

El Banco Mundial: reestructuración y desafíos¹

Gabriel Castellanos*

ANALIZA LOS CAMBIOS SUCEDIDOS EN EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL CON EL INGRESO DE LAS REPUBLICAS DE LA EX-URSS Y DE SUIZA, LA REORGANIZACION INTERNA DEL BANCO, ESPECIALMENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO Y DE LA POLITICA DE LOS RECURSOS HUMANOS Y LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL DIRECTORIO EJECUTIVO DEL BANCO MUNDIAL.

Agradezco la invitación del Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP– para impartir la presente conferencia. El Programa de Capacitación y Apoyo a las Instancias Gubernamentales Encargadas de la Gestión del Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica –PEC– es uno de los programas pilares para promover el fortalecimiento institucional de los países centroamericanos. En consecuencia, me siento muy honrado de tener la oportunidad de participar en este foro.

Mi intervención sobre la cooperación del Grupo del Banco Mun-

dial se orienta a proveer de material informativo a los participantes en este seminario sobre algunos hechos recientes que han sucedido en esta institución. Por lo tanto, trataré asuntos relacionados con el ingreso de las repúblicas de la ex-URSS y Suiza al Banco Mundial y luego analizaré brevemente la reorganización interna del Banco, especialmente desde el punto de vista de la formulación del presupuesto y de la política de los recursos humanos, y examinaré los nuevos procedimientos que orientan el funcionamiento del directorio ejecutivo del Banco Mundial. Seguidamente, hablaré sobre el establecimiento de una nueva ventanilla: el fondo para desarrollo institucional, el tema del medio ambiente en el Banco Mundial, y el informe Wapenhans sobre la cartera del Banco. Como cierre, presentaré unas reflexiones finales.

* Director Ejecutivo Alterno por América Central, España y Venezuela, Banco Mundial, Washington D.C.

1. Ponencia presentada en el Seminario-Taller "Modalidades, Características de Operación y Movilización de Recursos de Organismos Multilaterales y Multinacionales de Cooperación Económica para Centroamérica". ICAP/PNUD, Managua, Nicaragua, Febrero 8-12, 1993.

Ingreso al Banco Mundial de las Repúblicas de la ex-URSS y de Suiza

El ingreso al Banco de las 15 repúblicas que integraban la antigua Unión Soviética y de Suiza alteró la estructura del directorio habiendo incrementado el número de directores del Banco Mundial de 22 a 24. La ex-Federación Rusa ingresó al Banco con un poder de voto de 4.5% en conjunto, siendo en lo individual de 1.9% para lo que es ahora es la Federación Rusa. Como comparación cabe mencionar que el voto de Estados Unidos es de 17.3%, el de Japón 6.7% y el de Alemania 5.2%. El poder de voto de nuestra representación es de 3.6%. La misma está integrada por España (1.7%), México (0.8%), Venezuela (0.8%) y Centroamérica (0.3%).

Desde el punto de vista operativo el ingreso al Banco de las repúblicas de la ex-URSS ha significado cambios en la mayoría de las actividades del Banco. Inicialmente se creó un fondo especial de us\$30.000.000 millones para proveer de asistencia técnica no reembolsable a esas repúblicas en orden de facilitarles su adhesión al Banco. Asimismo, se abrieron oficinas del Banco en varios de esos países, se realizaron estudios, seminarios, misiones y se ha comenzado ya a otorgar préstamos a algunas de esas repúblicas, como es el caso de la Federación Rusa.

En el corto plazo, el ingreso de estas repúblicas ha significado una considerable distracción de recursos humanos que estaban ubicados para

dar servicios en otras áreas geográficas, incluyendo Latinoamérica, más bien que una distracción de recursos financieros. En consecuencia, las representaciones de los países en desarrollo están haciendo fuerte presión en el directorio del Banco para que cada vez menos recursos humanos asignados en esas áreas geográficas se muevan a cubrir servicios en las antiguas repúblicas de la ex-URSS y en vez de esto se proceda a efectuar nuevas contrataciones. En el mediano plazo, sin embargo, es probable que se manifieste cada vez más un problema de distracción de recursos financieros a esas repúblicas en menoscabo de los países tradicionalmente llamados en desarrollo.

Suiza ingresó al Banco con un poder de voto de 1,8% y tiene una silla en el directorio, conjuntamente con Polonia (0.4%) y, hasta el momento, ha mostrado una actitud en apoyo al desarrollo en el directorio del Banco. Se esperaría que también Suiza tenga una mayor participación en la provisión de recursos al Banco.

La reorganización interna del Banco

A partir del segundo trimestre de 1991 y durante todo 1992, ha existido en el Banco un proceso de reorganización interna que se mantiene actualmente. Los objetivos de la reorganización son: a) introducir cambios a nivel gerencial para aumentar la eficiencia del Banco y; b) dotar al

enero-junio/1994

Banco de instrumentos más modernos para dar una respuesta más eficiente a los desafíos de la Institución predecibles para la presente década.

A nivel gerencial, se reestructuró la oficina de la presidencia incorporando a la misma tres directores gerentes y eliminando los cargos de vicepresidentes ejecutivos, con lo cual se fortaleció la posición de las vicepresidencias regionales, ya que éstas en la actualidad, sin los vicepresidentes ejecutivos, tienen acceso directo a la presidencia y, por ende, una mayor delegación de poder que incide favorablemente en la implementación de las decisiones que adopta el directorio. Para hacer frente a las operaciones relacionadas con las repúblicas de la ex-URSS, y para dar una mejor atención a los países de Asia Meridional, se crearon dos nuevas vicepresidencias regionales (i) Europa y Asia Central y (ii) Asia Meridional, en adición a las cuatro que existían previamente (i) Latinoamérica y el Caribe, (ii) Africa, (iii) Oriente Medio y Norte de Africa y (iv) Asia Oriental y el Pacífico.

En relación con los instrumentos del Banco, se han efectuado cambios de procedimientos y de políticas en dos de los instrumentos claves para dar un servicio eficiente a sus clientes, a saber: presupuesto y recursos humanos. En cuanto al presupuesto, se ha modificado la metodología presupuestaria con el objeto de hacer más simple y transparente la preparación del mismo y hacer más eficiente su contenido para alcanzar los objetivos de desarrollo que el Banco persigue. Consecuentemente, el

directorío ejecutivo puede participar de una manera más efectiva en la preparación del presupuesto e influir para que, a través del mismo, exista una mejor implementación de las políticas y programas acordados por el directorío. Por tanto, se espera también que la dualidad de funciones que su Convenio Constitutivo le asigna al Banco: ser un banco y actuar como una Institución de desarrollo que pueda inclinarse más al lado del desarrollo sin por eso disminuir los altos estándares que tiene la cartera del Banco.

A este respecto, desearía proporcionar tres cifras que nos revelan el desbalance del presupuesto en relación con las actividades del Banco, pero que también nos revela el gran potencial de esta institución en el mediano plazo. En el año fiscal 1992, en números redondos, el Banco Mundial con un presupuesto administrativo de us\$1,200 millones, efectuó desembolsos de us\$1,800 millones y obtuvo ingresos netos de us\$1,600 millones. En una forma simplificada esto significa que un dólar es el costo administrativo de desembolsar 1.5 dólares y obtener ganancias de 1.3 dólares. Esta relación indica claramente que con respecto a su presupuesto administrativo el Banco desembolsa relativamente pocos fondos, pero recibe excelentes utilidades. En consecuencia estas cifras revelan también que el rol del Banco para apoyo del desarrollo puede mejorarse enormemente.

La reorganización de la política de recursos humanos del Banco se fundamenta en un estudio sobre las

necesidades del Banco en esta área, realizado a finales de 1991. La estrategia de la referida política va dirigida a: (i) estimular la motivación del personal; (ii) aprovechar al máximo las cualidades y creatividad de un personal tan diversificado como es el del Banco; y (iii) promover y consolidar el liderazgo a todo nivel. Adicionalmente, se busca incrementar una cultura multidisciplinaria y competitiva y obtener un adecuado balance regional del personal.

Actualmente, el 60% del personal proviene de los países desarrollados y el 40% proviene de los países en desarrollo. Sin embargo, en este último caso, la representación de América Latina, África y Europa del Este es aún limitada.

Nuevos Procedimientos del Directorio Ejecutivo

El 1º de diciembre del año pasado entraron en vigor nuevos procedimientos para el funcionamiento del Directorio Ejecutivo con el objeto de acelerar la toma de decisiones y hacerla más certera. Dentro de ese contexto, se ha reiterado e intensificado el papel ejecutivo de la administración y se ha consolidado la función decisoria del directorio. Por otra parte, se han simplificado los procedimientos para la aprobación de operaciones por parte del directorio, con el objeto de dejar un mayor espacio para el análisis y discusión de las políticas de fondo. Con estos nuevos procedimientos se espera que el directorio ejecutivo

pueda infundir un nuevo vigor a la actividad desarrollista del Banco Mundial y, además las representaciones de los países en desarrollo puedan influir en una mejor forma sobre la administración del Banco para hacer valer las particulares circunstancias de cada uno de sus países en cuanto a estabilidad, crecimiento y desarrollo, de tal forma que la administración del Banco tenga cada vez más una mejor percepción del *modus operandi* de cada uno de los países.

El fondo para el desarrollo institucional: una nueva ventanilla

Desde hace varios años, los países en desarrollo insistentemente habían planteado la necesidad de crear un fondo de asistencia técnica para otorgar recursos a los programas de los gobiernos encaminados al fortalecimiento institucional y a la preparación de proyectos. Después de extensas evaluaciones por parte del Banco en relación con la situación de competitividad por parte de otros organismos en materia de asistencia técnica y con el deseo de fortificar su capacidad en esta materia, el Banco aprobó una nueva facilidad financiera para el otorgamiento de fondos no reembolsables para asistencia técnica en el área del desarrollo institucional. Dentro de esta facilidad, se pueden financiar programas de reforma de administración pública, de mejoramiento y consolidación de los marcos legales y técnicos, de entrenamiento de

profesionales del sector público, así como diagnósticos de capacidad gubernamental, administración de la cooperación externa y actividades relacionadas con la organización y administración de programas sociales y ambientales.

El fondo es de us\$25.000.000 millones y los proyectos financiables reciben un monto hasta por us\$500,000 por cada uno. Si bien este fondo llena en alguna medida las necesidades de América Latina, especialmente teniendo en cuenta sus problemas de debilidad institucional, no responde a sus expectativas ni a las de otros países en desarrollo de otras regiones que han solicitado montos más significativos para programas de asistencia técnica y de fortalecimiento institucional, así como también de recursos blandos y donaciones para programas sociales. Las representaciones de los países en desarrollo en el directorio ejecutivo del Banco seguirán insistiendo para que el monto del referido fondo se incremente y, asimismo, de ser posible, se creen otros fondos más abundantes para los programas sociales.

El tema del Medio Ambiente

El año pasado, este tema fue central en varias actividades del Banco Mundial. Tanto en los diálogos con los países como en el procedimiento de formulación y evaluación de proyectos, este tema tuvo una consideración primordial.

El Banco ha establecido criterios estrictos en cuanto a la evaluación del enero-junio/1994

impacto ambiental de los proyectos que financia e impulsado planes de acción para disminuir los efectos ambientales de algunos proyectos que ya están en ejecución. Sobre ese particular, algunos representantes de los países desarrollados en el directorio han planteado la posibilidad de que eventualmente se cancelen algunos préstamos cuyos proyectos no están acordes con los estándares ambientales del Banco.

Por otra parte, el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1992, estuvo dedicado al desarrollo y medio ambiente, y en la conferencia de Río se decidió que el Fondo Global para el medio ambiente, cuya administración comparte con programas de las Naciones Unidas, sea el mecanismo central para el financiamiento de proyectos en esta área. Obviamente, cuando se habla de medio ambiente, también hay riesgos, ya que en la práctica está surgiendo en el Banco una nueva condicionalidad para la obtención de préstamos vinculada al medio ambiente.

Informe Wapenhans sobre la cartera del Banco

A finales del año 92, el señor Wapenhans, ex-Vicepresidente del Banco, y actualmente asesor de la presidencia presentó al directorio un informe sobre la situación de la cartera del Banco. En dicho informe se indica que probablemente sólo el 70% de los préstamos actualmente desembolsados por el Banco cumple con los

plementación requeridos por esta Institución. El 30% restante si bien no puede catalogarse como cartera de riesgo, no estaría cumpliendo con esos estándares. El directorio del Banco ha establecido un programa intenso y rápido para la revisión del diagnóstico y recomendaciones presentados en el referido informe y ha solicitado a la administración la pronta presentación de un plan de acción encaminado a promover y facilitar que los proyectos cumplan con los estándares establecidos por el Banco.

Si bien el contenido del informe ha sido objeto de varios comentarios por parte de la prensa internacional, las operaciones de captación de recursos y de inversiones del Banco en los mercados internacionales han continuado efectuándose con éxito y el Banco sigue manteniendo su calificación de AAA en esos mercados. Tanto la alta calidad de los estándares del Banco como la pronta atención del directorio sobre este asunto han mantenido la tradicional confianza que el Banco goza en los mercados mundiales de capital.

Reflexiones Finales

Los cambios institucionales experimentados por el Banco Mundial

durante los últimos quince meses son importantes, pero aún limitados. En el futuro se requieren cambios más profundos y una reformulación más a fondo de las políticas de desarrollo de la Institución y de su papel como organismo financiero de primer orden. Adicionalmente, en el mediano plazo, será necesario introducir nuevos mecanismos y formas agresivas de acción, tanto en las actividades financieras como en las actividades relacionadas con la asistencia técnica y con el apoyo para el diseño de políticas macroeconómicas y sectoriales.

Por otra parte, el balance de financiamiento para el desarrollo durante el presente decenio indica que las necesidades de financiamiento superan ampliamente los recursos disponibles, tanto públicos como privados y, en ese sentido, el Banco Mundial está llamado a desempeñar un papel importante. En consecuencia, por su relevancia específica el Banco Mundial continuará siendo un foco importante en los debates públicos y privados, en relación con la movilización de recursos por parte de organismos multilaterales y multinacionales de cooperación internacional, como en el caso de la realización de este tan interesante seminario en el cual, repito, me siento muy honrado de tener la oportunidad de participar

◇