

## LA TRANSPARENCIA DEL BANCO MUNDIAL Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO UN VISTAZO DESDE MÉXICO

Susana Cruickshank y Flavio Lazos

### Introducción

Una democracia fuerte se fundamenta sustancialmente en el diálogo productivo entre los diferentes actores políticos, suponiendo que todos disponen de información útil. En este sentido, la información pública es sin duda una herramienta de empoderamiento ciudadano.

Por ello, podemos considerar que en México la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y su mecanismo garante, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) son resultado de una construcción ciudadana y de los nuevos equilibrios derivados de la **alternancia político-electoral** que vivió el país a partir de 2000.

Con todo, es importante señalar que la apertura informativa mexicana fue posterior en más de diez años a las reformas de transparencia y apertura de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y regionales. Específicamente, los cambios en la política del Banco Mundial (BM) datan de 1993, se profundizaron en 2001<sup>1</sup> y se explican básicamente por fuertes presiones de coaliciones cívicas y sociales tanto del hemisferio Norte como del Sur, especialmente de la India.

Ahora bien, se puede afirmar que es muy amplio el derecho a saber sobre préstamos, donaciones, formas y montos de ejecución; que durante mucho tiempo ésta fue información exclusiva de los gobiernos y de las instituciones multilaterales. Sin duda, existen adelantos pero también algunos claroscuros.

<sup>1</sup> Banco Mundial, *Política del Banco Mundial sobre el acceso a la información*, 2002. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/documents/Translations/ES-The-WB-Disclosure-Policy.pdf>. La primera versión data de marzo de 1994; aquella citada aquí es la actualmente vigente.

## Avances

El tema de la transparencia de los gobiernos no es sólo un derecho sino una condición fundamental para la justicia y la construcción de la democracia.<sup>2</sup> Todo Estado se fortalece si quienes lo integran tienen información útil, pues la información construye ciudadanía.

En este principio se fundamenta toda apelación de transparencia de las instancias públicas. Según dicha lógica, las IFI integradas por gobiernos democráticos no deberían estar fuera de estos procesos. Mucho menos aquellas cuyo fin último es la generación de desarrollo y que manejan fondos públicos de los gobiernos miembros. No obstante, los organismos multilaterales señalaban que la confidencialidad de sus documentos se basaba en la negación de los gobiernos de hacer pública la información y en que los socios de los bancos eran los gobiernos y no la ciudadanía.

En respuesta a las severas políticas de ajuste estructural y sus consabidas consecuencias durante la década pasada, ciudadanos de distintas partes del mundo comenzaron a poner sus miradas inquisitorias en las IFI. No sólo mediante masivas manifestaciones, sino también escrutando rigurosamente sus políticas y proyectos.

Un mecanismo del que se valieron algunas organizaciones civiles / sociales durante mucho tiempo fue la obtención clandestina de documentos acerca de proyectos y de estrategias para los países o las regiones. En el caso de México, dos organizaciones y una red de mujeres (Equipo Pueblo, Transparencia y la Red de las Multilaterales en la Mira de las Mujeres, respectivamente) dieron seguimiento a los bancos multilaterales de desarrollo desde comienzos de la década pasada. La solidaridad de organizaciones de los países del norte fue fundamental en este camino.

El controvertido Plan Puebla-Panamá (PPP), impulsado por el gobierno mexicano, es un caso reciente de cómo la resistencia civil regional, actuando de manera informada y coordinada, y anticipándose a la toma de decisiones “desde arriba”, puede lograr detener un proyecto polémico. Al respecto, tanto el BM como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tomaron nota. El primero se distanció por completo del PPP y el segundo bajó su perfil, apoyándolo políticamente, pero canalizando pocos recursos para su implementación.

<sup>2</sup> Rodríguez Zepeda, Jorge, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia 04, IFAI, México, 2004.

Si se habla de información cibernética, se puede decir que los portales de internet del BM y del BID son completos y transparentes. La renovación es sistemática, el contenido amplio y sustancial. Se puede conocer desde la cartera de proyectos por país, grado de desembolso, fechas de aprobación, reportes financieros detallados, instancia ejecutora, etcétera. Muchas de las políticas regionales estratégicas son puestas a consulta.

Cabe mencionar que en 2005 el Banco Mundial revisó su política de apertura informativa<sup>3</sup> para “ampliar, racionalizar y simplificar”. Eso incluye, entre otras, abrir muchos procedimientos operativos y aumentar los documentos disponibles al público al mismo tiempo que a los directores. El BM considera que ha sido positiva su política de acceso a la información y asume su liderazgo entre las IFI.<sup>4</sup>

## Limitaciones

Sin embargo, la información cibernética es insuficiente en un país donde es materialmente inalcanzable desde las zonas rurales. El trabajo de difusión de políticas y programas realizado por organizaciones ciudadanas es insuficiente. La responsabilidad de la difusión de esta información es de los bancos multilaterales y de los gobiernos nacionales.

Durante varios años una de las demandas ciudadanas fundamentales se refirió a los documentos en los que se delinear las políticas a seguir en cierto periodo de tiempo (que para México el BM denomina *Country Partnership Strategy*). Dichos textos se elaboran junto con instancias nacionales y pertenecen tanto al país como al banco. Actualmente en algunos países, como el nuestro, estos documentos se ponen a consulta con diferentes grupos ciudadanos, pero los mecanismos existentes aún son limitados. Las consultas no garantizan que las políticas, programas y/o proyectos partan de las demandas, más bien sólo legitiman la actuación de las instancias.

Los mecanismos de información y de consulta de los bancos en cada país son diferentes. En el caso de México el BID mantiene el llamado Consejo Asesor de la Sociedad Civil (CASC), conformado pluralmente. Cuando el banco llama a consultas o da alguna información, además de convocar al CASC, el BID convoca a diferentes grupos y organizaciones. ¿Hay vacíos de información entonces? Sí, y la responsabilidad no es exclusiva de las instancias multilaterales, sino también de los gobiernos nacionales.

<sup>3</sup> Banco Mundial, *Política de acceso a la información del Banco Mundial: cuestiones adicionales*, 14 de febrero de 2005. Disponible en: [http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/documents/WorldBankDisclosurePolicy\\_AdditionalIssues-SpanishJul25-05%20FINAL.pdf](http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/documents/WorldBankDisclosurePolicy_AdditionalIssues-SpanishJul25-05%20FINAL.pdf)

<sup>4</sup> Por ejemplo, menciona que en septiembre de 2003, personal del BM fue invitado a informar al Directorio del BID sobre su política en el tema (*op cit.* p.16).

Informativamente, una limitante fuerte de ambos bancos es el predominio de documentos en inglés sin traducción al español, incluso sobre proyectos. Consultados al respecto, oficiales del BM reconocieron que después del año 2000 “hubo mucho dinero para traducciones pero ahora hay pocos fondos [...] se transcriben las obras sintéticas más populares por ejemplo, sobre la pobreza, pero no los estudios completos”.

Añadieron: “es tan importante desclasificar o traducir un documento como capacitar a las personas para conocer la oferta informativa y que verdaderamente sea útil la información”. Para ello, se realizan algunos talleres sobre el uso de la información que genera el BM con académicos, investigadores, legisladores y grupos civiles.

En el caso del BID, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE por sus siglas en inglés), un organismo externo e independiente, presenta en su página electrónica una carencia generalizada de documentos actualizados y en español. De hecho, ninguno de los resultados de las evaluaciones nacionales o sectoriales realizadas se han hecho públicos en español. Por cierto, la evaluación más reciente al programa aplicado en México, *Evaluación del Programa de País (Country Program Evaluation, CPE)* corresponde al período 1999-2000.<sup>5</sup>

La Oficina de Integridad Institucional se encarga de instrumentar la política de información pública del BID (que en 2004 se hizo más abierta la información que antes era confidencial). Es el organismo responsable de recibir cualquier demanda sobre corrupción, fraude y violación ya sea al código de conducta ética o a las políticas del banco en la instrumentación de proyectos en cada país. Si bien es un mecanismo útil e interesante, aún es incipiente y, por lo tanto, insuficiente.

<sup>5</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación del Programa de País (CPE): México, 1990-2000*, Washington.

## Perspectivas

En México, recientemente se modificó el artículo 6º de la LFTAIPG para fortalecer el principio de publicidad en los otros sujetos obligados e interpretando el derecho de acceso a la información pública vinculándolo a los documentos internacionales signados por el país en materia de derechos humanos.<sup>6</sup>

Aunque reconoce que tal modificación es un avance sustantivo en materia de transparencia pública, no incluye explícitamente los documentos que México firma con las instituciones financieras e internacionales.

Además de hacer pública la toma de decisiones del país en las instancias multilaterales, al igual que el BID y el BM, los gobiernos nacionales deben impulsar la ingeniería de la construcción de una política pública que garantice una participación no sólo informada, sino asimilada integralmente al contexto de la problemática o situación a la que dicha política está dirigida. Este vacío es muy grande aún.

Al parecer, el tema de la transparencia ocupará un lugar relevante en la agenda corporativa del BM. Un reto será fortalecer las capacidades locales de múltiples actores (sociales, civiles, académicos, empresariales y, por supuesto, de los tres órdenes de gobierno) para lograr una relación de incidencia constructiva en el conjunto de instrumentos que aplican los organismos multilaterales, a fin de que respondan efectivamente a un proyecto de nación más incluyente y competitivo.

---

<sup>6</sup> Artículo 6. En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados. El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

## Conclusiones y recomendaciones

Es clara una tendencia que considera que, en una era globalizada, la información pública no se debe referir exclusivamente al ámbito nacional, sino que debe ampliarse a las organizaciones multilaterales integradas por gobiernos nacionales, sobre todo aquellas que determinan las líneas estratégicas de políticas y en las que existe deuda pública de por medio.

La información cibernética es una acción insuficiente en un país en el que la desigualdad es lacerante, particularmente en las zonas rurales donde ese tipo de información es materialmente inalcanzable.

La apertura informativa debe ser acompañada de estrategias conjuntas de difusión, amplias y eficientes, así como de mecanismos que permitan construir estrategias, políticas y programas públicos con una participación efectiva, informada e inteligente.

La articulación entre gobierno nacional e instancias multilaterales debe estrecharse reforzando cada ámbito con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La LFTAIPG en México debe ser más explícita e incluir a los organismos financieros internacionales dentro del artículo 6.

Para que los recursos externos promuevan verdaderamente el desarrollo, parece que el desafío es transitar de la abundancia en la información a la efectividad en la incidencia a fin de que los árboles no impidan ver el bosque.