una nueva escala de calificación del desempeño que permitirá diferenciarlos más claramente.

las políticas de “selectividad” de los donantes y acreedores, mediante las cuales éstos destinan cada vez más créditos a los gobiernos que hayan adoptado “buenas políticas”. Por ejemplo, los préstamos del Banco Mundial se concentran en tres de los 24 estados de India, comprometidos a implementar el desarrollo del sector privado.¹³

Un equipo de economistas independientes liderado por William Easterly¹⁴ tuvo un acceso privilegiado a la base de datos mayormente secreta de la CPIA, y por lo tanto pudo evaluar la afirmación del Banco Mundial de que existe una correlación entre las “buenas políticas” y el crecimiento económico en los países en desarrollo. Sin embargo, al utilizar la base de datos de la CPIA, el equipo de Easterly no logró repetir los resultados de Dollar, y en cambio concluyó que “la ayuda externa no aumenta el crecimiento en un contexto de políticas buenas.”¹⁵

Los propios evaluadores internos del Banco Mundial advierten que no se debe interpretar ningún trabajo de investigación del Banco Mundial como conclusión de que las “políticas buenas”, como las evaluó la CPIA entre 1997 y 2000, ayudan a explicar el buen crecimiento económico.¹⁶

II. ¿Cómo puede la CPIA debilitar la soberanía?

A. ¿Un camino para todos?

Muchos de los criterios de calificación de la CPIA implican que un buen desempeño del gobierno se consigue avanzando en la aplicación de las políticas preferidas por las instituciones de Bretton Woods (por ej., liberalización comercial total; superávits presupuestarios) en lugar de adaptar las políticas a las condiciones específicas del país y mucho menos a las preferencias de sus ciudadanos (aunque se trate de mayorías considerables) o de sus representantes electos.

Este sistema de calificación del Banco Mundial equivale a elaborar políticas iguales para todos los prestatarios de los países en desarrollo y en transición, sin distinción. Las operaciones financiadas por el Banco Mundial dependen de que el gobierno cumpla las recomendaciones políticas de la institución, incluidas las que procuran corregir las debilidades de desempeño, según la evaluación de la CPIA.

Es verdad que los gobiernos suelen transmitir solicitudes al Banco Mundial a través de instrumentos, como las Cartas de Política de Desarrollo, que

13 El Banco Mundial trabaja en estrecha cooperación con los estados de Karnataka, Tamil Nadu y Andhra Pradesh. Aunque Andhra Pradesh aplica los preceptos del Banco Mundial desde hace siete años, sigue con crecimiento estancado.

14 Hasta hace poco, William Easterly era economista del Banco Mundial.

15 Comunicación de W. Easterly con la autora, 27 de febrero de 2004.

16 Citado en Herman, Barry, “How Should Measurements of an Enabling Environment for Development Be Used?” Documento de discusión para la 18ª Reunión del Equipo Técnico del Grupo de los 24. Ginebra, 8 y 9 de marzo de 2004.

defienden el compromiso con ciertas políticas. Sin embargo, esas Cartas suelen ser redactadas por el propio Banco Mundial. Incluso cuando son los gobiernos quienes elaboran sus compromisos políticos, lo hacen para acceder a los fondos crediticios, no porque las políticas hayan sido aprobadas en el país. Por lo tanto, cuando el Banco Mundial liga estos compromisos a condiciones políticas que los gobiernos están obligados a cumplir, es posible que siga debilitando no sólo los procesos de decisión democráticos, sino también la propiedad institucional necesaria para sustentar la implementación de las políticas.

¿Qué son PRSP, EAP y ODM?

PRSP. El FMI y el Banco Mundial exigen que todo país de bajos ingresos prepare un Documento de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (PRSP) (una “estrategia de desarrollo nacional” de tres años) para recibir financiación externa y reducción de la deuda. Durante la preparación de los PRSP, los gobiernos a menudo solicitan los aportes de una gran diversidad de grupos nacionales. Apparentemente, el objetivo principal de los PRSP es fortalecer la propiedad de cada país de su futuro de desarrollo. No obstante, es posible que esa propiedad no se concrete ya que, entre otras cosas, los donantes y acreedores tienen una fuerte participación en los PRSP. Asimismo, cada PRSP debe ser respaldado por los Directorios Ejecutivos del FMI y del Banco Mundial.

Se supone que el PRSP brinda un marco para la asistencia externa, pero no siempre sucede así. El Banco Mundial es muy selectivo acerca de qué políticas apoyadas por el PRSP se integran a la Estrategia de Asistencia al País.

EAP. Para cada gobierno prestatario, el Banco Mundial prepara una Estrategia de Asistencia al País (EAP) que pauta las eventuales inversiones del Banco Mundial a mediano plazo (por ejemplo, tres años) y estipula qué condiciones políticas (o sea, “desencadenantes de desempeño”) debe implementar el gobierno. El documento es importante porque identifica las operaciones financiadas por el Banco Mundial que se implementarán en la práctica en cooperación con otros acreedores y donantes.

Años atrás, la dirección del Banco Mundial propuso que la EAP fuera un contrato entre el Banco Mundial y el gobierno prestatario, pero la propuesta fue rechazada. Por lo tanto, en la actualidad la EAP le pertenece exclusivamente al Banco Mundial.

ODM. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) apuntan a reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la pobreza para el año 2015. El PRSP es la “hoja de ruta” que conduce a los ODM. Por lo tanto, la consecución de los ODM depende en grado sumo de las recomendaciones políticas derivadas de la CPIA que orientan la aplicación de las operaciones financiadas por el Banco Mundial (según se expresan en la EAP) en colaboración con otros donantes y acreedores. ■

B. La CPIA y los condicionamientos políticos: ¿incompatibles con la propiedad del país?

Es posible que el sistema de calificación de la CPIA (especialmente la evaluación de la calidad de la gobernanza de un prestatario) represente un tipo nuevo y más poderoso de condicionamiento que interfiere en los asuntos internos de un país. En lugar de recompensar a los gobiernos que prometen adoptar las condiciones de los préstamos, la CPIA habilita al Banco Mundial a recompensar a aquellos que ya se sometieron a sus preferencias políticas. En el proceso de la CPIA no existe ninguna participación ni propiedad alguna de parte del país prestatario. Por lo tanto, es posible cuestionar la legitimidad de las reformas económicas y de los acuerdos de reducción de la deuda cuando el impulso que las llevó a cabo se origina en instrumentos influyentes, como la CPIA, que carecen de propiedad o participación de los prestatarios.

C. La CPIA y el PRSP

El FMI y el Banco Mundial prometieron que el PRSP fijaría las prioridades del gobierno que, a su vez, orientarían las operaciones financiadas por donantes y acreedores. Sin embargo, la soberanía de los gobiernos resulta comprometida porque:

- Las instituciones no cumplieron su promesa. En la práctica, la CPIA del Banco Mundial puede ser más influyente que el PRSP para dar forma a las políticas económicas fundamentales de los países prestatarios. Como se señalara anteriormente, el Banco Mundial exigirá que el gobierno corrija las debilidades reveladas por la calificación de la CPIA para calificar para nuevos préstamos o para la reducción de la deuda. Asimismo, los objetivos presupuestarios del gobierno, que incluyen los topes presupuestarios para las acciones prioritarias identificadas por el PRSP, deben adaptarse al concepto de objetivos “realistas” del FMI.
- Los donantes y los acreedores promueven las prioridades de la CPIA a medida que desempeñan un papel destacado en la preparación del PRSP de los gobiernos. En efecto, la influencia de los actores externos puede eclipsar la influencia de los grupos nacionales y hasta la de los legisladores. El proceso de elaboración de los PRSP puede desplazar los procesos de elaboración de políticas autóctonas.¹⁷
- Las recomendaciones políticas derivadas de la CPIA pueden sobrepasar las prioridades políticas de ciudadanos y funcionarios electos. Los grupos nacionales no están al tanto de la calificación que reciben sus gobiernos en la CPIA ni de las consecuencias que genera esa calificación en las políticas públicas.

¹⁷ Cuando Senegal procuró adoptar una política autónoma en su “10º Plan de Desarrollo Económico y Social para 2002-2007”, el FMI y el Banco Mundial concluyeron que el PRSP debería sustituir al plan autóctono, al que calificaron de “cosa del pasado”.

D. La CPIA y la EAP: ¿incumplimiento cada vez más caro?

En cada EAP, el Banco Mundial especifica las condiciones políticas (es decir, los disparadores) que el gobierno debe cumplir para retener o aumentar su acceso a los fondos. El Banco Mundial estipula que estos disparadores deben derivarse de la calificación del desempeño que realiza la CPIA. Un documento del Banco Mundial de marzo de 2003 señala que los principales preceptos políticos incluidos en la EAP “apuntan cada vez más a aspectos de la CPIA que ya han demostrado ser débiles. Los disparadores también pueden incluir objetivos políticos del PRSP, hasta el punto de que se espera que fortalezcan el desempeño político e institucional”.¹⁸

Cuando un gobierno no cumple una condición política vinculada a un préstamo puede perder el acceso a cuotas futuras de ese préstamo. No obstante, el incumplimiento tiene consecuencias mucho mayores cuando la condición política está incluida en la EAP que el Banco Mundial formuló para el gobierno. Un gobierno que haya incumplido puede perder el acceso a una sucesión de préstamos y, en algunos casos, el Banco Mundial puede cancelar la asistencia a un sector o a un país entero y, junto con el FMI, suspender la reducción de la deuda.

Como la EAP (propiedad del Banco Mundial) sólo incluye algunos objetivos políticos seleccionados del PRSP (propiedad del gobierno), el plan de desarrollo del Banco Mundial podrá reflejar prioridades distintas a las del gobierno.

E. La CPIA y los ODM

Aunque presuntamente el PRSP es la “hoja de ruta” para alcanzar los ODM, la influencia de la CPIA sobre el PRSP subraya la falta de propiedad de los gobiernos ante el futuro de su propio desarrollo. Asimismo, la consecución de los ODM depende significativamente de si las preferencias políticas neoliberales aunadas a la CPIA pueden ayudar a superar la pobreza y la necesidad. Existen más evidencias para refutar esta afirmación que para respaldarla.¹⁹

En consecuencia cabe preguntar: ¿quién es responsable por el logro de los ODM? ¿Los gobiernos, que posiblemente necesiten adoptar políticas derivadas de la CPIA para mantener el vínculo financiero vital con sus donantes y acreedores? ¿O los donantes y acreedores que dirigen el proceso de desarrollo tras “bambalinas”?

¹⁸ Banco Mundial, “Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions”. 14 de marzo de 2003, p. 49.

¹⁹ Cabe destacar que Weisbrot y Baker hallaron que las tasas de crecimiento en todas las regiones fueron superiores en el período 1960-1980, antes de la introducción del ajuste estructural, que en el período 1980-1997. De manera similar, Easterly halló una correlación inversa entre el número de préstamos de ajuste realizados por año y las tasas de crecimiento de los países en desarrollo. Ver también King, Lawrence P. *The Emperor Exposed: Neoliberal Theory and De-Modernization in Post Communist Society*. Universidad de Yale, 2002.

III. Conclusión

Los donantes y los acreedores dominan más que nunca la elaboración de políticas de los países de bajos ingresos. La CPIA representa una camisa de fuerza política. Más allá de lo que diga la estrategia de desarrollo propia de un determinado país (o PRSP), es probable que el país acepte las recetas políticas derivadas de la CPIA si desea retener el apoyo externo. Los gobiernos se encuentran en un gran aprieto si los ciudadanos y funcionarios electos eligen un camino distinto al especificado por las prioridades derivadas de la CPIA. Instrumentos como la CPIA convierten en espejismo la "propiedad" de los procesos de desarrollo por parte de los países.²⁰

El sistema de calificación de la CPIA debilita la democracia en los países prestatarios al limitar las opciones políticas al alcance de los ciudadanos y sus funcionarios electos. Si los donantes y demás acreedores multilaterales adoptan el sistema de calificación de la CPIA, entonces el cártel político con la mayor parte de la ayuda, el crédito y la reducción de la deuda generará consecuen-

cias incluso más profundas para la democracia y el desarrollo.

La camisa de fuerza de la CPIA es un indicador del enfoque cada vez más ideológico que existe en torno a la elaboración de las políticas. El economista Dani Rodrik, de la Universidad de Harvard, concluye que "cuanto mayor sea el vaivén de la disciplina del mercado, menor será el espacio para la gobernanza democrática (...). Las normas económicas internacionales deben incorporar cláusulas de escape o salida que permitan a las democracias reafirmar sus prioridades cuando éstas choquen contra las obligaciones asumidas con las instituciones económicas internacionales. Estas cláusulas deben verse no como 'derogaciones' ni violaciones de las reglas, sino como una parte genérica de los arreglos económicos internacionales sostenibles."²¹ Ocasionalmente, tales escapes a las obligaciones son posibles para los grandes prestatarios del FMI y el Banco Mundial, pero esas instituciones discriminan a los países de bajos ingresos.

El enfoque de Rodrik es minimalista en tanto permitiría a los gobiernos excusarse de los com-

promisos asumidos, libremente o bajo presión, con el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, el ideal - tantas veces proclamado y tan poco practicado - sería que los gobiernos y sus ciudadanos fueran autores y propietarios de sus estrategias nacionales.

Para poner estas ideas heréticas en perspectiva, uno podría preguntar razonablemente qué tipo de calificación de la CPIA recibirían los gobiernos de los países industrializados. Los gobiernos de los países en desarrollo no reciben la misma flexibilidad que sus contrapartes más ricos reclaman para sí al decidir si liberalizan, flexibilizan o ejercen una disciplina presupuestaria mayor. Por ejemplo, si Estados Unidos y la Unión Europea fueran objeto de la evaluación de la CPIA, sus políticas fiscales actuales conducirían a medidas de austeridad que son políticamente inimaginables. Las políticas cotidianas de los gobiernos que controlan al FMI y el Banco Mundial (proteccionismo descarado, subsidios que distorsionan el mercado y déficits descomunales) revelan un asombroso doble discurso que se burla de la soberanía nacional de la mayoría de los países del mundo. ■

Apéndice:

I. Calificación de desempeño por país para 2003

Para cada grupo de criterios políticos en la CPIA, el Banco Mundial aplica calificaciones numéricas del desempeño que van del 1 (baja) al 6 (alta). Los cuadros en el presente trabajo convierten esos números en cinco notas de "letras" (A, B, C, D y F). El motivo para presentar la información de esta manera es que el propio Banco Mundial ubica a cada gobierno en uno de cinco quintiles, basándose en la calidad de su desempeño en cada ámbito. Los quintiles exhiben el desempeño relativo de los gobiernos entre sí, en tanto la información real y no divulgada presenta los puntajes nominales. Los cuadros a continuación presentan las calificaciones de desempeño acumuladas que realiza el Banco Mundial de los gobiernos prestatarios de bajos ingresos, relativas entre sí. (Todas las calificaciones de los demás prestatarios del Banco Mundial son secretas). Mientras las notas en letras y los quintiles de los

cuales se derivan no son representaciones exactas de los puntajes numéricos, siguen siendo un buen indicador.

Para elaborar la calificación de desempeño global de cada país, el Banco Mundial aplica un "factor de gobernanza" al promedio ponderado del puntaje de la CPIA (que representa el 80% de la calificación global), además del puntaje por el desempeño de la cartera de préstamos sin amortizar del gobierno (que representa el 20%). En otras palabras, para conseguir la calificación nacional de la AID, el Banco Mundial aplica la calificación (absoluta) del "factor de gobernanza" en la columna "A" a las calificaciones promedio (absolutas) en las columnas "B" y "C."²²

II. Criterios de calificación

El Banco Mundial califica según 20 criterios a cada gobierno de países de bajos ingresos empleando una escala numérica (del 1 al 6). La versión 2002 de estos criterios se resume a continuación. Las modificaciones en la versión 2003 fueron escasas.²³

A. Gestión económica

- **Gestión de la inflación y la cuenta corriente.** Los países con la calificación más alta (6) no tuvieron necesidad de aplicar un programa de estabilización al menos desde hace tres años. Los países con la calificación más baja (1) necesitaron, pero no tuvieron, un programa aceptable al menos desde hace tres años.
- **Política fiscal.** Los países con calificaciones altas tuvieron políticas fiscales coherentes con las condiciones macroeconómicas globales y generaron un equilibrio fiscal que se puede financiar sosteniblemente en el futuro previsible, incluso mediante flujos de ayuda cuando corresponda.
- **Gestión de la deuda externa.** Las calificaciones toman en cuenta la existencia y el monto de la deuda; si un país ha estado al día con el servicio de la deuda y por cuánto tiempo; el calendario de vencimientos de la deuda; la probabilidad de una renegociación; y obligaciones futuras del servicio de la deuda en relación con las perspectivas de exportación y las reservas.
- **Gestión y sostenibilidad del programa de desarrollo.** Grado en que la gestión de la economía y el programa de desarrollo reflejan: competencia técnica; compromiso político sostenido y respaldo público y procesos participativos mediante los cuales el público puede influir en las decisiones.

20 La excepción serían los países grandes o los que no dependen en gran medida de la financiación externa y que pueden asumir una postura independiente. Países así, como China, suelen recibir créditos considerables de las instituciones financieras internacionales pero carecen de deudas paralizantes.

21 Rodrik, Dani. *Four Simple Principles for Democratic Governance of Globalization*. Universidad de Harvard, mayo de 2001. www.demglob.de/rodrikipaper.html

22 Algunos países no fueron calificados y no aparecen en los cuadros siguientes, por ejemplo, Afganistán, Liberia, Myanmar, Somalia, Timor-Leste. S/C indica que el país no fue calificado en esa categoría.

23 Las modificaciones recientes en el sistema se pueden revisar en: www.worldbank.org/ida

Calificaciones de desempeño por país para 2003

	Calificación del país de la AID	A. Gobernanza	B. Calificación global de la CPIA	1. Gestión económica	2. Políticas estructurales	3. Inclusión social	4. Sector público	C. Desempeño de cartera		Calificación del país de la AID	A. Gobernanza	B. Calificación global de la CPIA	1. Gestión económica	2. Políticas estructurales	3. Inclusión social	4. Sector público	C. Desempeño de cartera
Europa/Asia Central									Kenya	C	C	C	C	C	C	B	F
Albania	C	C	C	C	B	C	D	B	Lesotho	C	C	C	B	C	D	B	F
Armenia	A	B	A	A	A	B	B	A	Madagascar	A	A	B	B	B	B	B	A
Azerbaiyán	B	B	B	A	C	D	C	A	Malawi	B	B	C	D	C	B	B	C
Bosnia y Herzegovina	B	B	B	B	B	C	C	B	Malí	B	C	B	A	C	C	B	C
Georgia	D	D	C	D	D	B	F	C	Mauritania	A	A	A	A	B	B	A	A
Kirguistán	C	C	C	C	D	B	D	C	Mozambique	B	B	C	C	D	C	C	C
Moldova	C	C	C	D	C	C	D	C	Níger	D	D	D	C	D	D	D	D
Serbia y Montenegro	B	B	C	C	C	A	C	D	Nigeria	F	F	F	F	F	F	F	F
Tayikistán	D	D	D	D	F	D	F	B	Rwanda	B	A	B	C	B	C	B	C
Uzbekistán	F	F	F	F	F	C	F	C	Santo Tomé y Príncipe	D	C	F	F	F	F	D	B
									Senegal	B	B	A	A	A	C	B	C
América Latina y el Caribe									Sierra Leona	D	C	D	D	D	D	D	D
Bolivia	C	D	B	C	B	B	B	D	Sudán	F	F	F	F	F	F	F	S/C
Dominica	B	B	C	F	A	B	B	C	Tanzania	A	A	A	A	B	A	A	C
Granada	A	A	A	B	A	A	A	C	Togo	F	F	F	F	D	F	F	F
Guyana	B	C	C	C	C	D	C	A	Uganda	A	A	A	A	A	A	B	B
Haití	F	F	F	F	F	F	F	S/C	Zambia	C	C	C	D	B	C	B	C
Honduras	B	B	A	C	A	A	B	D	Zimbabwe	F	F	F	F	F	F	F	F
Nicaragua	B	B	A	C	A	A	A	F									
Santa Lucía	A	A	A	A	A	A	A	B	Asia Meridional/Asia Oriental/Pacífico								
San Vicente y las Granadinas	A	A	A	A	A	A	A	F	Bangladesh	C	D	B	A	B	B	D	F
África									Bhután	A	A	A	A	C	A	A	A
Angola	F	F	F	F	F	F	F	C	Camboya	F	F	D	C	F	D	F	F
Benin	A	A	B	B	A	F	B	A	India	A	A	A	A	B	B	A	C
Burkina Faso	B	B	B	A	C	B	A	D	Indonesia	C	D	B	B	B	B	C	D
Burundi	D	D	F	D	F	F	F	A	Kiribati	D	C	D	B	F	F	C	S/C
Camerún	C	D	C	B	B	D	D	D	Laos	D	F	F	D	F	D	F	A
Cabo Verde	A	A	A	B	A	A	A	A	Maldivas	C	C	A	B	A	B	A	F
República Centroafricana	F	F	F	F	D	F	F	F	Mongolia	C	C	C	C	C	C	C	C
Chad	D	D	D	C	D	D	D	F	Nepal	B	B	B	A	B	D	B	D
Comoras	F	F	F	F	F	F	F	D	Pakistán	B	C	B	B	A	C	A	C
Congo, Rep. Dem.	D	D	D	D	F	F	F	C	Papua Nueva Guinea	F	F	F	F	D	F	F	S/C
Congo, Rep.	D	D	D	D	D	F	D	C	Samoa	A	B	A	A	A	C	A	B
Côte d'Ivoire	D	D	D	F	C	F	C	F	Sri Lanka	A	A	A	A	A	A	A	F
Djibouti	D	D	D	D	C	D	D	D	Islas Salomón	F	F	F	F	F	F	F	F
Eritrea	D	D	D	F	F	B	C	C	Tonga	F	F	D	D	F	C	D	C
Etiopía	C	B	C	C	F	C	B	C	Vanuatu	F	F	D	D	F	F	C	S/C
Gambia	C	C	D	D	C	D	D	D	Vietnam	C	D	A	A	D	A	C	C
Ghana	A	A	B	C	B	B	A	D									
Guinea	D	D	D	F	D	D	D	D	Medio Oriente/África del Norte								
Guinea-Bissau	F	D	F	F	F	F	F	F	Yemen	B	C	B	A	D	C	C	C

B. Políticas estructurales

- **Política comercial y régimen cambiario.** En qué medida el marco político fomenta el comercio y los movimientos de capital. Los países con una nota alta tienen bajos (10% o menos) aranceles promedio (medidos por los flujos comerciales internacionales) con escasa dispersión y restricciones cuantitativas o impuestos a la exportación insignificantes o nulos. No existen monopolios de comercialización. Los impuestos indirectos (por ejemplo, tributos internos o recargos sobre ventas) no discriminan contra las importaciones. La administración aduanera es eficiente y reglamentada. Existen pocas o nulas restricciones cambiarias al ingreso de capitales de inversión de largo plazo.
- **Estabilidad y liquidez financiera.** Este punto evalúa si la estructura del sector financiero, y las políticas y disposiciones que la afectan, apoyan la diversificación de los servicios financieros y presentan un riesgo mínimo de falla sistémica. Los países con calificaciones bajas presentan barreras altas al ingreso y la relación capital-activos de los bancos es inferior al 8%. Los países con puntajes altos poseen sectores financieros diversificados y competitivos que incluyen seguros, financiación por emisión de acciones y de deuda, e instituciones de ahorro no bancarias. Una o más agencias independientes regulan efectivamente los bancos e instituciones no bancarias sobre la base de normas prudenciales. Las leyes de gestión empresarial aseguran la protección de los accionistas minoritarios.
- **Eficiencia del sector bancario y movilización de recursos.** Este punto evalúa hasta qué punto las políticas y disposiciones que afectan a las instituciones financieras ayudan a movilizar ahorros y brindar una intermediación financiera eficaz. Los países con puntajes altos tienen tasas de interés reales y fijadas por el mercado sobre los préstamos. Las tasas de interés reales sobre los depósitos son significativamente positivas. La diferencia entre las tasas para depósitos y préstamos es razonable. Existe una proporción importante de crédito directo en relación con el crédito total. Los flujos crediticios al sector privado superan los flujos crediticios al gobierno.
- **Entorno competitivo para el sector privado.** Este punto evalúa si el Estado inhibe la existencia de un sector privado competitivo, ya sea mediante la reglamentación directa o al reservar actividades económicas importantes para entes controlados por el Estado. No evalúa el grado de propiedad estatal en sí, sino el grado en que ésta podría limitar la competencia del mercado. En un marco ideal, las empresas tienen igualdad de acceso al ingreso y la salida de todos los productos y los sectores.
- **Mercados de factores y productos.** Este punto abarca las políticas que afectan la eficacia

de los mercados de tierras, mano de obra y bienes. Los países con puntajes altos limitan los controles o subsidios a los precios, los salarios, la tierra y la mano de obra. Los controles restantes se aplican sin excepciones y son justificados expresamente por razones de seguridad social o eficiencia.

- **Políticas e instituciones para un medio ambiente sostenible.** Este punto evalúa hasta qué grado las políticas económicas y ambientales fomentan la protección y el uso sostenible de los recursos naturales (tierras, agua, bosques, etc.), el control de la contaminación, y la recaudación e inversión de rentas sobre los recursos.

C. Políticas para la inclusión social y la equidad

- **Género.** Este punto evalúa hasta qué punto el país creó leyes, políticas, prácticas e instituciones que promuevan la igualdad en el acceso de hombres y mujeres a los recursos y oportunidades sociales, económicos y políticos.
- **Equidad en el uso de los recursos públicos.** Este punto evalúa hasta qué punto la estrategia de desarrollo global y el régimen de gastos e ingresos públicos favorece a la población pobre.
- **Creación de recursos humanos.** Este punto evalúa las políticas e instituciones que afectan el acceso y la calidad de la educación, la capacitación, la alfabetización, la salud, la prevención del SIDA, la nutrición y los aspectos derivados del desarrollo de los recursos humanos de un país.
- **Protección social y trabajo.** Las políticas gubernamentales reducen el riesgo de caer en la pobreza y apoyan las estrategias de supervivencia de los pobres. Las redes de seguridad son necesarias para proteger a los pobres crónicos y a los vulnerables. Las necesidades de ambos grupos son importantes, pero en los países donde los pobres crónicos reciben una protección insuficiente, corresponde un puntaje insatisfactorio (2 o 3).
- **Seguimiento y análisis de la pobreza.** Este punto evalúa la calidad de la información sobre la pobreza y su empleo en la elaboración de las políticas.

D. Gestión e instituciones del sector público

- **Derechos sobre la propiedad privada y gobernanza reglamentada.** Los países con puntajes altos tienen una estructura de gobernanza reglamentada. Los contratos se respetan. Las leyes y reglamentos que afectan a las empresas y las personas se aplican sin excepciones y no están sujetas a negociación.
- **Calidad de la gestión presupuestaria y financiera.** Este punto evalúa la calidad de los procesos empleados para dar forma al presu-

puesto y rendir cuentas por los gastos públicos. También abarca hasta qué punto el público, a través de la legislatura, participa en el presupuesto y los procesos de contralor. Las calificaciones deberían cubrir a los gobiernos nacionales y locales, debidamente ponderadas.

- **Eficacia de la movilización de ingresos.** Este punto evalúa el patrón global de movilización de ingresos, no sólo a la estructura fiscal como existe en el papel, sino a los ingresos de todas las fuentes, como se recaudan efectivamente. Los países con puntajes altos generan la mayor parte de los ingresos a través de impuestos de bajo nivel de distorsión como el IVA, a la propiedad, etc. Los impuestos empresariales y personales son acordes a los niveles internacionales. La base de los principales impuestos es amplia y sin exenciones arbitrarias. La administración tributaria es eficaz, económica y totalmente reglamentada.
- **Eficiencia del gasto público.** Este punto evalúa hasta qué punto los resultados deseados de los programas públicos están claramente definidos y los recursos existentes usados eficientemente para alcanzarlos. Los gobiernos nacionales y locales deben ser ponderados adecuadamente. Los países con puntajes altos especifican los resultados previstos de los programas públicos. El desempeño es reportado e influye sobre las partidas presupuestarias. La retribución de los empleados públicos es adecuada (por ejemplo, al menos 75% de la retribución comparable en el sector privado) y su contratación y ascensos se basan en la competencia. Los diferentes organismos del Estado tienen flexibilidad para tomar decisiones operativas y deben responder por sus resultados y ceñirse al presupuesto.
- **Transparencia. Rendición de cuentas y corrupción en el sector público.** En los países con puntajes altos, los motivos de las decisiones y sus resultados y costos son claros y comunicados al público en general. La rendición de cuentas por las decisiones tomadas se asegura a través de auditorías, inspecciones, etc. Se aplica la reglamentación del conflicto de intereses de los empleados públicos. Las autoridades vigilan la existencia de la corrupción e implementan sanciones de manera transparente. ■