

¿Cómo se comprometen los proyectos del Banco Mundial con la participación ciudadana?¹

El Banco Mundial proporciona una de las mayores fuentes de financiamiento del mundo para el desarrollo internacional. Solo en el 2019 comprometió US\$ 62.3 mil millones entre préstamos, donaciones, inversiones de capital, y garantías a los gobiernos y las empresas privadas. La responsabilidad del Banco Mundial con relación a los gobiernos está bien definida. Sin embargo, su deber de considerar las perspectivas y las experiencias de los actores afectados por los proyectos, así como de la sociedad civil en general, sigue siendo ambiguo. Esta preocupación de largo aliento de si y cómo el Banco Mundial rinde cuentas a los ciudadanos, se ha ido incrementado a medida que la institución expande sus esfuerzos en entornos frágiles, con altos niveles de conflictividad, y afectados por la violencia.

El expresidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, intentó afrontar esas preocupaciones en 2013, prometiendo que esta institución “se volvería un mejor oyente” al incorporar los comentarios de individuos en todos los proyectos que tienen “beneficiarios evidentes”. Posteriormente, la gerencia del Banco Mundial hizo obligatoria la promesa de Kim, exigiendo que los Proyectos de Inversión cumplieran con los siguientes criterios específicos:

- incluir al menos un mecanismo de participación ciudadana en el diseño del proyecto.
- construir al menos un indicador para medir el progreso de la participación ciudadana.
- informar los resultados de ese indicador durante la implementación del proyecto.

El Banco Mundial desarrolló el Marco Estratégico para la Incorporación de la Participación Ciudadana (“Marco Estratégico”) con el objetivo de orientar sobre cómo los proyectos de desarrollo a gran escala contribuyen a generar capacidades ciudadanas para hacer que las autoridades y los proyectos respondan a sus aportes. Este Marco Estratégico define la participación ciudadana como:

La *interacción bidireccional entre los ciudadanos y los gobiernos* [negrilla y cursiva fuera del texto original] o del sector privado, en el marco de las intervenciones del Grupo del Banco Mundial, proporcionándole a la ciudadanía la posibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones con el objetivo de mejorar los resultados de desarrollo intermedios y finales de cada intervención.

Tanto el surgimiento del concepto de participación ciudadana como del Marco Estratégico, son el resultado de más de 45 años de relacionamiento entre el Banco Mundial, la sociedad civil y las partes afectadas por los proyectos. Lo que distingue el compromiso actual en materia de participación ciudadana del Banco Mundial de los enfoques anteriores es que esto ya no es algo opcional sino obligatorio. En el 2018, el Banco Mundial lanzó su nuevo Marco Ambiental y Social (MAS) que, por primera vez, requiere que los proyectos incorporen planes de participación de las partes interesadas (PPP). El MAS opera en una vía paralela al compromiso de la participación ciudadana, pero potencialmente se refuerzan mutuamente.

“Lo que distingue el compromiso actual en materia de participación ciudadana del Banco Mundial de los enfoques anteriores es que esto ya no es algo opcional sino obligatorio.”

¹ Entendiendo la participación ciudadana como “citizen engagement”.

El Banco Mundial afirma que cumplir con los compromisos en materia de participación ciudadana hace que los proyectos estén ‘orientados a los ciudadanos’. Estos estándares establecen que los proyectos deben incluir un umbral mínimo para la participación ciudadana, en lugar de desarrollar proyectos que, en esencia, estén orientados a las necesidades identificadas por los ciudadanos y sus perspectivas. Aun así, dada la influencia institucional con la que cuenta el Banco Mundial y la proporción de asistencia para el desarrollo internacional que administra, si los proyectos realmente cumplen con los estándares más altos en materia de participación ciudadana, estos potencialmente podrían proteger y fomentar la voz de los ciudadanos y conllevar a un desarrollo efectivo.

En este contexto, el [Accountability Research Center](#) (ARC) de American University realizó una investigación para responder a esta pregunta: ¿Cómo y en qué medida cumple el Banco Mundial con los compromisos institucionales de incorporar la participación ciudadana en el diseño de los proyectos, la etapa inicial crítica del apoyo de los donantes? Como parte del programa de investigación Acción para el empoderamiento y la rendición de cuentas ([Action for Empowerment and Accountability](#) A4EA) sobre los grandes esfuerzos de los donantes para permitir el empoderamiento y la rendición de cuentas en entornos frágiles, afectados por conflictos y violencia (FCVAS por sus siglas en inglés), ARC evaluó la participación ciudadana en el diseño de 57 proyectos del Banco Mundial aprobados durante los años fiscales (AF) 2015-2017, de Birmania, Mozambique, Nigeria y Pakistán. El análisis de los resultados de cada uno de los cuatro países, así como un informe de [síntesis comparativo](#) (que incluye una discusión detallada de los métodos), se encuentran disponibles en línea.

ARC desarrolló una herramienta original de evaluación para analizar el contenido de los compromisos del Banco Mundial en materia de participación ciudadana en el diseño de los proyectos. Basándose en los documentos oficiales publicados en el [portal de operaciones en línea del Banco Mundial](#) y las categorías de la participación ciudadana establecidas en su Marco Estratégico de participación, la herramienta ayuda a los usuarios a identificar si los proyectos se comprometen con:

- Planear los mecanismos de participación ciudadana a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto, que incluyen, entre otros, las reuniones públicas, las encuestas de satisfacción y el monitoreo participativo.
- Los mecanismos adicionales que van más allá de la consulta y potencialmente facilitan un entorno propicio para la participación ciudadana, incluyendo: El monitoreo de

terceros, las acciones específicas de inclusión social y los planes para la divulgación proactiva de información.

La evaluación informa el análisis para responder a dos preguntas generales:

- ¿Cómo demuestran los proyectos del Banco Mundial su compromiso con los estándares mínimos explícitos para una participación ciudadana informada?
- ¿Cómo van los proyectos más allá de los enfoques minimalistas y demostrando la profundidad y la especificidad en sus compromisos de participación ciudadana, así como un potencial para la sinergia entre varios compromisos?

Este enfoque, que tiene en cuenta los hallazgos relacionados con el diseño de los proyectos, provee una línea base para la rendición de cuentas que puede informar las evaluaciones independientes y que se basan en las comunidades, sobre cómo se implementan realmente los compromisos de la participación ciudadana. La distinción entre proyectos con simples enfoques de “marcar la casilla” frente a conjuntos de compromisos en materia de participación ciudadana más sólidos, también puede informar las decisiones de las partes interesadas sobre si deben participar y cómo pueden participar. Además, ARC se ha asociado con organizaciones de base del Hemisfero Sur para realizar pilotos de monitoreo independientes a la implementación de mecanismos de participación ciudadana en varios proyectos del Banco Mundial en Colombia, Birmania, las Filipinas y Uganda.

“Dada la influencia institucional con la que cuenta el Banco Mundial y la proporción de asistencia para el desarrollo internacional que administra, si los proyectos realmente cumplen con los estándares más altos en materia de participación ciudadana, estos potencialmente podrían proteger y fomentar la voz de los ciudadanos y conllevar a un desarrollo efectivo.”

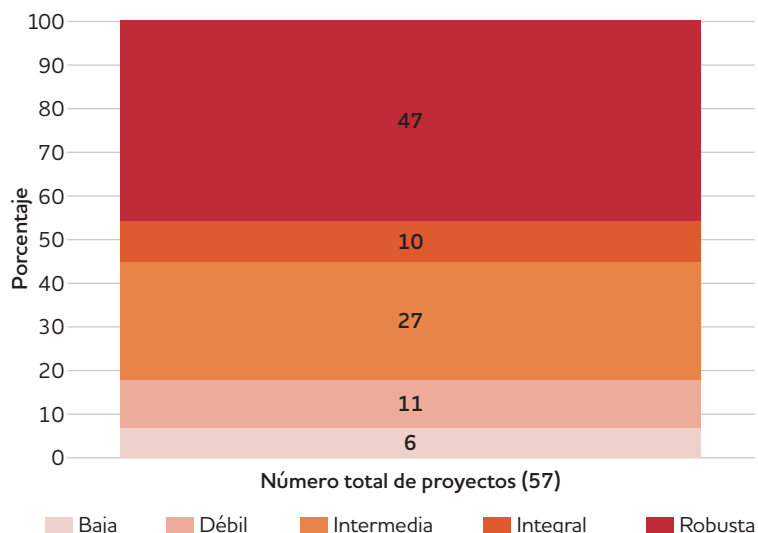
Escala de densidad en materia de participación ciudadana

El enfoque de ARC es consistente con [el estudio](#) propio realizado por el Grupo de Evaluación Independiente (IEG por sus siglas en inglés) del Banco Mundial (2018) sobre la participación ciudadana. El estudio del IEG distingue entre proyectos que aplican “una fuerte participación ciudadana que es regular y continua, utiliza múltiples herramientas y está integrada en los sistemas de país” y aquellos que aplican “enfoques débiles utilizando solo uno o dos mecanismos [que] son de corta duración”. ARC luego aplicó una “Escala de densidad de participación ciudadana” propia para clasificar las variaciones en los compromisos de los proyectos sobre la participación ciudadana. Las cinco categorías de la escala son: robusta, integral, intermedia, débil y baja. En el extremo más alto de este espectro, la categoría *robusta* significa que un proyecto se ha comprometido a incluir una combinación de [tácticas múltiples](#) para la participación que juntas crean oportunidades estratégicas y pueden reforzarse mutuamente. La escala de densidad de participación ciudadana busca diferenciar entre los estándares institucionales del Banco, el cual establece un piso mínimo para la participación ciudadana mínima. Así mismo, contempla la búsqueda de enfoques integrales para la participación ciudadana que eleven el techo de lo que los proyectos podrían lograr.

Resultados claves

- La mayoría de los 57 proyectos analizados se comprometen a incorporar múltiples mecanismos de participación ciudadana a lo largo del ciclo de vida del proyecto, con casi la mitad (27) clasificados como robustos, la categoría más alta en la escala de densidad (ver Figura 1). Por lo tanto, la mayoría de los proyectos exceden los requisitos mínimos del Banco Mundial para la participación ciudadana y al hacerlo ofrecen el potencial para tener impactos estratégicos.
- Sin embargo, el análisis del contenido de los compromisos revela que la mayoría de los proyectos - incluso aquellos en las dos categorías principales de 'robusta' e 'integral' - solo describen sus planes en términos generales. Pocos explican cómo los compromisos en materia de participación ciudadana serán implementados. Este hallazgo subraya la importancia del monitoreo independiente para responder a la pregunta de cómo se implementan esos compromisos para determinar si realmente conducen a oportunidades para la participación que son reales y significativas o si en cambio son ejercicios básicos de "marcar la casilla".
- La mayoría de los proyectos (80 por ciento) incorporan al menos un indicador para medir la participación ciudadana. Sin embargo, los indicadores más comunes, los datos capturados y los resultados disponibles públicamente se encuentran enmarcados de manera tan limitada que no sirven para educar al público sustantivamente sobre el tipo de cooperación cívica o su impacto.
- Los mecanismos de atención de quejas y reclamos son las modalidades de la participación ciudadana más comunes (seleccionada por 91 por ciento de los proyectos investigados). No obstante, poco menos de un cuarto de los proyectos (23%) se comprometen a informar a la gerencia del Banco Mundial sobre esos resultados y aún menos se comprometen a hacerlos públicos. Este hallazgo significa que la información clave sobre el mecanismo de participación ciudadana más común probablemente será inaccesible, incluyendo los datos fundamentales sobre el contenido de las quejas y cómo, o si, se resuelven.
- Existe una discrepancia significativa entre los planes para usar los mecanismos de participación ciudadana y los compromisos de revelar proactivamente sus resultados. Esto revela las limitaciones de los objetivos de transparencia y responsabilidad pública del Banco Mundial que pone a prueba la capacidad de su agenda de participación ciudadana para lograr sus objetivos.
- Solo uno de los 57 proyectos revisados hizo que su manual operativo fuera fácilmente accesible para el público. El manual operativo

Figura 1 Escala de densidad en materia de participación ciudadana, resultados de Birmania, Mozambique, Nigeria y Pakistán



de un proyecto es extremadamente relevante para la participación informada por parte de la ciudadanía, porque materializa los compromisos del gobierno en objetivos, acciones, normas y responsabilidades concretas. Si bien dichos manuales pueden parecer meros documentos administrativos, sirven como hoja de ruta para potencialmente guiar las estrategias de rendición pública de cuentas. Cabe señalar que la actual política de divulgación de información pública del Banco Mundial no es aplicable a los manuales operativos.

- La mayoría de los proyectos que incluyen disposiciones para el monitoreo de terceros lo utilizan como una herramienta de gestión en lugar de informar sobre la participación ciudadana. La falta de compromisos con la divulgación pública de los resultados de monitoreo de terceros significa que, incluso, si las personas externas a cargo de monitorear mantienen su independencia con los implementadores del proyecto, su trabajo pierde valor como herramienta de rendición de cuentas para el público.
- Los proyectos se comprometieron consistentemente con la inclusión social proactiva en los procesos de participación ciudadana en torno al género. En contraste, pocos proyectos documentaron planes para garantizar que otros grupos socialmente excluidos (por ejemplo, personas en condición de discapacidad, jóvenes, desplazados internos y minorías étnicas) tengan voz en la participación facilitada por el proyecto.
- Los proyectos rara vez detallan la existencia de recursos específicos para la participación ciudadana en el diseño de proyectos, convirtiéndola en actividades desfinanciadas que compiten con otras prioridades. Mientras esta situación continúe, incluso los proyectos que tengan compromisos ambiciosos de participación ciudadana pueden no cumplirlos.

“Los proyectos rara vez detallan la existencia de recursos específicos para la participación ciudadana en el diseño de proyectos, convirtiéndola en actividades desfinanciadas que compiten con otras prioridades.”

Recomendaciones de política

Proporcionar un apoyo más explícito para fortalecer el entorno propicio para la participación ciudadana. El Marco Estratégico de participación ciudadana del Banco Mundial no exige ni prioriza inversiones o mandatos clave del entorno propicio para una participación ciudadana informada tales como una inclusión social proactiva, el monitoreo independiente o la divulgación proactiva de información. Cuando los esfuerzos de participación ciudadana se centran solo en los mecanismos relacionados con el proyecto (es decir, espacios de consulta y líneas directas de retroalimentación) sin trabajar simultáneamente para fortalecer el entorno habilitador general en el que están ubicados, los grupos de interés más poderosos pueden neutralizar los procesos. En entornos frágiles, afectados por conflicto y violencia, los espacios oficiales para la participación son especialmente vulnerables a la captura de la élite. El personal del Banco Mundial también puede ignorar esto (especialmente si el monitoreo del proyecto no está específicamente diseñado para detectar tales problemas). La falta de divulgación proactiva oportuna de los hallazgos de monitoreo relevantes limita la capacidad de los ciudadanos para responsabilizar a sus gobiernos y al Banco Mundial por sus compromisos en materia de participación ciudadana.

Exigir que los manuales operativos del proyecto se hagan públicos, sean fácilmente accesibles para los ciudadanos y estén disponibles en todos los idiomas nacionales.

A diferencia de otros documentos de proyectos del Banco Mundial, los manuales operativos definen, tanto las responsabilidades asignadas a los actores y agencias gubernamentales como las reglas que se deben seguir, proporcionando así la base para la rendición de cuentas. Sin embargo, esta investigación encontró que la política de información pública del Banco no cubre la divulgación de manuales operativos y que, por lo tanto, la divulgación pública depende en última instancia de la discreción de los funcionarios del gobierno y los equipos del Banco, que no necesariamente reconocen la relevancia de la divulgación (o pueden verse amenazados por ésta).

Colaborar directamente con las instituciones nacionales encargadas de la rendición de cuentas para proteger la voz de los ciudadanos frente a posibles represalias y reforzar la capacidad del estado para abordar las fallas en materia de rendición de cuentas (por ejemplo, ministerio público, oficinas de auditoría, comisiones de derechos humanos, fiscales, agencias de acceso a la información, entre otras). El enfoque actual de la participación ciudadana del Banco descuida los riesgos que corren los ciudadanos al ejercer su voz, y rara vez invierte en el tipo de instituciones nacionales cuyas misiones son enfocarse y promover la rendición de cuentas y la transparencia. El Banco Mundial mejoraría enormemente las posibilidades de alcanzar sus objetivos en materia de participación ciudadana, si brindara apoyo directo a los proyectos de las agencias nacionales con funciones y responsabilidades distintivas dentro del proceso de rendición de cuentas. En última instancia, esto sería más eficaz y tendría un impacto mayor a largo plazo que implementar proyectos que intentan contribuir a un entorno propicio para la participación ciudadana de forma aislada.

Vincular sistemáticamente la agenda de la participación ciudadana con el nuevo Marco Ambiental y Social del Banco ya que estos se refuerzan mutuamente. La política del MAS, respaldada por pautas estrictas y personal dedicado tiene un nivel de aplicación institucional interno que hace falta en la agenda de la participación ciudadana. Sin embargo, el requisito del MAS de planes sólidos de participación de las partes interesadas se relaciona directamente con los principios que guían el enfoque del Banco Mundial sobre la participación ciudadana. Donde la agenda de la participación ciudadana y el MAS se superponen, particularmente en entornos frágiles, afectados por conflictos y violencia, se constituye como nuevo y poderoso punto de entrada para impulsar y buscar una participación de la ciudadanía sólida y estratégica.

Otras lecturas

Fox, J. (2014) *Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?* GPSA Working Paper 1, Washington DC: Global Partnership for Social Accountability, World Bank

Gaventa, J. and Oswald, K. (2019) *Empowerment and Accountability in Difficult Settings: What Are We Learning? Key Messages Emerging from the Action for Empowerment and Accountability Programme*, Brighton: IDS

Manroth, A. et al. (2014) *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations: Engaging with Citizens for Improved Results*, Washington DC: World Bank

Nadelman, R.; Le, H. and Sah, A. (2019) *How Does the World Bank Build Citizen Engagement Commitments into Project Design? Results from Pilot Assessments in Mozambique, Myanmar, Nigeria, and Pakistan*, IDS Working Paper 525, Brighton: IDS

World Bank (2018) *Engaging Citizens for Better Development Results*, Washington DC: Independent Evaluation Group, World Bank

Agradecimientos

Esta publicación de IDS fue escrito por **Rachel Nadelman**, con aportes de **Jonathan Fox**, editado por **Emilie Wilson** y traducido al español por **Mariana Cepeda**. Fue producido como parte de Action for Empowerment and Accountability (A4EA), un programa de investigación internacional que explora cómo la acción social y política puede contribuir al empoderamiento y la rendición de cuentas en entornos frágiles, afectados por conflictos y violencia, financiado con el apoyo del Gobierno del Reino Unido.

Las opiniones expresadas son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de IDS o del Gobierno del Reino Unido.

© Institute of Development Studies 2020



Este es un documento de libre consulta y distribución bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY), que permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que los autores originales y la fuente estén acreditados y se indique cualquier modificación o adaptación. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es>

ISSN 1479-974X

Produced as part of:



IDS Policy Briefings son publicados por el Institute of Development Studies. Tienen como objetivo proporcionar un análisis de alta calidad y generar recomendaciones prácticas sobre asuntos críticos de desarrollo internacional para los encargados de formular las políticas. Para suscribirse: www.ids.ac.uk/idspolicybriefings

Institute of Development Studies, Brighton BN1 9RE UK
T +44 (0) 1273 606261 F + 44 (0) 1273 621202 E ids@ids.ac.uk W www.ids.ac.uk
twitter.com/IDS_UK #idspolicy facebook.com/idsuk