

LA POLITICA DE ACCESO A LA INFORMACION DEL BANCO MUNDIAL

Estudio de caso sobre su implementación en Argentina

Informe final

**Coordinador: Julia Pomares
Supervisor: Natalia Torres**

Octubre 2006

INDICE

1. Diseño de la investigación.....	3
2. La política de acceso a la información del Banco Mundial: surgimiento, características y alcance	9
2.1. El contexto de surgimiento de la política de acceso a la información	9
2.2. Los lineamientos de la política de acceso a la información del Banco Mundial 11	
3. Las políticas de difusión de información del Banco Mundial en Argentina	15
3.1. Marco analítico.....	15
3.2. Las políticas de difusión de información de la delegación del BM en Argentina	17
3.3. Análisis del acceso a la información en un programa determinado: la experiencia del Plan Nacer	23
4. La perspectiva de los usuarios de información	28
5. Conclusiones.....	33
ANEXO - Guías de pautas.....	39

1. Agradecimientos

El equipo de trabajo quiere agradecer el apoyo del Global Transparency Initiative para el desarrollo de este proyecto.

También quiere agradecer la buena predisposición de los funcionarios de la sede local del Banco Mundial para realizar entrevistas y acceder a información clave para la investigación especialmente a María José Ravelli por su cordialidad y disponibilidad para recibirnos y atender nuestros pedidos.

Queremos también agradecer a todos los entrevistados quienes compartieron con nosotros sus experiencias y perspectivas sobre el tema aquí analizado.

A Eugenia Braguinsky por sus aportes invalorable.

A todos, muchas gracias.

2. Diseño de la investigación¹

Objetivos y preguntas de investigación

Este Informe presenta los resultados de una investigación realizada acerca de la implementación de la política de acceso a la información del Banco Mundial en la delegación del organismo en Argentina. El estudio tuvo una duración de tres meses y fue llevado adelante entre el 15 de junio y el 15 de septiembre de 2006, con el apoyo del *Global Transparency Initiative*.

El *objetivo general* de este proyecto fue analizar el proceso de implementación de la política de acceso a la información *-Disclosure Policy-* del Banco Mundial en la sede regional del Banco Mundial en Buenos Aires. Los *objetivos específicos* consistieron en conocer las políticas de difusión de la información por parte de esta Oficina y evaluar el acceso a la información por parte de los usuarios frecuentes de la información producida (es decir, la demanda de información).

Las preguntas de investigación formuladas por el proyecto fueron las siguientes:

1. ¿Cuál es el grado de cumplimiento de la normativa?
2. ¿Cuál es el grado de acceso a la información por parte del público?
3. ¿En qué medida la información responde a los requerimientos de los distintos usuarios?

A partir de los años noventa, el Banco Mundial –al igual que otros organismos de crédito multilaterales- puso en marcha políticas vinculadas al mandato tripartito de *transparencia - fiscalización - participación* (Nelson 1997). En este estudio, el énfasis está en la primera, específicamente en relación al componente de acceso a la información.

¹ Para la elaboración de este trabajo ha sido indispensable el tiempo y la buena predisposición brindada por los entrevistados. Especialmente quisiera agradecer a María José Ravalli su enorme colaboración. Finalmente, conversaciones con Carlos Acuña y Alberto Föhrig fueron de suma utilidad para orientarme en el trabajo.

Aunque esto no implica negar que la información constituya una herramienta que posibilita el ejercer una mayor participación en la toma de decisiones, el eje de la investigación está en el acceso y difusión de la información. De esta manera, otras políticas del Banco vinculadas a la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, como las estrategias de participación de la sociedad civil en las consultas públicas para la elaboración de la Estrategia de Asistencia al País no serán objeto de análisis específico.

La política de acceso a la información que rige este organismo fue adoptada en marzo de 1994 y atravesó dos momentos de revisión: en 2001 y en 2005². Estas revisiones no implicaron reformas sustanciales sino una ampliación de la documentación que debe ser de disponibilidad pública. Importa señalar que la expresión originalmente acuñada en inglés por el Banco Mundial (*disclosure policy*) que en la versión en castellano se traduce *política de acceso a la información* (y así será utilizada a lo largo de este Informe), es un primer aspecto que debe ser tenido en cuenta: *disclosure* es una definición en términos negativos (algo es develado cuando antes no lo era) y a diferencia de la expresión "*freedom of information*" utilizada más frecuentemente por las organizaciones gubernamentales, *disclosure* pertenece al léxico del sector privado.

Metodología

El diseño del proyecto siguió metodologías cualitativas de investigación. Las mismas consistieron en el análisis de la documentación producida por el Banco sobre esta normativa, el relevamiento de la información disponible en el sitio de Internet del Banco para la República Argentina (www.bancomundial.org.ar) y en la realización de entrevistas en profundidad a diferentes grupos de actores.

Para analizar la aplicación de la normativa del Banco en materia de acceso a la información el trabajo seleccionó un programa de política pública con financiamiento del Banco Mundial actualmente en ejecución en Argentina. La referencia a un programa particular nos permitió indagar de un modo más concreto cómo la política de acceso a la

² Estos documentos se encuentran disponibles en el sitio del Banco Mundial www.bancomundial.org

información se implementa en nuestro país y cómo los documentos producidos en las diferentes etapas de desarrollo del programa son hechos públicos. El programa seleccionado fue el Programa de Salud materno-infantil Plan Nacer (*Provincial Maternal-Child Hlth Investment Project*) cuyo préstamo ha sido aprobado en septiembre de 2004 y asciende a 135 millones de dólares estadounidenses. La implementación la realiza la Unidad Ejecutora del Ministerio de Salud. Se implementa en las provincias del NOA y NEA argentinas (APL1) y será ampliado a las restantes provincias.

Los criterios de selección de este programa han sido los siguientes:

1. El monto de este préstamo es similar al promedio de préstamos actualmente en la cartera del Banco (112 millones).
2. La antigüedad del programa (2 años) permite tener un suficiente marco temporal para efectuar su análisis. Si bien el mismo aún se encuentra en ejecución, ya se ha comenzado a ejecutar la continuación del mismo a través del Plan Nacer lo cual le otorga gran relevancia en el marco de la cartera de préstamos del Banco.
3. Este programa es uno de los programas que forman parte de una iniciativa piloto en materia de transparencia puesta en marcha por la oficina del Banco Mundial en Argentina (*AFAP, Argentina Fiduciary Action Plan*).

Las entrevistas en profundidad realizadas (15) abarcaron los siguientes grupos de actores:

- Funcionarios de la oficina del Banco Mundial en la sede de Buenos Aires,
- Funcionarios de la Dirección de Relación con Organismos de Crédito Internacional del Ministerio de Economía –organismo encargado de la negociación con los organismos de crédito³
- Funcionarios del programa de Salud Materno-Infantil
- Representantes de Organismos no gubernamentales
- Especialistas en la temática de organismos de crédito y transparencia

³ La Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación también posee un área vinculada a los préstamos de organismos internacionales de crédito aunque dicho organismo es de más reciente creación que el Ministerio de Economía.

A continuación se detalla la grilla de entrevistas realizadas.

Nº	Nombre	Cargo/Organismo
1	Felipe Sáez	Oficial Principal del País, Banco Mundial, Buenos Aires Argentina
2	Gastón Blanco	Oficial de Operaciones para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Banco Mundial, Buenos Aires Argentina
3	María José Ravalli	Asistente de Información Pública, Banco Mundial, Buenos Aires, Argentina
4	Araceli Acosta	Directora de Biblioteca del Ministerio de Economía de la Nación (Biblioteca depositaria del Banco Mundial)
5	Stella Maris Loppi	Referencista, Biblioteca del Ministerio de Economía de la Nación (Biblioteca depositaria del Banco Mundial)
6	Natalia Sgrelli	Dirección Nacional de Relaciones con organismos internacionales de crédito, Ministerio de Economía de la Nación
7	Rubén Peralta	Responsable del Área de Comunicación del Plan Nacer, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación
8	Hernán Díaz Vera	Responsable área Relaciones con las Provincias, Plan Nacer, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación
9	Sebastián Posadas	Consultor en asuntos legales, Plan Nacer, Ministerio de Salud de la provincia de Salta
10	Roberto Martínez Nogueira	Profesor Universidad de San Andrés, Consultor en programas financiados por organismos de crédito
11	Víctor Abramovich	Ex Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales
12	Daniel Maceira	Director del Área de Salud de CIPPEC/CEDES
13	Diego Macías	Director Ejecutivo de la Fundación para las Eco-regiones Sustentables (Fundeser)
14	Sandra Cesilini	Coordinadora Proyecto de Educación Básica, BID Ex Especialista en Desarrollo social y Sociedad civil de Banco Mundial Argentina
15	Marcelo Ugo	Director Ejecutivo, Iniciativa Ciudadanía Social, Fundación El Otro

En el **capítulo 2** se realiza un breve recorrido acerca del contexto de surgimiento de la política de acceso a la información en el Banco Mundial y sus características y alcance. Los capítulos 3 y 4 presentan las conclusiones del trabajo de campo: en el **capítulo 3** se exploran las políticas de difusión llevadas a cabo por la delegación del Banco en Argentina, centrandó el análisis en el acceso a la información del Plan Nacer. El **capítulo 4**, por su parte, busca conocer el grado de acceso a la información desde la perspectiva de los usuarios de la información. Finalmente, las conclusiones que arroja este estudio y las recomendaciones que se plantean en base a las mismas se exponen en el **capítulo 5**.

3. La política de acceso a la información del Banco Mundial: surgimiento, características y alcance

3.1. El contexto de surgimiento de la política de acceso a la información

A partir de los años noventa, los organismos multilaterales de crédito ponen en marcha políticas de transparencia y de participación de la sociedad civil en su accionar. Según Paul Nelson (1997), hay tres factores que propician el fortalecimiento de las capacidades de incidencia de las organizaciones no gubernamentales, dos de carácter interno, vinculados al propio funcionamiento del Banco y el tercero vinculado a la política estadounidense. En primer lugar, se encuentra la creación de una comisión independiente para investigar la participación del Banco Mundial en el proyecto Saldar Sarovar. Dicho controvertido proyecto de infraestructura (con la meta de construir 30 represas sobre el río Narmada en el centro de la India) había sido objeto de una persistente resistencia por parte de la población afectada. Numerosas campañas -que alcanzaron repercusión internacional- desencadenaron que en 1991 el Banco creara por primera vez una comisión independiente (conocida como Comisión Morse) para someter dicho proyecto a una revisión externa acerca de su potencial impacto. Los resultados del trabajo de esta Comisión pusieron de manifiesto la tolerancia de este organismo ante las reiteradas violaciones de las cláusulas del convenio de préstamo por parte del gobierno indio y desataron una ola de debate acerca del desempeño del Banco en los proyectos de infraestructura de gran envergadura.

En segundo lugar, un factor clave en la adopción de políticas de apertura hacia la sociedad civil estuvo ligado a la publicación del denominado Informe Wapenhans (*Report of the Portfolio Management Task Force, World Bank 1992*), un estudio interno del Banco que efectuó severas críticas sobre la cartera de préstamos y prácticas del Banco Mundial concluyendo que el 37,5% de los préstamos había tenido un rendimiento insatisfactorio. Finalmente, el tercer factor, quizás el más influyente, estuvo vinculado al poder del Congreso de los Estados Unidos en el Banco, cuando una comisión legislativa decidió bloquear fondos que debían girarse a este organismo hasta tanto éste

implementara medidas de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los fondos y concretara cambios en los mecanismos de toma de decisiones. El debate que tuvo lugar en el seno de este cuerpo legislativo en 1993 constituyó la base de la política de acceso a la información aprobada por el directorio del Banco Mundial. Cabe mencionar que organizaciones no gubernamentales con sede en Washington DC jugaron un papel importante a través de estrategias de lobby en la cámara baja estadounidense para ejercer presión ante el Banco Mundial (Fox 2005, Clark 2005).

En el año 1994, en el marco de presiones internas y externas por mayor transparencia y rendición de cuentas, el Banco Mundial adopta una estrategia pro-activa al poner en marcha dos iniciativas: la política de acceso a la información (*Disclosure Policy*) y el panel de inspección. Si bien la primera es el objeto de esta investigación, la segunda requiere cierta atención dada la interrelación entre ambas. El *Panel de Inspección*, organismo que en menos de 10 años (desde septiembre de 1994 a enero de 2003) recogió 28 denuncias, institucionaliza una instancia en la cual las poblaciones afectadas por los proyectos financiados por el Banco⁴ en tres ámbitos o temáticas (políticas de reasentamiento involuntario, de impacto ambiental y vinculadas a poblaciones indígenas) pueden demandar una inspección acerca de la responsabilidad del Banco en dichos proyectos. El Panel es un órgano colegiado (tres miembros), designados por el presidente del BM y aprobados por su directorio, que duran cinco años en sus funciones no pudiendo ser reelegidos para un segundo mandato. En relación a la Argentina, hubo dos presentaciones ante el Panel de Inspección que merece la atención destacar. En primer lugar, la realizada en 1996 por la ONG paraguaya Confluencia/Friends of the Herat por la construcción de la represa hidroeléctrica Yacyretá⁵. En segundo lugar, el Programa alimentario Pro-Huerta: en 1999, el Centro de Estudios Legales y Sociales patrocinó a los beneficiarios de este Programa para presentar una denuncia ante el Panel de Inspección

⁴ Cabe señalar que el Panel de Inspección tiene jurisdicción sobre los programas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). No tiene potestad sobre las operaciones de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). Para estas instituciones rige el CAO (Ombudsman/ Asesor en materia de Observancia).

⁵ Para un detalle minucioso sobre las particularidades de este caso, puede consultarse Treacle Hay y Elías Díaz Peña, “Lecciones del proyecto hidroteléctrico Yacyretá Argentina/Paraguay. Rendición de cuentas en el Banco Mundial. ¿Qué hace falta? En Clark, Fox y Treacle (2005) Derecho a exigir respuestas. Sobre el Programa Pro-Huerta ver el capítulo de Víctor Abramovich en ese mismo libro.

debido a que se sostenía que el Banco estaba violando una cláusula social (*social budget condition*) de un préstamo especial de ajuste estructural.

La política que nos ocupa, la regulación del acceso a la información establecida por el Banco Mundial, será objeto de análisis pormenorizado en la sección siguiente.

3.2. Los lineamientos de la política de acceso a la información del Banco Mundial

La política de acceso a la información establecida por el Banco en 1994 señala que “compartir información es esencial para un efectivo y sustentable desarrollo: estimula el debate y aumenta el entendimiento acerca de las cuestiones de desarrollo y facilita la coordinación entre las diferentes partes involucradas en el desarrollo.” Por consiguiente, se establece una “presunción a favor de la difusión.” (Banco Mundial 1994). A partir de estas premisas, esta normativa delimita qué documentación debe hacerse pública en cada etapa del ciclo de un proyecto y cuándo la misma se hace disponible. A su vez, también determina la documentación institucional (información financiera y presupuestaria, sobre el personal, entre otros) y de operaciones (por ejemplo, acerca de las minutas de las reuniones de Directorio, las cuales son públicas a partir de la última revisión de febrero de 2005) que es de acceso público. Es importante aclarar que la política de acceso a la información pareciera poner el énfasis en el modo en que los documentos deben ser publicitados por parte de los funcionarios del Banco más que en la forma en que eventuales solicitantes pueden solicitar información. Es decir, a diferencia de las políticas de acceso a la información existentes en nuestro país como el Decreto 1172/03 que regula el derecho en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la política no se presenta como una declaración de los derechos que garantiza sino que mas bien estipula el modo en el que se debe gestionar la información al interior del organismo.

El ciclo de un proyecto, según lo define el Banco, abarca *siete fases* diferenciadas. En cada una de estas etapas se elaboran distintos documentos estándares. A continuación se listan los documentos más importantes de cada una de estas fases

1. **Estrategia.** En esta primera fase se publica la Asistencia Estratégica con el País (CAS en su sigla en inglés), la Estrategia de Reducción de la pobreza y los documentos de estrategias sectoriales.
2. **Identificación.** Esta fase conlleva la elaboración del Documento de Información sobre el Proyecto (denominado PID), tipo de documento creado por la *Disclosure Policy* en 1994 con el objeto de poder brindar información a todas las partes interesadas cuando un proyecto se encuentra en vías de preparación.
3. **Preparación.** La *Ficha Integrada de Datos sobre Salvaguardas* se confecciona en esta fase y en caso que por las características del programa se deba realizar alguna salvaguarda (de evaluación ambiental o de desarrollo de las poblaciones indígenas), estos informes también se elaboran en esta etapa.
4. **Evaluación.** Documento de evaluación de proyecto (PAD).
5. **Aprobación.** El documento que se elabora durante esta fase (Acuerdo Legal o *Loan Agreement*) firmado por ambas partes –prestador y prestatario- es el que estipula el monto y las condiciones que regirán el préstamo.
6. **Ejecución y supervisión.** Esta fase comprende lo que comúnmente se denomina **proceso de implementación de una política.** Durante esta fase se confecciona el Informe Anual sobre el Estado de los Proyectos en Ejecución que detalla la información de desembolso de fondos.
7. **Evaluación final.** Esta última etapa junto con la primera de Estrategia son las que poseen más documentos estándares, algunos correspondientes a un proyecto específico (Informe final de ejecución, el informe de evaluación) y otros al país en general como la evaluación de la asistencia al país.

Algunos de estos documentos son de responsabilidad conjunta del Banco y el Gobierno (como el Acuerdo legal) mientras que otros (entre ellos, el Documento de Evaluación de Proyectos en la fase cuarta) son de responsabilidad del Banco. En cuanto a la

disponibilidad de los documentos, no se establecen plazos temporales en términos absolutos (en determinado momento del año o determinada cantidad de días después de alguna decisión o evento en particular). En algunos casos, se establece una periodicidad en términos relativos a otras etapas del proyecto (antes o después de determinada decisión en el ciclo de proyecto). En la mayoría de los casos, sin embargo, la única disposición en términos de tiempo hace referencia a procedimientos internos del Banco, principalmente que haya sido distribuido o aprobado por su Directorio. La norma tampoco establece los plazos para responder pedidos de información que no estén contemplados en los documentos establecidos por dicha norma, siendo ésta una diferencia importante con las legislaciones domésticas sobre la materia.

En cuanto al procedimiento interno para hacer efectivo el acceso público de un documento, para aquéllos documentos que requieren ser previamente distribuidos a los Directores Ejecutivos, la Secretaría Corporativa debe notificar a la Unidad de Documentos Internos y al *InfoShop* cuando el documento puede hacerse público. (El *InfoShop*, con sede en Washington DC, concentra y difunde la totalidad de documentos, informes y publicaciones del Banco). Los documentos que no requieren la intervención de los Directores Ejecutivos varían en su procedimiento. Por ejemplo, para las Evaluaciones Ambientales, el líder de proyecto (personal en la sede central del Banco) lo envía directamente al *InfoShop*.

La política de acceso a la información del Banco Mundial, como la de otros organismos internacionales de crédito, ha sido objeto de diversas evaluaciones y mediciones de impacto. Uno de los esfuerzos más importantes en este sentido es el realizado por el *IFI Transparency Resource* cuyo sistema de indicadores consta de tres grandes partes: (1) evaluación de las *operaciones generales* (información general sobre la estructura organizativa, el presupuesto, el personal, entre otros), (2) sobre el *proceso de toma de decisiones* (información sobre las reuniones de las autoridades y los subcomités, información sobre las políticas, estrategias, evaluaciones y auditorías tanto a nivel global como a nivel de los países prestatarios) y *la accesibilidad de la información* (definiciones de

la política de acceso a la información, página Web, centros de información, traducciones).

La evaluación de desempeño realizada para 10 instituciones financiamiento internacional en este sistema de indicadores (IFI Transparency Resource 2005b) nos permite conocer en contexto las políticas de acceso a la información de estos organismos:

- En los últimos 12 años, las organizaciones financieras internacionales han reemplazado enfoques ad-hoc por políticas formales y escritas que establecen estándares sobre la difusión de información al público. Esto ha facilitado el acceso a la información haciéndolo más predecible.
- Sin embargo, pese a que las normativas señalan que el principio rector es la presunción de publicidad de la información, en la práctica existe una presunción en contra de la difusión en la ausencia de un requerimiento específico acerca de la publicidad de la información;
- A diferencia de las legislaciones domésticas en materia de acceso a la información, dichas normativas no admiten la posibilidad de apelación ni interpretación para aquellos que consideran que la denegación de información no ha sido correcta.
- Otro aspecto importante que surge de este análisis es que los ciudadanos difícilmente pueden saber lo que sus gobiernos expresan a través de sus representantes en el Directorio.
- En líneas generales, el análisis comparado citado concluye que las políticas de acceso a la información de las instituciones multilaterales de crédito informan al público acerca de procesos de decisiones que ya han sido adoptados en lugar de brindar información para incentivar la participación en la toma de decisiones.

El estudio de caso realizado por esta investigación permitirá contrastar estas consideraciones generales con un caso concreto, buscando entender de qué manera las disposiciones sobre acceso a la información se hacen efectivas en el caso argentino y permitiendo conocer el impacto de esta normativa en el grado de acceso a la información en dicho país.

4. Las políticas de difusión de información del Banco Mundial en Argentina

4.1. Marco analítico

Las políticas de difusión de información del Banco Mundial deben entenderse tomando en cuenta que hoy existe una relación triangular en la que confluyen el Banco, el gobierno y la ciudadanía (Casaburi et al 2000). En primer lugar, en la relación **gobierno - Banco Mundial**, el Banco financia a través de préstamos programas implementados por los gobiernos. En tanto cualquier relación entre prestador y prestatario, el Banco exige información acerca del uso de los fondos desembolsados y ha adquirido de forma creciente la capacidad de promover agenda sobre las prioridades y estrategias de políticas. En este aspecto, podríamos decir que pareciera establecerse una relación principal-agente en la cual en tanto delega la implementación de acciones, posee información incompleta y asimétrica en relación al gobierno. El gobierno, por su parte, en su carácter de prestatario, tiene obligaciones frente al Banco que se traducen en distintas condicionalidades; entre ellas, su autonomía en cuanto a la fijación de metas de los programas se ve condicionada por la agenda del Banco. Se ve obligado a su vez a brindar información sobre los programas que implementa. Presenta una situación de ventaja en cuanto a la información que maneja sobre los programas que ejecuta.

Los flujos de información son también importantes en la relación **Banco Mundial - ciudadanía**. Este vínculo –que en los inicios del accionar del Banco estaba mediado por el gobierno y que fue paulatinamente consolidándose como una relación directa⁶- reviste complejidad en la medida que el Banco no sólo brinda información a la ciudadanía acerca de los préstamos que otorga a los gobiernos y sus operaciones sino que el Banco establece estrategias de participación de la sociedad civil (en la formulación de las Estrategias de Asistencia al País, en la elaboración de estrategias de reducción de la

⁶ Según sostienen Casaburi et al (2000, p. 3) a diferencia del Banco Interamericano de Desarrollo para el que la relación con la ciudadanía está asociada a la relación estado-sociedad, en el Banco Mundial “la entrada de la sociedad civil sigue la racionalidad mercado-sociedad. (...) En efecto, el Banco tiene una agenda activa que no siempre incluye a los gobiernos. Con una lógica economicista y un sesgo de fuerte despolitización, su estrategia de fortalecimiento de la sociedad es más una herramienta para un fin ulterior, ya que se basa en la creencia de que al fortalecer a la sociedad civil, se incrementarán las demandas con respecto al gobierno y, en última instancia, mejorará la gestión estatal.”

pobreza) y apoya en forma directa el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, a través del programa de Pequeñas donaciones). En este último caso, el Banco demanda información por parte de la sociedad civil.

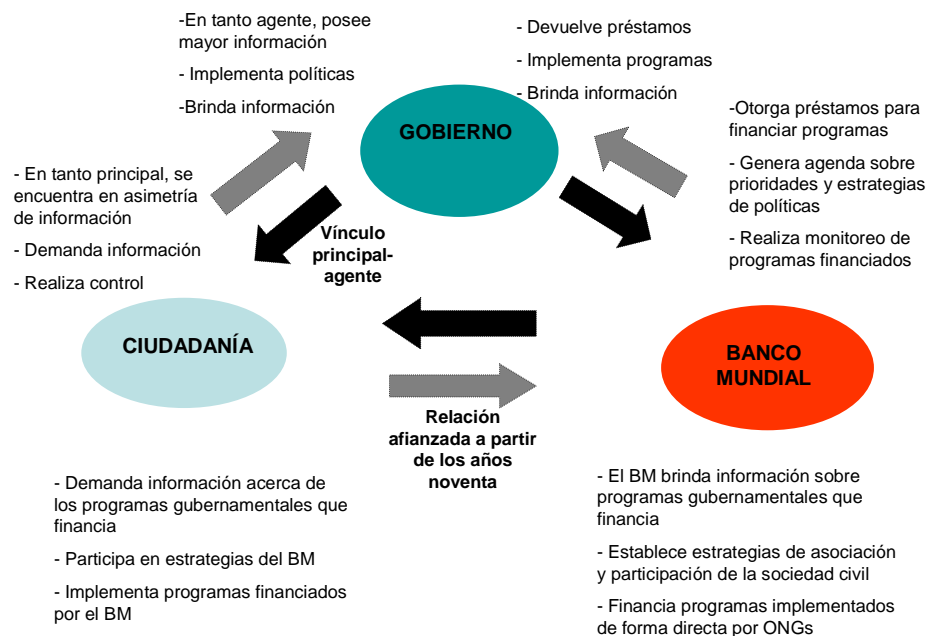
Finalmente, la relación **ciudadanía - gobierno**, entendida en términos de principal-agente, implica una situación de asimetría de información en la cual el gobierno en tanto agente, implementa políticas y posee información mientras que la ciudadanía debe controlar al gobierno en un contexto de información incompleta y asimétrica.

Los flujos de información entre los tres actores están esquematizados en el Gráfico 1. Cabe aclarar que si bien para los propósitos de este análisis se conceptualiza a los actores como unidades monolíticas, existe a su interior complejas relaciones (por ejemplo, en el Banco Mundial entre su directorio y los burócratas). En cada una de las relaciones bilaterales que se establece entre los actores, el tercer actor puede jugar un rol de cooperación a o veto en lo que refiere a la difusión de información. Por ejemplo, la ciudadanía para conoce información sobre los programas que implementa el gobierno busca en el Banco Mundial a un aliado para promover información.

Para los fines de nuestro análisis, este diagrama permite comprender los diferentes patrones de difusión de información implementados por el Banco ya que están influidos por su posición en cada una de estas relaciones. Por un lado, el Banco exige información a los gobiernos y, por otro, debe responder a demandas de información por parte de la ciudadanía.

Este marco analítico -si bien esquemático y con líneas gruesas- nos ayudará a entender las lógicas de flujos de información para el caso en estudio.

Gráfico 1: Flujos de información en relación gobierno – ciudadanía - BM



4.2. Las políticas de difusión de información de la delegación del BM en Argentina

El *Programa de Información Pública* es un programa global del Banco que crea en cada una de las oficinas regionales y sub-regionales Centros de Información Pública (PIC en su sigla en inglés) o, como en el caso de la Argentina, Servicios de información pública. En este marco, se crea en 2003 en nuestro país un Servicio de Información Pública de carácter subregional con sede en Buenos Aires que abarca no sólo a la Argentina sino

también a Chile, Uruguay y Paraguay. La cantidad de personal es de aproximadamente 60 personas. En cuanto a la cartera de proyectos del Banco Mundial en la Argentina el monto de dinero asciende actualmente a 3801,22 millones de dólares estadounidenses, distribuidos en 34 proyectos.

Tal como puede leerse en el sitio Banco Mundial Argentina (www.bancomundial.org.ar), "el objetivo del Servicio de Información Pública (SIP) es facilitar el acceso a la Información sobre las operaciones y estudios que realiza el Banco Mundial en colaboración con el Gobierno de Argentina, así como también el material bibliográfico editado por el Banco Mundial." A continuación se presentan y analizan las políticas de difusión de información puestas en marcha para la Argentina.

<p>Esta sección se basa en las entrevistas en profundidad realizadas así como en el relevamiento de los sitios Web, la biblioteca depositaria y otros medios de comunicación e información en uso.</p>
--

Podríamos hacer una primera distinción entre las estrategias de difusión vinculadas a documentos y actividades del Banco y aquéllas que involucran a los programas gubernamentales que financia a través de sus préstamos y donaciones. Según se desprende de las entrevistas, los esfuerzos del Servicio de Información Pública privilegian las primeras mientras que en las segundas brindan apoyo y colaboración al trabajo que realizan las unidades ejecutoras de proyectos en el marco de las estructuras gubernamentales. Sin embargo, hay dos herramientas en las que actualmente está trabajando el Banco que son de gran importancia, la primera elaborada de forma exclusiva por el Banco (el mapa interactivo de proyectos) y la segunda, de mayor importancia, el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), constituye una iniciativa conjunta entre el Banco y el Gobierno nacional (a través del Ministerio de Economía).

Tanto para las acciones de difusión de actividades y proyectos propias del Banco como para las ya mencionadas en relación a los programas gubernamentales, Internet presenta

un rol privilegiado. Cabe mencionarse que si bien la medición de indicadores de difusión de información sobre operaciones generales (información sobre la estructura organizativa, el presupuesto, el personal, entre otros) arroja resultados positivos para la sede central del Banco Mundial según la medición realizada por el *IFI Transparency Resource*, en el sitio Web de Banco Mundial Argentina, no hay información disponible acerca de la estructura organizativa ni el directorio de personal. Tampoco es posible acceder a información presupuestaria o referida a compensaciones salariales. Esto resulta llamativo dado que el Banco está trabajando para aumentar la transparencia en relación a la implementación de los programas por parte de las unidades ejecutoras, como se analizará más adelante en relación al SEPA.

En cuanto a las políticas sobre difusión de las acciones del Banco, cabe destacar que desde hace tres años, se ha creado el sitio de Banco Mundial Argentina que ofrece información en castellano sobre las operaciones del Banco en el país. Este sitio Web, que cuenta con sistema de alerta sobre eventos y publicaciones, combina información que es difundida directamente por la sede central con información especialmente confeccionada por el equipo local.

Si bien en dicha oficina pueden consultarse publicaciones e informes producidos por el Banco, las bibliotecas depositarias en la Universidad Nacional del Litoral en Santa Fe y, especialmente la del Ministerio de Economía, juegan un papel clave para brindar acceso a la información producida por el Banco, sin lugar a dudas, la organización que mayor información genera en términos de investigación y análisis a nivel mundial. El sistema de bibliotecas depositarias, que siguen diversas organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, recibe por lo menos un ejemplar de las publicaciones que se realizan. El sistema permite a través de diferentes herramientas informáticas el acceso electrónico a las bases de datos de documentación que produce el Banco. En relación al uso de las publicaciones, el Servicio de Información Pública (SIP) capacita a estudiantes universitarios en el uso de las bases y recursos de información.

En cuanto a acciones de difusión de información, el SIP las realiza en forma conjunta con el área de comunicación diferentes actividades. Por ejemplo, difunde información a través del Diario de la U que se distribuye en universidades del interior del país.

El uso de Internet para la difusión de información sobre proyectos: mapa interactivo y Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones

Recientemente, la oficina de Buenos Aires ha desarrollado un **mapa interactivo** de proyectos (<http://www.bancomundialinfo.org>) que tiene como objetivo proveer información sobre los programas que se están implementando en Argentina, en castellano y de la forma más simple y sencilla. El mapa permite visualizar información específica sobre los 34 proyectos en ejecución para cada una de las provincias. Su actualización se efectúa cada seis meses. Si bien este mapa es una herramienta muy accesible para conocer el accionar del Banco en el país, no obstante, a la fecha, la información que puede obtenerse en este mapa se encuentra a niveles muy agregados y no permite conocer el estado de implementación de los programas. El mapa presenta una breve reseña de los objetivos y características de los programas, con bajo énfasis en los resultados esperados y cómo se espera poder alcanzarlos.

Cabe destacar que este “mapa” constituye un avance importante en la medida que simplifica la información acerca de los programas en operación en cada una de las provincias, permitiendo su comparación y análisis. Pese a esto, la información desagregada por provincia aún no permite para un actor provincial o local conocer en profundidad que se está desarrollando en su localidad. Finalmente, cabe destacar que dado que los documentos estándares de proyectos (aquellos reseñados en el Capítulo anterior) en la mayoría de los casos se encuentran en idioma inglés, el idioma obstaculiza el efectivo acceso a la información. La Estrategia de Acción con el País⁷ constituye una mejora en este sentido dado que el proceso de consultas públicas con la

⁷ Cabe señalar que la medición de indicadores de IFI Transparency Resource referida a los borradores de las Estrategias de Acción con el País se confirman para el caso argentino ya que la información acerca de borradores de este documento así como la transcripción completa de los resultados de las consultas públicas, no está disponible salvo en forma agregada en el documento terminado.

sociedad civil permitió avanzar en la traducción y preparación de materiales en castellano. Dado que los documentos específicos de programas se encuentran en inglés, aquel usuario del mapa interactivo que quiere mayor detalle sobre información de los programas se encuentra con una barrera.

El **Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA)**, que está siendo desarrollado en forma conjunta por el Banco Mundial Argentina y la Dirección de Relación con los Organismos de Crédito Internacionales del Ministerio de Economía de la Nación, es un avance mucho más importante en brindar mayor difusión de información. Este sistema –que estaría disponible en Internet en el sitio Banco Mundial Argentina en el año 2007- permitirá conocer los planes de adquisición aprobados para cada año en curso y el desglose de gastos para los programas en ejecución financiados por el Banco. Al igual que el mapa interactivo, su información será actualizada cada seis meses por las unidades ejecutoras responsables de la implementación de programas.

Según surge de las entrevistas realizadas a los funcionarios del Banco Mundial en Argentina, esta herramienta será pionera en la región y permitirá ir más allá de los estándares exigidos por la política de acceso a la información del Banco. Ciertamente, y tal como fue señalado en varias entrevistas, el Banco percibe la necesidad de avanzar en difundir información relativa a adquisiciones de manera de contrarrestar lo que, según expresaba uno de los funcionarios del Banco, es una imagen de la organización a veces asociada a “gastar mucho dinero en contratar consultores”. En este sentido, la dirección del Banco en Argentina tiene el desafío de revertir –tal como consigna en la Estrategia de Acción con el País 2006- la opinión extendida entre diferentes grupos de actores de bajo desempeño de la oficina del Banco en Buenos Aires. Según el estudio realizado por el Banco para la Estrategia 2006-8 (280 encuestados; representantes del gobierno nacional y subnacionales, legisladores, sector privado, sociedad civil y medios de comunicación), las personas que interactúan y trabajan con el Banco le otorgan una baja calificación al Banco Mundial en términos de eficacia de su accionar (5,60 sobre 10). Según señala este Informe, si bien existe una opinión mayoritaria acerca de la importancia de que el Banco mantenga o aumente su presencia en el país, “existe una desconexión entre lo que se

percibe como áreas en las que el Banco realiza un buen trabajo (infraestructura, salud) y entre lo que el Banco y los encuestados consideran lo más importante (reducción de la pobreza, corrupción).” (Banco Mundial 2006, p. 50)

En este contexto, la iniciativa del SEPA es auspiciosa en la medida que podrá dar a conocer información que hoy no es conocida por el público en general o, como en varios casos ya está disponible, pero simplificando su acceso y análisis. En esta misma línea, diferentes medidas vinculadas a transparencia en las adjudicaciones y licitaciones (como las solicitadas publicadas a inicios de cada año en los periódicos de mayor circulación) permiten avanzar en este sentido.

Importa destacar que los incentivos del Banco para desarrollar este Sistema no se encuentran sólo vinculados a mejorar la relación con la ciudadanía sino que también operan en relación al gobierno dado que permite reducir los niveles de asimetría de información entre ambos actores. Retomando las categorías presentadas en la primera parte de este capítulo, cabe señalar que esta herramienta puede concebirse como una estrategia con un doble propósito: por un lado, permitir que la ciudadanía obtenga mayor información y, por el otro, aumentar los niveles de información del propio personal del Banco sobre el accionar de los proyectos.⁸

Por otra parte, es importante destacar que –sin restar importancia a la necesidad de que haya mayor información presupuestaria disponible- esto no debe soslayar el hecho que este tipo de información no reemplaza a aquella vinculada a los resultados del proyecto. En otras palabras, y siguiendo algunas de las demandas de los entrevistados, que la información del SEPA permita constatar que el presupuesto se ejecuta a los fines para los cuales fue presupuestado y siguiendo todas las normativas establecidas no nos permite concluir por sí mismo acerca de la efectividad de esa adquisición y si la misma permitirá cumplir con las metas planteadas por el programa. En este sentido, tal como lo expresaron varios usuarios de información del Banco, la lógica de rendición de cuentas

⁸ Los problemas generados por la asimetría de información entre el gobierno y el Banco fueron constatados en varios ámbitos y situaciones, por ejemplo, en el caso de la presentación del Plan Pro-Huerta ante el Panel de Inspección. (Abramovich 2005)

en términos sólo presupuestarios puede funcionar para proyectos cuyos resultados son tangibles (como una obra pública) pero no es suficiente para evaluar el éxito del proyecto en términos de resultados para otros tipos de proyectos, especialmente los de índole social. Como resaltaba una entrevistada usuaria de información del Banco, *“A mí que me digas que en Catamarca se desembolsaron 330,000 dólares no me dice nada. No sé cuantos medicamentos se compraron, en cuántos lugares se distribuyeron, que pasó con la satisfacción de los usuarios. Las encuestas a los beneficiarios no las encontrás nunca en la página. Si se cumple que se compran 300 mil medicamentos, se supone que tienen efecto. Lo cual no es así porque vos tenés 300 mil medicamentos estibados en un lugar de acopio y no haberlos distribuido... ¿cumpliste la meta?”*

4.3. Análisis del acceso a la información en un programa determinado: la experiencia del Plan Nacer

De manera de indagar acerca de cómo funciona la política de acceso a la información en un programa específico, en este apartado se centrará el análisis en el Plan Nacer. Siendo implementado por el Ministerio de Salud de la Nación, este Plan lleva dos años de ejecución y en su primera fase se está aplicando en las nueve provincias que conforman las regiones del Noreste y Noroeste de la Argentina. El programa tiene tres objetivos: reducir la tasa de mortalidad materna e infantil, apoyar la implementación de un cambio significativo en los servicios de contratación y gestión de la salud a nivel provincial y fortalecer la capacidad de administración de los ministerios de salud a nivel provincial y nacional.

El Plan Nacer es un proyecto de inversión en salud materno-infantil cuyo funcionamiento remite a una lógica de *seguro* materno-infantil. Los potenciales beneficiarios del programa son mujeres embarazadas y sus hijos de hasta 6 años de edad que no poseen cobertura social. Al inscribirse -de forma voluntaria- en un centro de salud reciben como mínimo 5 controles (ecografías, análisis de sangre, etc.) y por ello el Plan paga una cápita de 15 pesos por cada beneficiario inscripto. Este pago se realiza en

dos partes: el 60% se realiza mensualmente y el 40% restante se paga en forma cuatrimestral en función de las metas sanitarias (trazadoras) que se hayan cumplido. De esta manera se incentiva el cumplimiento de resultados por parte de los centros de salud (efectores). Por otra parte, la cápita pagada por cada inscripto se utiliza para distintos tipos de prestaciones que establece un nomenclador en forma de compromisos de gestión entre el prestador y el Plan. Su planta de personal consta de aproximadamente 50 personas, en su mayoría consultores contratados por el Ministerio con financiamiento del Banco pero también hay personal contratado según las distintas categorías laborales del Ministerio.

En este programa, la comunicación tiene un rol importante ya que desde su propio diseño, a diferencia de otros programas, el componente de comunicación tiene igual jerarquía en la estructura organizacional que otras áreas. El presupuesto del préstamo pautado en el Acuerdo Legal para el componente de comunicación es de 4,2 millones de dólares estadounidenses (sobre un total de 135). Este componente tiene como objetivos: por un lado, difundir información acerca del programa a los interesados y público en general, y por el otro, incentivar la participación de la población beneficiaria en el programa.

Tal como señala el responsable de comunicación del Plan Nacer, los esfuerzos destinados a la comunicación de esta iniciativa han sido muy importantes, incluyendo compra de espacios en radios, distribución de folletería y material informativo, y hasta recorridas en carreta a pueblos rurales muy alejados de los medios de comunicación masivos. Cabe señalar que para cada una de las 9 provincias hay un responsable de comunicación que trabaja en forma coordinada con el responsable de comunicación del Plan Nacer.

El PAD (Documento de Evaluación de Proyecto) elaborado para este Programa establece que deberán realizarse auditorías independientes periódicas de los datos de monitoreo recolectados por la unidad ejecutora que incluyan encuestas de satisfacción con beneficiarios. Según lo expresado por los funcionarios del Banco y del gobierno, se están

realizando encuestas de satisfacción a efectores y beneficiarios de este Programa. Sin embargo, esta información, como el plan estratégico de comunicaciones, no es de acceso público.

La información disponible sobre este programa responde a los requerimientos de la *Disclosure Policy*. A la fecha cuatro documentos del ciclo de proyectos han sido publicados y están disponibles en Internet:

Etapa del ciclo (según es definido por BM)	Nombre de documento	Fecha
Preparación	Ficha Integrada de Datos sobre Salvaguardas (ISDS)	Enero 2004
Evaluación	Documento de Evaluación del Proyecto (PAD)	Marzo 2004
Aprobación	Acuerdo Legal (LA)	Septiembre 2004
Ejecución y Supervisión	Plan de Adquisiciones, Vol.1	Mayo 2006

Los documentos que han sido publicados a la fecha por el programa no brindan información que permitan realizar un monitoreo del desarrollo a la fecha, con la excepción del monitoreo de gastos. Siguiendo los lineamientos de la *disclosure*, el único de estos documentos publicados desde el inicio de la implementación es el plan de adquisiciones. Dado que al momento de finalizar este Informe (Septiembre de 2006), las autoridades del Ministerio de Salud se encuentran negociando junto con funcionarios del Banco Mundial la segunda fase del programa (que abarcará las 15 provincias restantes) y según lo estimado en la Estrategia de Acción con el País 2006, implicará un préstamo de 800 millones de dólares estadounidenses, resulta llamativo que la normativa de acceso a la información no obligue al Banco a brindar en esta etapa mayor información sobre el avance del programa de manera de posibilitar a los actores involucrados contar con información que le permita evaluar el desempeño para su ampliación.

Lo dicho precedentemente no implica que el Plan no haga esfuerzos más allá de lo establecido por la *disclosure policy* para poner a disposición mayor información. La página del Banco Mundial Argentina brinda estadísticas acerca de ejecución financiera para cada una de las provincias así como información de cumplimiento de metas trazadoras desagregada también a nivel provincial. El Ministerio de Salud, por su parte, posee un sitio Web específico del Plan (www.nacer.gov.ar) donde esta información no es accesible. Esto cabría hipotetizar que forma parte de la estrategia comunicacional dado que este sitio posee información relevante –y de manera muy clara y directa– para los beneficiarios del Plan. Sin embargo, la información acerca de los indicadores de medición de las metas tampoco es fácilmente accesible desde la página Web del Ministerio de Salud.

Esto pone de manifiesto dos cuestiones. En primer lugar, si bien los programas son ejecutados por los gobiernos, la postura del Banco acerca de qué rol tiene (y debería –o no– tener) en contribuir a comunicar y difundir información sobre los programas requiere mayores discusiones y precisiones de manera de fijar una postura coherente y homogénea para todos los programas. Por ejemplo, podría serlo a través de fijar ciertos estándares mínimos en términos de medición periódica de indicadores de resultados. O, también, en la publicación de los resultados de las encuestas de satisfacción de beneficiarios y prestadores. Esto de más está decir es materia discutible. Uno podría preguntarse: ¿por qué el Banco debería difundir información que es un rol que le compete al gobierno hacer? Frente a esto, hay dos argumentos posibles, por un lado, que igualmente el Banco contribuye hoy a difundir información sobre otros aspectos –como los de ejecución presupuestaria. Por el otro, que así como el Banco juega un papel importante en relación a aumentar los estándares de transparencia de contrataciones, también lo podría hacer en este sentido. Más allá de cuál deba ser la resolución de esta tensión, lo que es importante plantear es que es un aspecto que requiere ser puesto en discusión. Al no hacerlo, queda librado a cada gestión en particular definir qué información o no revelar.

En segundo lugar, y estrechamente relacionado al argumento anterior sobre la contribución de los programas con financiamiento externo a mejorar la transparencia, se requiere generar un debate acerca de qué manera los esfuerzos en este sentido no quedan sólo circunscriptos a estos programas y permean las estructuras organizacionales de los ministerios en su conjunto. De lo contrario, se corre el riesgo de consolidar “estructuras burocráticas paralelas” (Martínez Noguera 2006), arrojando como resultado una situación donde hay programas “de primera” y “de segunda” en términos de información puesta a disposición al público.

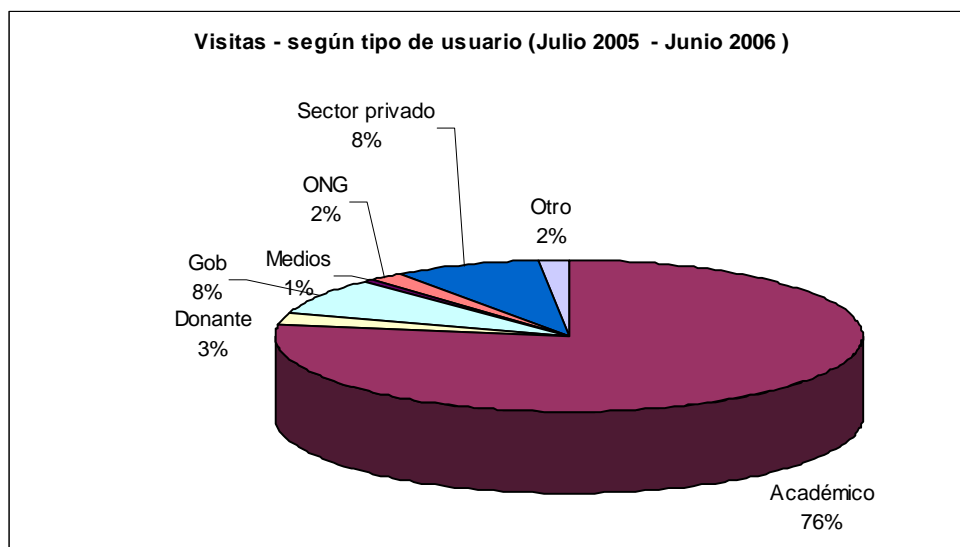
En síntesis, tal como pudo concluirse del relevamiento de las páginas Web de los programas implementados con financiamiento del Banco y como señalan los propios funcionarios del Banco, el Plan Nacer es uno de los que mayor información provee y es considerado pionero en el nivel de desagregación de información que brinda. Lo que queremos destacar es que los estándares mínimos establecidos por la *Disclosure Policy* acerca de qué información debe publicarse en cada fase del ciclo de un proyecto no permite hacer un monitoreo efectivo de la implementación del programa, dándose de hecho una asimetría en la información sobre cada programa dependiendo de la decisión de los directivos de cada uno de ellos.

5. La demanda de información

Para responder la pregunta acerca del nivel de adecuación de la información producida/difundida con la información requerida por los usuarios, es necesario primero conocer quiénes son los usuarios de la información del Banco. Para ello, se analizará quiénes efectúan pedidos de información a la oficina sub-regional. Estos pedidos se realizan a través de cuatros medios: correo electrónico, correo, visita presencial al Centro de Información Pública y telefónico.

Tal como puede observarse en el Gráfico 1, el principal visitante de la oficina de Información Pública es el público académico: 3 de cada 4 personas que acuden a la oficina corresponden a este grupo de usuarios (76%). El sector privado y el gubernamental acumulan el 8% de las visitas cada uno.

Gráfico 1: Visitas al Servicio de Información Pública según tipo de usuario, Julio 2005 - Junio 2006

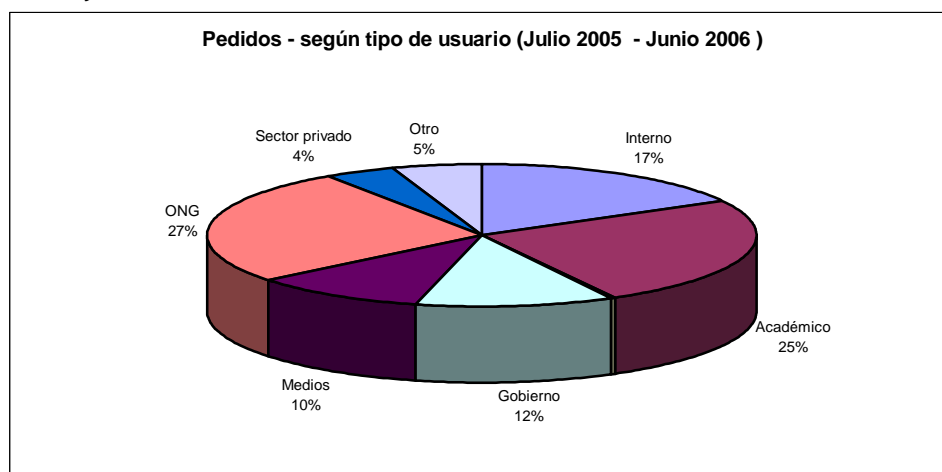


Fuente: Servicio de Información Pública - Oficina del Banco Mundial en Argentina

En cuanto a los pedidos de información (ver Gráfico 2), las organizaciones no gubernamentales son quienes más los realizan; siendo al menos 1 de cada 4 usuarios (27%) pertenecientes a este tipo de instituciones. Casi en la misma magnitud (25%), el

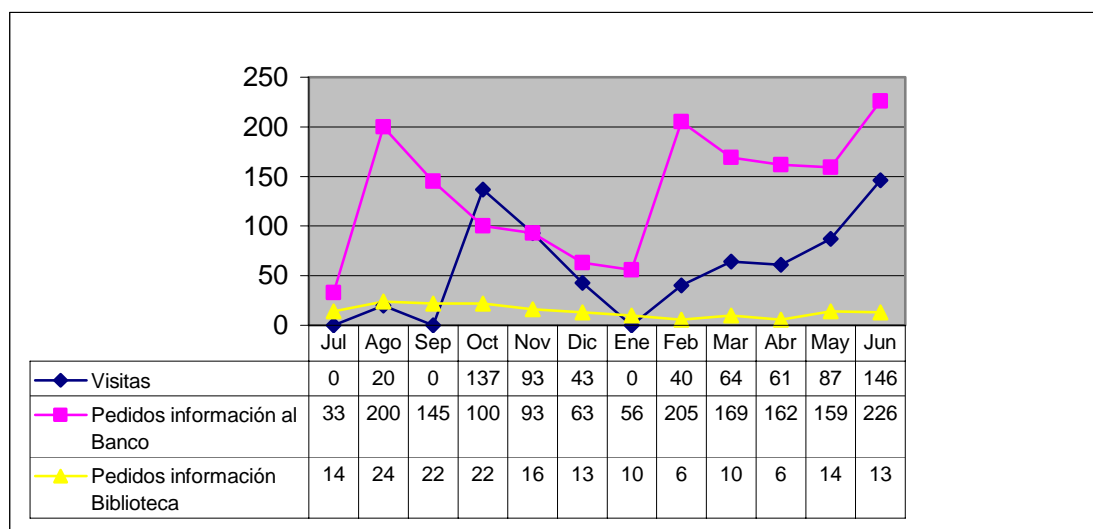
público académico realiza pedidos de información. El tercer grupo de usuarios en cantidad de pedidos de información corresponde al personal interno del Banco (17%) siguiéndole en importancia el sector gubernamental, que acumula el 12% de los pedidos de información. Finalmente, el Gráfico 3 permite observar las fluctuaciones mensuales de los pedidos de información, incluyendo también los pedidos de información que se realizan a la biblioteca depositaria del Ministerio de Economía. Si bien hay fluctuaciones estacionales, la tendencia pareciera ser a la alza en los pedidos recibidos.

Gráfico 2: Pedidos de información a la oficina del Banco según tipo de usuario, Julio 2005 - Junio 2006



Fuente: Servicio de Información Pública – Oficina del Banco Mundial en Argentina

Gráfico 3: Evolución mensual de los pedidos de información a la oficina del Banco y a la biblioteca depositaria del Ministerio de Economía, Julio 2005 - Junio 2006



Fuente: Servicio de Información Pública Banco Mundial Argentina y Biblioteca depositaria del Ministerio de Economía

Pese a que no contamos con información estadística sobre el perfil de los usuarios de la biblioteca depositaria del Ministerio de Economía, según las entrevistas realizadas, los mismos son principalmente funcionarios públicos, especialmente de las unidades de auditoría así como investigadores contratados por organismos internacionales o investigadores que consultan los datos estadísticos producidos por el Banco Mundial.

Cabe mencionar que el lanzamiento inminente del **SEPA** plantea la inquietud acerca de los potenciales usuarios de este tipo de información. El perfil del usuario de este sistema pareciera ser el sector privado interesado en participar de las licitaciones para las adquisiciones que realizan los programas.

En cuanto al **tipo de información**, según señala la Asistente de Información Pública para Argentina, la mayoría de los pedidos de información recibidos en la oficina tienen que ver con oportunidades laborales, ofertas de beca o subsidios o préstamos para financiamiento de proyectos individuales. En cuanto a la información que se consulta en la biblioteca depositaria de Economía, el Informe de Indicadores de Desarrollo que anualmente publica el Banco es la referencia más consultada.

Como se desprende de las consideraciones realizadas en el capítulo anterior, los requerimientos de mayor información acerca de resultados, y no sólo de procesos, aparece como una brecha entre los usuarios de información del Banco y la información que se distribuye. Como señalaba muy crudamente un entrevistado,

“Lo importante yo creo es que tampoco hay una cultura de resultados. ¿Qué resultados logramos con esto? Si vos financiás un puente, haber hecho el estudio de costo-beneficio, de inversión, de retorno, habrás llegado a la conclusión de que convenía hacer ese puente por lo que se iban a ahorrar de nafta por dar vuelta la montaña 5 años. Pero, cuando vos financiás un programa de desarrollo social, ¿que estás financiando, cuáles son los resultados? La onda es “darle plata a los pobres es bueno y los ayuda a no ser tan pobres.” Si vos te contentas con eso... Es un objetivo muy modesto en sí mismo. Pero vayamos más allá de eso.”

Existe una brecha importante entre el tipo de información que es requerida por parte de los usuarios y la información que efectivamente está disponible no sólo en términos de monitoreo del proceso de implementación sino también en la fase de diseño del programa -antes de que el préstamo haya sido aprobado- de manera de generar una discusión amplia sobre las metas y objetivos. Como señalaba un entrevistado, *“la experiencia indica que es muy difícil frenar un programa una vez que ya está lanzado y que las experiencias más interesantes de monitoreos ciudadanos son cuando se abre la discusión dentro del Banco antes de que se haya aprobado.”* El aumento de información antes de la aprobación de un préstamo también podría ser un incentivo para el mismo Banco en la medida que *“es seguro para el Banco para no meter la pata, para no tomar malas decisiones. Los que acceden a la información son un pequeño club de organizaciones que, aparte, cada vez es más chico.”*

Importa señalar por otra parte que en cuanto a los usuarios de índole académica o de organizaciones no gubernamentales profesionalizadas, se constata una demanda por mayor circulación de los estudios más específicos, *background papers* (es decir, documentos de base para el diseño o estrategia de políticas) y otras publicaciones, que no son generalmente distribuidas de forma periódica.

Finalmente, debemos señalar que los entrevistados, al ser consultados acerca de su nivel de conocimiento y uso de la *disclosure policy* para solicitar información, han señalado que no la utilizaron al realizar pedidos de información y su grado de conocimiento es muy bajo. En este sentido, los lineamientos sobre la política de acceso a la información constituyen mucho más una herramienta de uso interno que externo. Esto no es algo negativo de por sí dado que el *disclosure policy* se presenta en formato de manual operativo con instrucciones de uso y procedimientos para los funcionarios del Banco. En todo caso, sería importante avanzar en generar herramientas que puedan ser fácilmente utilizadas por los usuarios acerca de qué información es pública y bajo qué procedimientos (procedimientos por parte del usuario y no procedimientos a seguir por los funcionarios del Banco).

6. Conclusiones y recomendaciones

1. La primera pregunta de investigación formulada por este estudio (acerca del nivel de cumplimiento de la política de acceso a la información) arroja una respuesta positiva: la documentación del Banco que dicha normativa establece como de acceso público, efectivamente lo es en los plazos y condiciones estipuladas. Una vez que se cumplen las condiciones exigidas por la normativa para hacer pública determinada documentación, la misma se encuentra publicada en el sitio de Internet y disponible en formato físico a través del *InfoShop* y los Centros y Servicios de Información Pública.
2. Las conclusiones acerca de nuestra segunda pregunta de investigación (el grado efectivo de acceso) son menos favorables debido a distintos factores. Sobresale en primer lugar la problemática del **idioma**. Pese a los avances recorridos en materia de estándares para la traducción de documentos (*translation framework*), el idioma sigue siendo una de las principales barreras de entrada (sino la principal) para lograr acceso efectivo a la información que produce el Banco Mundial. Como consecuencia de que la mayor parte de los documentos en relación al ciclo de un proyecto se encuentra disponible sólo en idioma inglés, se evidencian importantes dificultades de acceso no sólo para la ciudadanía en general sino también para los funcionarios gubernamentales que interactúan con el organismo en los órdenes nacional y subnacional.
3. Lo anteriormente dicho requiere no sólo poner a la luz la importancia que reviste aumentar el volumen de información en castellano sino también efectuar una recomendación acerca de la importancia que, a nuestro entender, debería tener el idioma en los sistemas de indicadores de monitoreo de las normativas de acceso a la información. El sistema de indicadores desarrollado por el *IFI Transparency Resource* contempla dos indicadores referidos a los marcos de traducción; uno vinculado a si existe o no una política o marco sobre las traducciones y el segundo si hay requerimiento de traducción. Sugerimos que éstos podrían ser ampliados de manera

que permitan dar cuenta de qué tipo de información es traducida y en qué etapas del proceso de políticas.

4. Según surge del trabajo de campo realizado, la *Disclosure Policy* funciona como un documento de uso interno para el personal del Banco (de forma similar a otros manuales internos de operaciones) pero aún no ha conseguido constituirse en una herramienta que facilite el acceso a los potenciales usuarios de información del Banco, permitiéndoles conocer sus derechos y capacidades para demandar información. Una posible vía de análisis de este tema es que la *disclosure policy* cumple el rol que tiene asignado (generar procedimientos estándares para los funcionarios de manera de unificar el acceso en una organización de tal envergadura) pero se requiere avanzar en generar otras herramientas que garanticen derechos y obligaciones en términos de acceso a la información y puedan ser “apropiados” por los usuarios.
5. Según los datos suministrados por la oficina local del Banco analizados en este informe, y en forma consistente con otros estudios realizados sobre los usuarios de sitios de Internet en la Argentina, la página Web del Banco para Argentina es consultada por un público sesgado en términos socioeconómicos y cognitivos. Esto debe llevar a preguntarnos acerca de los canales a través de los cuales los beneficiarios directos de los programas acceden a información y cómo fortalecerlos.
6. La delegación del Banco Mundial en Argentina realiza diversos esfuerzos para mejorar el acceso y difusión de la información que se produce en torno a ella. Entre ellos, debe señalarse la puesta en marcha del *Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones* (SEPA), iniciativa conjunta con el Ministerio de Economía y cuyo lanzamiento está previsto para el año 2007. Esta herramienta generará un avance importante en materia de difusión de información de planificación y ejecución presupuestaria que en muchos casos está vedada, es de difícil acceso o se encuentra muy agregada.

7. Para que este sistema de monitoreo se constituya en un canal de mayor información sobre las operaciones presupuestarias vinculadas al financiamiento del Banco –y así sea percibido por ambos actores (gobierno y Banco Mundial)-, consideramos que sería importante que el SEPA contemple no sólo información referida a los programas cuyos préstamos financia el Banco sino también una herramienta para conocer las adquisiciones y contrataciones realizadas por el propio Banco. En este sentido, resulta llamativo el bajo nivel de información sobre estas cuestiones en el sitio Web de Banco Mundial Argentina.
8. Tal como se concluye de las distintas entrevistas y el relevamiento realizado, el enfoque que rige la difusión de información del Banco Mundial está centrado en los *procesos* de políticas, principalmente a través de información presupuestaria y de ejecución financiera, dejando en un segundo plano el desempeño de los préstamos en términos de *cumplimiento de las metas y resultados de políticas* formuladas. El Plan Nacer es un avance importante en esta materia al poner a disposición estadísticas sobre indicadores de metas para cada una de las provincias que invita a pensar acerca de cómo estandarizar esta práctica hacia otros programas.
9. En esta línea, pudimos constatar la existencia de una brecha importante entre el tipo de información que es requerida por parte de los usuarios y la información que efectivamente está disponible. La información que, según establece la *disclosure policy*, debe difundirse constituye documentación vinculada mayormente a la preparación del proyecto, por un lado, y la evaluación final del mismo una vez que éste ha culminado por el otro. Realizar un monitoreo del proceso de implementación se dificulta entonces debido a los bajos niveles de información sobre esta fase crucial del ciclo de políticas públicas. Los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y académicos consultados también resaltan la importancia de que haya información disponible acerca de los programas en la fase de diseño del programa - antes de que el préstamo haya sido aprobado- de manera de generar una discusión sobre las metas y objetivos. Estas conclusiones para el caso argentino confirman el diagnóstico realizado a nivel global por el propio Banco Mundial en cuanto a que

según las OSC, “el Banco debería contribuir a incrementar el acceso público a la información *antes* de que se adopten decisiones.” (Banco Mundial 2005).

10. Finalmente, los resultados del informe nos han permitido indagar acerca de las complejidades del vínculo entre el gobierno y el Banco en relación a los flujos de información. El debate acerca de cuál es la capacidad (y por qué no, legitimidad) del Banco -o más en general de los organismos de crédito internacionales- para influir en los gobiernos en aumentar el acceso a la información pública es materia de negociación bilateral constante y requiere una discusión más amplia y extendida acerca de sus alcances.

7. Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2005) “Las cláusulas de protección social en los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial: el caso del plan alimentario ProHuerta” en Clark Dana, Jonathan Fox y Kay Trakle (comp.) (2005) Derecho a exigir respuesta. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial. Siglo XXI Editores, Buenos Aires
- Banco Mundial (1994) “The World Bank Policy on Disclosure of Information” The World Bank, Washington DC
- Banco Mundial (2002) “The Disclosure Handbook. Operations Policy and Country Services”, The World Bank, Washington DC
- Banco Mundial (2003) “A document translation framework for the World Bank Group” The World Bank, Washington DC
- Banco Mundial (2005) “Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y la sociedad civil”. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues_and_Options_Spanish.pdf (18/08/2006)
- Banco Mundial (2005) “World Bank Disclosure Policy: Additional Issues Follow-Up Consolidated Result”, The World Bank, Washington DC
- Banco Mundial (2006) Estrategia de Asistencia al País para la República Argentina 2006-2008 (Disponible en www.bancomundial.org.ar)
- Casaburi, Gabriel, María Pía Riggirozzi, María Fernanda Tuozzo and Diana Tussie, “Multilateral Development Banks, Governments and Civil Society: Chiaroscuro in a Triangular Relationship”, Flacso
- Clark Dana, Jonathan Fox y Kay Trakle (comp.) (2005) Derecho a exigir respuesta. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial. Siglo XXI Editores, Buenos Aires
- Clark, Dana, “Funcionamiento del Panel de Inspección del Banco Mundial” en Clarke, Flox y Trakle (comp.) (2005) Derecho a exigir respuesta. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial. Siglo XXI Editores, Buenos Aires
- Fox, Jonathan (2005), “Introducción: el Panel de Inspección y su contexto” en Clarke, Flox y Trakle (comp.) Derecho a exigir respuesta. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial. Siglo XXI Editores, Buenos Aires

- IFI Transparency Resource (2005a), Comparative Analysis and Introduction to the IFI Transparency Resource. Opening the International Financial Institutions
- IFI Transparency Resource (2005b), Opening the International Financial Institutions
- Martínez Nogueira Roberto (2006) “Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: La gestión por Proyectos y las Unidades Ejecutoras”, mimeo.
- Nelson Paul (1997) “Transparencia, fiscalización y participación” en Diana Tussie (comp.) El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional, FLACSO
- Tussie Diana (comp.) El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional, FLACSO, 1997.

ANEXO - Guías de pautas

1. Guía de pautas para funcionarios del Banco Mundial

Introducción: Presentación del entrevistado

- Cargo en el BM y antigüedad. Breve reseña de experiencia de trabajo en el BM

1. Definición y características de la *disclosure policy*

- **DEFINICION:** Breve descripción de la *disclosure policy*.
 - ¿Cuál es la filosofía detrás de esta política?
 - ¿Cuáles son los objetivos y resultados esperados?
 - ¿Cuál es la relación entre esta política y la misión y filosofía del BM?
- **PROCEDIMIENTO**
 - ¿Cómo funciona la *disclosure policy*? ¿Qué información es pública y cuál no? ¿En qué plazos?
 - ¿Cuáles son los procedimientos por parte del BM (flujograma) para dar a conocer información? ¿Cuál es el rol del país al que se refiere la información en la decisión de brindar acceso a dicha información?
 - ¿Cuáles son los procedimientos por parte de quien quiere acceder a la información?
- **PROCESO**
 - ¿Cuáles fueron las diferentes etapas por las que atravesó esta política?
 - ¿Por qué se realizaron revisiones?
 - ¿Cuáles fueron los objetivos de dichas revisiones?
- **ACTORES**
 - ¿Quiénes fueron los actores involucrados en la definición de la *disclosure policy* y en sus revisiones?
 - ¿Cuál fue el rol del staff del BM en los países miembros?

2. Implementación de la política de acceso a la información a nivel global

- **PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN**
 - ¿Qué medidas se pusieron en marcha para implementar esta política?
 - ¿Qué medidas se pusieron en marcha para dar a conocer al público la *disclosure policy*?
- **PRESUPUESTO**
 - ¿Cuál fue el presupuesto destinado a esta implementación?
- **EVALUACION**
 - ¿Cuáles han sido los resultados de la implementación a la fecha?
 - ¿Ha habido evaluación externa de la implementación? ¿Quién la realizó y cuáles fueron sus conclusiones?

3. Implementación de la política de acceso a la información en la oficina en Argentina

- **PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN**
 - ¿Qué medidas específicas se pusieron en marcha en la sede en Argentina?
 - ¿Hubo acciones implementadas diferentes a las que se realizaron en DC?
 - ¿Ha habido medidas diferentes en cada uno de los países que compone la oficina en Argentina?
 - ¿Qué medidas se pusieron en marcha para dar a conocer al público la *disclosure policy*?

- **PRESUPUESTO**
 - ¿Cuál fue el presupuesto destinado a esta implementación?

- **EVALUACION**
 - ¿Cuáles han sido los resultados de la implementación a la fecha? ¿Ha habido evaluación externa de la implementación? ¿Quién la realizó y cuáles fueron sus conclusiones?

- **PEDIDOS DE INFORMACIÓN Y USUARIOS**
 - ¿Qué cantidad de pedidos de información recibe la oficina en Argentina?
 - ¿Cómo y quién los responde?
 - ¿En qué plazos?
 - ¿Quiénes son los usuarios frecuentes de la información que produce el BM? ¿Cuáles son las políticas de acercamiento y difusión del BM hacia ellos?
 - ¿Ha habido casos de tensión entre la *disclosure policy* y la normativa doméstica en materia de acceso a la información –nacional o provincial? ¿Cómo han sido resueltos?
 - ¿Ha habido casos de consulta previa a DC antes de brindar información?
 - ¿Ha habido casos de consulta al país miembro antes de brindar información?
 - ¿Ha habido casos de denegación de la información? ¿Por qué? ¿Generó alguna reacción en el demandante de la información? ¿Hubo algún caso de judicialización?

- 4. **Consideraciones finales**
 - ¿Cuál es tu evaluación de la *disclosure policy* y su implementación?
 - ¿Qué aspectos crees que han sido los mas efectivos y eficaces? ¿Por qué?
 - ¿Qué aspectos crees que podrían ser mejorados? ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Qué cambiarías?

2. Guía de pautas para funcionarios gubernamentales encargados de la implementación de programas con financiamiento del Banco Mundial

1. Presentación del entrevistado

- ¿Cuánto hace que trabaja en esta repartición?
- ¿Trabajó en otra repartición anteriormente? ¿En cuál?
- ¿Realizaba la misma tarea u otra?
- ¿Cuál es su formación?

2. Información producida por el programa o Dirección-

Breve descripción de la repartición

- ¿Cómo está organizada la tarea en esta repartición?
- ¿Cuántas personas trabajan con usted?

Sistemas de información

- ¿Qué información se produce a diario en esta oficina?
- ¿Cuáles son los circuitos formales? ¿Cuál es el camino que recorre la información producida aquí, los expedientes elaborados? ¿Qué información se canaliza por medios de los circuitos formales?
- ¿Cómo se almacena dicha información? Archivos informáticos, biblioratos, otros.
- ¿Existe personal específicamente destinado a la sistematización o almacenamiento de la información?

Difusión y comunicación de la información

- ¿Hubo medidas llevadas adelante por su programa/dirección para dar a difundir información acerca del programa? ¿Han sido realizadas en conjunto con el BM?
- ¿Hubo contactos con organizaciones de la sociedad civil o potenciales beneficiarios directos para difundir esta información?

3. Conocimiento de normativa de acceso a la información (del Banco y del PEN)

- ¿Conoce el decreto del PEN que regula el acceso a la información?
- ¿Conoce la política de acceso a la información del Banco Mundial?
- ¿Hubo medidas implementadas para aplicar estas normativas?

4. Solicitudes de información y respuesta

Pedidos de información recibidos

- ¿Alguna vez ha recibido algún pedido de información haciendo referencia a alguna de estas normas?
- ¿La solicitud de información se realiza a través de un **formulario**? ¿Podría mostrarme uno?

- ¿Se han recibido **pedidos** de información? ¿Recuerda cuántos?
- ¿Cuáles son las **vías de ingreso** de un pedido de información? ¿Mesa de entradas? ¿Correo electrónico? ¿Vía la página Web? ¿Personal de la oficina del Banco Mundial –Washington o Buenos Aires?
- ¿Qué **tipo de información** se ha solicitado? (Presupuestaria, sobre alguna actividad específica del programa, ...)

Tratamiento de los pedidos de información

- ¿Han **respondido** a los pedidos?
- ¿En qué plazos? ¿Cree que hubiera necesitado más tiempo?
- ¿Ha habido casos en que la información solicitada haya generado **dudas** acerca de si era información que podía ser accedida o no? ¿Cómo se procedió en dichos casos? ¿Ha habido casos de que haya habido que consultar a la oficina del Banco Mundial sobre la factibilidad de brindar dicha información?
- En el caso de **denegatoria**, ¿como se procedió?
- ¿**Quién** responde? ¿Hay algún área o equipo de trabajo a cargo de las respuestas? Una vez que ingresa el pedido, ¿que camino sigue? ¿Responder a los pedidos ha insumido tiempo de varias personas o reparticiones?
- ¿Realizar la respuesta ha implicado la **producción** de información?

3. Guía de pautas para miembros de organizaciones de la sociedad civil que son usuarios de la información producida por el Banco Mundial

Esta guía será complementada con preguntas específicas acerca del involucramiento de la ONG en la implementación del programa seleccionado

La organización

- ¿Cuánto hace que trabaja en esa organización?
- Cuáles son los objetivos de esa organización?
- ¿Cuántos miembros tiene?
- Antigüedad
- Financiamiento

Uso de información para su trabajo

- ¿Cuál es la información que más utiliza para su trabajo en la organización?
- ¿Utiliza información producida por el Banco Mundial? ¿Cuál?
- ¿Utiliza la página Web del Banco Mundial para buscar información?
- ¿Cómo ha accedido a la información? ¿Ha realizado algún pedido de información al BM o al gobierno?
- ¿Le ha sido útil dicha información?
- ¿Recibe periódicamente información del Banco Mundial? ¿Y de otros organismos financieros internacionales?

Acceso a la información

- ¿Conoce la política de acceso a la información del Banco Mundial?
- ¿Y la normativa que rige para el gobierno nacional?
- ¿Conoce cuáles son los programas que financia el BM sobre las áreas programáticas de interés de su organización?
- ¿Ha estado en contacto con personal del BM o de la unidad que ejecuta que este programa?
- ¿Conoce los documentos producidos por este programa? ¿Cuál es su opinión sobre dichos documentos?
- ¿Ha sido consultado acerca de algún borrador de documento producido por dicho programa? ¿Ha recibido información sobre las evaluaciones sobre ese programa realizadas?

Evaluación

- ¿Cuál es su evaluación sobre el acceso a la información del Banco Mundial?
- ¿Ha mejorado/empeorado a lo largo de los últimos años?
- ¿Qué cree que debería ser hecho para mejorar el acceso a la información?

4. Guía de pautas para especialistas en las temáticas de transparencia y acceso a la información de los IFIs

A la luz de su larga experiencia en relación a la participación de la sociedad civil en proyectos de desarrollo, quisiera conversar contigo acerca de las políticas de acceso a la información del Banco Mundial en Argentina.

Acceso y difusión de la información

- ¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos, los beneficiarios directos de programas, las organizaciones no gubernamentales y otros actores sociales acceden en Argentina a información del Banco Mundial?
- ¿Cuáles crees que son –a la luz de tu experiencia– los usuarios frecuentes de cada uno de los canales de acceso (página web, publicaciones de documentos, servicio de información pública,...)?
- ¿Cuál sido el impacto de los cambios por los que atravesó la *disclosure policy* a nivel global en el trabajo de la oficina en Argentina?
- ¿Cuáles han sido las estrategias para dar a conocer información relacionada al Banco y a los proyectos que el Banco financia?
- ¿Estas estrategias han cambiado a lo largo del tiempo? ¿Cuál es tu opinión acerca de su impacto? ¿Han producido mejoras en el acceso a la información?

Relación entre el Banco y los gobiernos a cargo de ejecución de programas

- ¿Cómo el Banco promueve que los gobiernos den información sobre los programas para los cuales otorga préstamos?
- ¿Cuál crees que ha sido el resultado de estas acciones para el caso argentino?
- ¿Ha habido casos de tensión o conflicto entre la política de acceso a la información del BM y las decisiones del gobierno acerca de la difusión de la información? En esos casos, ¿cómo se resuelven?

Julia Pomares: Consultora del Programa de Transparencia del Área de Fortalecimiento de las Instituciones de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires y Master en Política Comparada, London School of Economics and Political Science, Universidad de Londres.

Natalia Torres: Coordinadora del Programa de Transparencia del Área de Fortalecimiento de las Instituciones de CIPPEC. Es Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Maestrando en Sociología de la Cultura y Análisis Cultural, IDAES, Universidad General San Martín.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Pomares, Julia; Torres, Natalia: *“La Política de Acceso a la Información en el Banco Mundial. Estudio de caso sobre su implementación en la Argentina”*, Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2006.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.