

**El BID, el Banco Mundial  
y la sociedad civil:  
nuevas modalidades de  
financiamiento internacional**

---

**FLACSO . Biblioteca**

Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

Imagen de tapa: Xul Solar, *Cintas*, 1924, acuarela sobre papel.

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: agosto de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

Tel.: 780-1546 / Fax: 786-5601

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

# El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional

DIANA TUSSIE

COMPILADORA

FLACSO - Biblioteca



**FLACSO**

Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales  
Buenos Aires / Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC  
Universidad de Buenos Aires

## INDICE GENERAL

---

**FLACSO - Biblioteca**

Prefacio .....	7
Introducción .....	9
<i>Diana Tussie con María Fernanda Tuozzo</i>	
<b>Capítulo 1</b>	
Transparencia, fiscalización y participación .....	21
<i>Paul J. Nelson</i>	
<b>Capítulo 2</b>	
Los nuevos mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo: su aplicación en el caso de Argentina .....	63
<i>Diana Tussie (coord.), Marcos Mendiburu, Patricia I. Vásquez</i>	
<b>Capítulo 3</b>	
Los nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo: el caso de Paraguay .....	107
<i>Fernando Masi</i>	
<b>Capítulo 4</b>	
Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso del Perú .....	145
<i>Humberto Campodónico</i>	

**Capítulo 5**

El relacionamiento del BID y el Banco Mundial  
con la sociedad civil: reflexiones generales ..... 183

*Diana Tussie*

# Los nuevos mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo:

su aplicación en el caso de Argentina

Diana Tussie (coord.)  
Marcos Mendiburu  
Patricia I. Vásquez

### 1. INTRODUCCIÓN

Como consecuencia de intensas y prolongadas campañas hechas por redes internacionales de ONGs en los países que aportan capital a los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs), desde 1994 en el Banco Mundial (BM), y 1995 en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han incorporado nuevos mandatos para aumentar la transparencia y fiscalización de sus actividades a la vez que adoptar métodos participativos en sus programas y proyectos.<sup>1</sup> En este último caso se intenta replantear la forma de concebir los proyectos o programas desde la sede de los organismos multilaterales de desarrollo en Washington, por expertos externos, para escuchar opiniones de los afectados y/o beneficiarios, recoger sus necesidades e involucrarlos tanto en el diseño como en la ejecución. Partiendo de esta premisa general, ambos BMDs han comenzado a hacer esfuerzos por modificar sus formas tradicionales de diseño y ejecución en algunos proyectos seleccionados y están intentando hacer experiencias de relacionamiento directo con la sociedad civil a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

---

1. Ver P. Nelson en este volumen. Ver también Banco Mundial (1996).

El potencial de cambio es en principio muy grande. A la vez esta nueva forma de operar del BM y del BID abre una serie de interrogantes en virtud de las pujas y contradicciones que genera tanto entre los tres agentes encargados de llevar a la práctica estas modalidades operativas, como al interior de cada uno de ellos: el gobierno, las ONGs, y los mismos BMDs. Si bien es cierto que estos últimos han comenzado a cambiar sus modalidades operativas, también es cierto que no están institucionalmente preparados ni tampoco acostumbrados a operar en forma más participativa. Históricamente, el principal interlocutor de los BMDs fueron los gobiernos y no los potenciales afectados o beneficiados de los proyectos. Más aún, las operaciones de préstamos deben siempre contar con el aval del gobierno.

El concepto de participación hoy tiene una connotación diferente a la del pasado más reciente. La participación se entendía antes como sinónimo de movilización de las masas para apoyar políticas del Estado. Hoy "participar" asume una connotación diferente: se hace referencia a la participación de la ciudadanía. Es justamente en ese transitar del tradicional esquema de movilización de masas desde el Estado, al actual objetivo de participación de una ciudadanía informada y responsable, donde se insertan hoy los nuevos mandatos de los BMDs. En los proyectos por ellos financiados, prácticamente los organismos se transforman en intermediarios o catalizadores de la participación ciudadana.

Visto desde los BMDs, el vuelco hacia la participación o la adopción de métodos participativos se circunscribe por ahora a ciertos proyectos y en forma discreta, principalmente aquellos de alto riesgo, los programas sociales o las grandes obras de infraestructura que pueden afectar a los derechos de las comunidades indígenas. Ello significa que queda fuera de la mira la gran masa de recursos que movilizan los BMDs para cumplir con su función principal con relación al ajuste estructural. Es obvio que la forma que adquiere la implementación del ajuste condiciona las alternativas de políticas en otros sectores, y tiene un efecto en la relación entre gobierno y sociedad civil. La convocatoria a la participación hoy abierta está acotada; y lo que es más relevante aún, puede prestarse a dar un manto de legitimidad a decisiones de ajuste tomada en otros ámbitos y, muchas veces hasta con sentido opuesto. Desde su misma génesis la participación es un proceso de naturaleza muy fluida, ambigua y contradictoria. A la vez, la convocatoria a la participación, aun acotada a proyectos seleccionados, alienta expectativas en la sociedad civil que potencian dicha naturaleza.

La aplicación de los nuevos mandatos del BID y BM en Argentina coincide con el plan de reforma del Estado. Un aspecto importante de dicha reforma es la descentralización de responsabilidades en el ámbito del Poder Ejecutivo. En este

espíritu el Poder Legislativo ha recogido la bandera de la participación ciudadana como una herramienta fundamental del desarrollo de políticas sociales efectivas: "La sociedad participativa ...(es) la única capaz de potenciar y controlar al Estado activo y dar legalidad al mercado".<sup>2</sup> No hay duda que la construcción de un país democrático exige ampliar los derechos de la ciudadanía. Hoy la democratización ha reducido la confrontación entre Estado y sociedad civil, pero la convocatoria a la participación regentada desde los BMDs da lugar a nuevas contradicciones y tensiones.

La coincidencia temporal entre la introducción de nuevos mandatos en los BMDs y la reforma del Estado plantea como interrogante inevitable la duda sobre la interacción entre ambos. En otras palabras, ¿hasta qué punto los mandatos incluidos en los préstamos de los BMDs fortalecen o debilitan el uso de la participación con fines clientelísticos? Dado que este proyecto sólo estudia programas financiados por los BMDs, la interacción de estos dos factores, los nuevos mandatos y los objetivos del Estado, no puede aislarse. Por el contrario, en los proyectos que se analizarán se pone en evidencia que hay una especie de cadena de mutua alimentación entre las reformas de las políticas públicas y las reformas en el *modus operandi* de los BMDs. En realidad, puede decirse que los nuevos mandatos pueden ser útiles a las agencias del gobierno para ejecutar sus objetivos e incluso incrementar su propio perfil. De hecho, siempre existió una tendencia en diversas dependencias del Estado no desprovista de tintes clientelistas. El financiamiento externo en muchos casos refuerza la tendencia al clientelismo.

A través de un trabajo de campo se procurará investigar la problemática de los nuevos mandatos del BID y del BM en Argentina. La metodología aplicada para el desarrollo de este trabajo ha consistido en una serie de entrevistas con funcionarios de las representaciones locales del BID y del BM, con funcionarios seleccionados de las unidades ejecutoras de los proyectos y con representantes de ONGs y redes de ONGs. A continuación de esta introducción la segunda sección incluye un panorama socioeconómico del país en los últimos años. En la tercera sección se describe el accionar de los BMDs y se incluye una descripción de su cartera de préstamos en Argentina. En la cuarta sección se provee a grandes rasgos un panorama de la situación de las ONGs en Argentina y los desafíos presentes en su relación con los BMDs y el Estado. La quinta sección examina la metodología y los estilos de aplicación de los mandatos de participación, transparencia y fiscaliza-

2. Congreso de la Nación (1995).

ción por parte de las representaciones del BID y del BM en Argentina. En la sexta sección se intenta profundizar el estudio del caso argentino a través del análisis de programas o proyectos específicos de ambos BMDs. Se analizarán los siguientes proyectos en particular: el proyecto Hidrovía Paraná-Paraguay y el programa de menores en condiciones especialmente difíciles ambos del BID; el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) y el programa de alivio a la pobreza rural, ambos financiados por el BM. Estos proyectos se han seleccionado porque han sido aprobados o han comenzado a diseñarse con posterioridad a la puesta en práctica de los métodos participativos para el diseño y ejecución de proyectos. Por último, se ofrecen algunas reflexiones finales.

## 2. PANORAMA SOCIOECONÓMICO

Al iniciarse la década del noventa Argentina se enfrentaba a graves dificultades de financiamiento. Para responder a estas exigencias se recurrió a los grandes préstamos de ajuste de los BMDs y en 1991, se instauró el aún vigente plan de convertibilidad, cuyos principales componentes incluían reformas estructurales de la política comercial, monetaria, fiscal, y ajuste del sector público. En la primera etapa del plan económico se registró un fuerte crecimiento de la demanda agregada sostenido por un masivo ingreso de capitales externos. Sin embargo, a partir de 1994 varios factores contribuyeron a que la situación económica sufriera un cambio drástico. Al desatarse el llamado efecto tequila, la Argentina sufrió un masivo drenaje de divisas, que puso seriamente en jaque la posibilidad de mantener el tipo de cambio.

La debilidad de las cuentas internas y externas argentinas requirió el renovado rescate de los organismos financieros internacionales que acudieron con un paquete de aproximadamente 10.000 millones de dólares en abril de 1995. A partir de 1995, se vislumbró una tendencia recesiva, pero con todo se logró mantener el tipo de cambio y contener una potencial crisis del sistema financiero. En términos de estabilidad de precios y tipo de cambio, y hasta en lo que respecta a un mayor equilibrio de las finanzas públicas, se podría decir que el plan económico fue exitoso. Sin embargo, los costos sociales fueron altos. En ese sentido, el programa de ajuste estructural profundizó una tendencia a una distribución del ingreso crecientemente inequitativa y llevó a un aumento de los indicadores de pobreza y del número de pobres.

La desocupación llegó a casi un 19% según cifras oficiales, un registro sin precedentes desde la década del treinta. El desempleo es mayor en los estratos más jóvenes de la sociedad. El 41% de los jóvenes entre 15 y 19 años que buscan trabajo no lo encuentra y el 25 % de las personas entre 20 y 24 años está desempleada. Se habla de "nuevos pobres" en referencia a quienes han perdido su inserción en mercados laborales formales al ser desplazados por la apertura, el avance tecnológico, las privatizaciones, y por el cierre de pequeñas y medianas industrias.

El gasto social como porcentaje del PBI ha sufrido una importante reducción a lo largo de los años, pasando de casi el 17% en 1980 al 10% en 1995. En 1995, el gasto público social alcanzó a casi 52.000 millones de dólares, la mayor parte del cual se destinó a jubilaciones y pensiones, es decir, a toda la sociedad y no sólo a los sectores más marginales de la población. El gasto social focalizado en los sectores necesitados llega apenas a 3.000 millones de dólares anuales.

Hoy la Argentina se enfrenta a un nuevo desafío: cómo resolver la ecuación entre cerrar la brecha fiscal, brindar asistencia a los crecientes sectores marginales y reactivar la economía en medio de un clima de menor tolerancia respecto, tanto del elevado nivel de desocupación como de la corrupción. Esta es la complicada asignatura pendiente del gobierno. En este contexto se anunció un polémico proyecto de ley que atenta contra buena parte de las conquistas sociales del movimiento sindical argentino: la flexibilización de las condiciones de contratación de los trabajadores. Otro proyecto apuntalado por el Banco Mundial que aumentó el nivel de enfrentamiento entre el gobierno y los sindicatos es la desregulación de las llamadas "obras sociales", el sistema de seguro médico provisto por los sindicatos, y que ha sido históricamente fuente importante de su influencia y de su acceso a recursos financieros.

Una resultante del acelerado repliegue del Estado y del sindicalismo organizado ha sido la generación de un espacio para el avance de las ONGs en el campo social. En los últimos años las organizaciones sociales se están desarrollando rápidamente; están adquiriendo un perfil mayor que en el pasado y tienen una intervención creciente en la implementación de programas.<sup>3</sup> En algunos casos el personal de las ONGs se recluta entre los ex funcionarios de la administración pública.

3. Ver R. Martínez V. Canet y O. Libonatti (1994).

Los BMDs están acompañando esta transformación. Ambos han anunciado que el principal destino de sus préstamos para los próximos años serán los sectores sociales. Se estima que un 50% de los préstamos del BID con aprobación esperada para los próximos tres años se destinará a los sectores sociales, ambientales y de saneamiento. Además, se avanzará con préstamos directos para programas de reformas de algunas provincias.<sup>4</sup>

### 3. LA ESTRATEGIA DE APOYO FINANCIERO DE LOS BMDs

Hasta la década del '80 el BID fue la principal fuente de financiamiento externo público; por el contrario el BM tenía un perfil muy bajo. El financiamiento del BID se destinaba principalmente a las grandes obras de infraestructura física y energética. Recién con el advenimiento de la crisis de la deuda en la década del '80, el BM incrementó sus compromisos en la Argentina llegando a casi el doble de los asumidos por el BID.<sup>5</sup> La mayor parte del programa del BM se volcó a préstamos de ajuste sectorial, también llamados de rápido desembolso, dado que en última instancia están destinados a apoyar la balanza de pagos. La característica de dicha modalidad de prestación es que cuenta con marcadas condicionalidades de política que llevan a reformular un cúmulo de políticas públicas y se incentivan a partir de los fondos disponibles por la existencia de un préstamo. A partir de 1991, el BID también adoptó ese tipo de préstamos hasta un tope que no debía exceder el 25% de su cartera. Pero a partir de 1993, la institución intentó reemplazarlos por financiación destinada a inversiones.<sup>6</sup>

Las repercusiones de la crisis financiera de México en 1994 provocaron un replanteo de la estrategia del BM y del BID. En efecto, las dos entidades financieras se vieron obligadas nuevamente a efectuar grandes transferencias a través de préstamos de rápido desembolso. El BID aprobó un primer préstamo para la privatización de los bancos provinciales por un total de 750 millones de dólares -hasta ese entonces el préstamo más grande en la historia del BID-; y un segundo préstamo por 450 millones de dólares para la reforma de sectores sociales destinado a

4. Ver BID (1996 b).

5. Ver D.Tussie (1995).

6. Idem.

proteger planes sociales amenazados por los recortes presupuestarios. A pesar de que la modalidad participativa ya estaba en la palestra, ninguno de los préstamos aprobados ese año incluye a la participación en sus enunciados operativos. Existe una razón válida para dicha ausencia: la implementación de los mandatos pasó a segundo plano frente a la urgencia financiera "post-tequila". Resultaba difícil incorporar un elemento adicional a tener en cuenta -la participación- a las ya complejas negociaciones financieras entre el equipo económico y el banco en un período que se consideraba de emergencia a nivel nacional y, dado su potencial efecto "dominó", también a nivel regional.

Si bien la situación de emergencia parece haberse superado, persiste aún cierta fragilidad financiera, razón por la cual los BMDs revisaron hacia arriba las magnitudes de sus programas de préstamos a partir de 1996. Ambos han decidido priorizar la inversión y la reforma de políticas en el sector social. En el BID, más del 50% de los préstamos con aprobación estimada para los próximos tres años se destinaría a inversiones y reformas en los sectores sociales, ambientales y de saneamiento. Se estima en 1.500 millones de dólares (monto igual al de 1995) el nivel anual de aprobaciones para el período 1996-98, en un contexto en el cual la meta de aprobaciones anuales del BID se estima en 7.000 millones de dólares<sup>7</sup> (ver cuadro 1).

El BM, por su lado, ha proyectado préstamos por 5.100 millones de dólares para el período 1995-99, dependiendo de los avances del ajuste económico.<sup>8</sup> Algunos de sus préstamos o proyectos de préstamos han estado en el ojo de la tormenta en los últimos tiempos. Los sindicatos, en particular, han manifestado su resistencia a la reforma del seguro de salud hasta ahora provisto por ellos a través de las llamadas obras sociales. También han causado controversias las recomendaciones del banco de que para reducir el desempleo se debe proceder a reformular las relaciones laborales de manera de reducir las rigideces del mercado laboral, los costos laborales y la inflexibilidad de los salarios.

En cuanto a préstamos actualmente en negociación, hay dos programas que en tandem incursionan en el delicado y sensible tema de la gobernabilidad extendiéndose su cobertura tanto a nivel nacional como provincial y a los poderes ejecutivo y legislativo. El BM tiene la intención de contribuir a la reforma del Poder Judicial nacional, mientras que el BID actuará a nivel provincial. El sector judicial

7. BID (1996 a).

8. Banco Mundial (1995).

se encuentra todavía en la etapa de examen, para elaborar un diagnóstico base para un futuro proyecto de reforma del sector. En cuanto al Legislativo, las rencillas internas dentro del Parlamento para recibir los fondos y controlar su destino estarían haciendo peligrar la suerte de un proyecto de asistencia del BID.<sup>9</sup>

#### 4. EL RELACIONAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL, EL ESTADO Y LOS BMDs

##### 4.1 Panorama de las ONGs en Argentina

En Argentina, el movimiento de ONGs presenta un desarrollo más tardío y de un menor grado relativo que el de los otros estudios de caso del presente proyecto. Las tradicionales políticas de intervención estatal y la existencia del sindicalismo como brazo activo del Estado en las cuestiones sociales (tanto vivienda y salud, como turismo accesible) generó en el pasado un escenario menos favorable para las actuación de las ONGs. Además de la fuerte presencia de un "modelo de Estado de bienestar" más o menos populista, con fuertes políticas sociales y redistributivas desde mediados de los años '40, el relativamente mayor ingreso per cápita y la mejor distribución del ingreso permiten explicar las diferencias entre el caso argentino y los de otros países latinoamericanos.<sup>10</sup>

Esta situación se ha modificado desde comienzos de la década del '90. El repliegue del Estado a partir de 1991 deja vacante un espacio que ha sido cubierto en parte por las ONGs. Si bien la primera mitad de la década del '90 se caracterizó por una ausencia de política estatal con respecto a las ONGs, posteriormente, comienzan a observarse desde el gobierno, y más precisamente a partir de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, esfuerzos por fomentar la participación de las ONGs en el área social, como por ejemplo el establecimiento del Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC) en 1995. Se estima que en Argentina alrededor de tres millones de personas adultas participan de un modo u otro, y en alguna medida u otra, en la labor que realizan las organizaciones sin fines de lucro para mejorar la calidad de vida de la población a través del capital social (ya no el Estado ni el capital privado).<sup>11</sup>

9. The Economist (1996), pp. 44-45.

10. Ver A. Thompson (1995).

11. Ver M. Mora y Araujo (1996).

Se pueden identificar tres tipos de organizaciones de la sociedad civil: en primer término, las organizaciones de base, integradas por los propios beneficiarios (v.g., centros comunitarios) que son, hoy en día, importantes destinatarias de la cooperación internacional. En segundo término, figuran las organizaciones de asistencia (v.g., CARITAS, comedores infantiles, Liga de Madres de Familia, etc.) conformadas por voluntarios que no son beneficiarios directos. Y en último lugar, están las ONGs de desarrollo, formadas por técnicos y profesionales. Estas organizaciones cuasi-académicas tienen una tradición de relacionamiento directo con las fuentes del financiamiento externo. Su función ha sido la ejecución de proyectos de servicios, capacitación e investigación en temas de desarrollo.

Las organizaciones que agrupan a los beneficiarios directos tienen como interlocutores frecuentes a los municipios. Las ONGs de desarrollo, en cambio, suelen relacionarse con un conjunto más amplio de actores porque su campo de acción involucra a otras regiones. En el caso de las ONGs de Capital Federal y las principales centros urbanos, la proximidad a los centros de decisión facilita el acceso a fondos, particularmente los provenientes de organismos y fundaciones internacionales. Pero, por lo general, no existe financiamiento para el desarrollo institucional de la propia organización sino fondos específicos para proyectos. Dicha carencia de financiamiento institucional se suple con mecanismos de autogestión económica: venta de servicios, emprendimientos productivos, edición de publicaciones, etc. Otra forma, si bien incipiente, de obtener fondos en las grandes ciudades es la filantropía nacional de empresas y particulares.

Para sobrevivir, muchas ONGs se ven obligadas a modificar sus temáticas por la sola necesidad de poder acceder a fondos internacionales. De este modo, la situación de varias organizaciones tiende a ser muy vulnerable a las agendas externas dictadas por las "modas" o los vaivenes de financiamiento. Esto atenta tanto contra la sustentabilidad de los programas como contra la imagen de las ONGs, porque pueden no tener la capacidad de gestión para responder a los vaivenes y, por lo tanto, cumplir con sus objetivos y las expectativas de la gente.

En general, aun las organizaciones que trabajan en un mismo lugar y una misma problemática tienen muchas dificultades de articulación.<sup>12</sup> El último esfuer-

12. Existen diversas experiencias previas como el Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo, federación formalizada que nuclea alrededor de 35 ONGs de desarrollo y que funciona desde 1979; y Confluencia, red que nuclea ONGs en el tema de educación popular.

zo en este sentido fue la realización de encuentros en el Foro del Sector Social que funciona desde 1995, con la participación de cuarenta y cinco organizaciones. El Foro es un intento por organizar los elementos dispersos que conforman el llamado "tercer sector". Tal vez una muestra tangible de ese esfuerzo es la revista *Tercer Sector*, la única publicación de su tipo en el país. De publicación mensual, la revista incluye notas informativas y de debate sobre la creciente participación de la sociedad civil en el país, además de entrevistas con personalidades vinculadas al sector e información sobre eventos alusivos.

El panorama de las ONGs no sólo está muy fragmentado sino que también es muy heterogéneo geográficamente.<sup>13</sup> Por un lado, en la Capital Federal a diferencia de otras jurisdicciones, las ONGs abordan temáticas que van más allá de los problemas relacionados a la pobreza (desnutrición, analfabetismo, vivienda, desempleo). Hay un número importante que se dedica a temas ciudadanos como derechos humanos, medio ambiente, derechos del consumidor, grupos vulnerables o de riesgo, etc., conformando en su gran mayoría ONGs de reclamo de derechos específicos. Otra peculiaridad de la Capital Federal es la mayor interacción entre las ONGs y su participación en redes.

En el interior, por otro lado, el crítico contexto socioeconómico de la mayoría de las localidades y distritos refuerza las presiones sobre las ONGs para dar respuestas a las demandas sociales, alterando las misiones institucionales de muchas organizaciones que originariamente apuntaban a realizar tareas de promoción y no de asistencia directa. Al desarrollar actividades de asistencia directa, las ONGs compiten con organizaciones de base en la provisión de servicios públicos y condicionan la articulación entre ambos tipos de organizaciones.

## 4.2 El relacionamiento entre las ONGs y el Estado

Una primera aproximación al relacionamiento de las ONGs con el Estado permite identificar dos posiciones opuestas desde las ONGs: aquéllas que están dispuestas a cooperar con el Estado y aquéllas que temen ser usadas políticamen-

Impulsado por Encuentro y Confluencia, en el año 1993 y 1994 funcionó un Foro Nacional de ONGs, que llegó a integrar 110 organizaciones de todo el país. Este Foro Nacional dejó de funcionar en 1995, quedando solamente en función la regional de Buenos Aires.

13. Ver D. Filmus; D. Arroyo y M. Estebanes (1996).

te. Entre las primeras se reconoce al Estado como un actor legítimo y necesario en las cuestiones sociales, pero se le asigna un rol de promotor o facilitador antes que ejecutor para la solución de las necesidades de los sectores carenciados. La estrategia de estas ONGs consiste en criticar el modelo de ajuste pero al mismo tiempo participar en los programas del gobierno para tratar de influir sobre el curso de las políticas sociales. En muchos casos las ONGs "mantienen con el Estado y los gobiernos nacional, provincial y municipal (aunque en este último caso en menor medida) una relación de distanciamiento y desconfianza y una muy escasa experiencia de relacionamiento". Algunas ONGs trasladan esa desconfianza a los BMDs por la relación de éstos con el gobierno.

Así como puede observarse que el denominado Tercer Sector en Argentina no es monolítico, tampoco lo es el Estado. En algunas dependencias gubernamentales existe la concepción del Estado como ejecutor único de las políticas sociales, en tanto que otras han llevado adelante un importante proceso de descentralización o cogestión. La actitud sobre el tema de transparencia y participación y su relacionamiento con ONGs varía según los niveles: nacional, provincial y municipal. También es diferente la actitud entre los diversos organismos nacionales. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación demuestra una apertura e intencionalidad de articulación con las ONGs. La Secretaría de Medio Ambiente, por el contrario, declaró que en las ONGs hoy se disfraza la nueva izquierda.

Estas diferentes visiones a nivel nacional también se perciben en el plano provincial, donde la mayor o menor participación de las ONGs depende del grado de desarrollo económico de la provincia, de la bandera política del gobierno, o de la distancia con los grandes centros de toma de decisiones, entre otras cosas.<sup>14</sup> Por ejemplo, en el caso de la provincia de Buenos Aires, la intervención directa del gobierno provincial en la ejecución de políticas sociales -a través del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano- limita el desarrollo autónomo de las ONGs. Muchas crecen amparadas por relaciones de clientelismo desarrolladas desde la gobernación o municipios oficialistas.

En la provincia de Córdoba, por el contrario, se observa una iniciativa exitosa de colaboración provincial entre diversos actores estatales y no-estatales con el funcionamiento de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales desde 1992. La Mesa está integrada por el gobierno provincial, la municipalidad de Córdoba, 103

14. Ver M. Cavarozzi y V. Palermo (1995). Ver también R. Martínez Nogueira (1995).

organizaciones de base de barrios carenciados y villas de emergencia agrupados en la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales y cuatro ONGs locales. En este caso, las ONGs han tenido una vinculación muy estrecha con las organizaciones de base actuando como organizaciones aliadas frente al gobierno provincial y municipal.

Los proyectos impulsados por la Mesa reciben financiamiento de los gobiernos provincial y municipal. Las ONGs dan asistencia técnica para su formulación y ejecución. Entre ellos figuran programas de refacción y construcción de viviendas; programas de capacitación de dirigentes y asociados de cooperativas y mutuales; promoción y capacitación de jóvenes, etc. La iniciativa busca contribuir a la reforma y transformación del Estado, a través de la creación de un espacio de articulación de intereses con el objetivo final de atacar la pobreza y la exclusión social.<sup>15</sup>

En Misiones, se ha observado recientemente un claro ejemplo de espacio para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. El gobierno provincial convocó a principios de 1996 a un plebiscito para aprobar la construcción de la obra hidroeléctrica de Corpus en la frontera con Paraguay. Lo llamativo del hecho es que por primera vez, se consultó a la población sobre la construcción de una obra millonaria (costo estimado en 4.000 millones de dólares) que de llevarse a cabo involucra el traslado de poblaciones e importantes efectos medioambientales. Igualmente llamativo fue el resultado de la votación: un rotundo no a la construcción de Corpus que ya había sido acordada por los presidentes de Argentina y Paraguay. Hubo una importante campaña "anti-Corpus" antes del plebiscito, basada en el hecho de que de seguir adelante con el proyecto, desaparecería el 40% de la flora y fauna de la frondosa selva misionera.

#### 4.3 El relacionamiento entre las ONGs y los BMDs

Al igual que lo que ocurre en el relacionamiento con el Estado, se distinguen dos posiciones entre las ONGs con respecto a los BMDs: las que miran a los BMDs con desconfianza y aquéllas que aceptan cooperar con el fin de introducir cambios en la modalidad de operar de los BMDs. Estas últimas reconocen una cierta

15. Ver C. Bulthet et al. (1995).

apertura de los BMDs hacia ellas; algunas de este grupo cuestionan que la misma no se haya traducido en acceso directo a fondos de los BMDs.<sup>16</sup> Un número de ONGs consultadas consideran que, ya que no hay fondos directos de los BMDs para ellas, el espacio participativo abierto sirve, fundamentalmente, para influir indirectamente sobre el gobierno e inducirlo a una mayor participación de la sociedad civil en la política social. En otras palabras, el espacio generado hasta el momento por los BMDs es visto fundamentalmente como una oportunidad para la información y consulta.

Las ONGs, enarbolando una definición más extensa del concepto de transparencia, que la aplicada por los BMDs acotada al acceso a la información, sostienen que hay poca transparencia en el manejo de los fondos de la cooperación internacional. Además, dicen desconocer los criterios que se aplican para seleccionar aquellas ONGs que serán beneficiarias de los fondos. Argumentan que una manera de evitar que la distribución de los fondos de los préstamos sufra de las fallas e ineficiencias del manejo estatal sería que ellas mismas los administraran. Otras ONGs no se oponen a que sea el gobierno el administrador de los fondos de la cooperación internacional, aunque destacan la necesidad de corregir irregularidades por parte de los funcionarios públicos en el manejo del financiamiento.

Más allá de estar interesadas en el mecanismo de acceso a los fondos, las ONGs disienten con el objetivo último dado a la participación de la sociedad civil desde los BMDs. Sostienen que los BMDs pretenden que las ONGs sean apenas ejecutoras más eficaces de proyectos, mientras que ellas pretenden influir en la decisiones y planificación de la política.<sup>17</sup> Una activa representante de las ONGs, señala que entre los obstáculos para la profundización de procesos participativos se encuentran, por un lado, la resistencia o temor del gobierno o de los BMDs a perder control del proceso y, por el otro, el énfasis que los gobiernos o los BMDs ponen en los resultados antes que en los procesos.

*Las estructuras burocráticas tanto de los gobiernos como de las mismas agencias internacionales de desarrollo, con sus mecanismos y procedimientos rígidos para el diseño e implementación de proyectos de gran escala, con focalización más en los resultados que en los procesos y metodologías, difi-*

16. Cabe recordar que los gobiernos son los accionistas de los BMDs y por lo tanto, están constituidos para proveer servicio y fondos al sector público.

17. Ver C. Buthet y M. Baima de Borri (1993).

*culta la aplicación de procedimientos abiertos y flexibles, capaces de responder a las prioridades que los grupos más necesitados realicen durante el desarrollo de procesos participativos.*<sup>18</sup>

Entre las ONGs más activas en el seguimiento de las actividades y proyectos financiados por los BMDs se encuentran las vinculadas a redes regionales o internacionales como es el caso de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) que integra el Comité ONGs-BM, y de la Coalición de Ríos Vivos que monitorea Yaciretá y la Hidrovía Paraná-Paraguay.<sup>19</sup> Como ejecutoras de proyectos sociales son activas CARITAS y la Cruz Roja. Las filiales de éstas reciben información sobre proyectos de los BMDs de sus pares del Norte. A diferencia de las ONGs de los países desarrollados, que poseen personal de tiempo completo para monitorear las actividades de los BMDs y realizar lobby a favor de una mayor participación y transparencia, las ONGs argentinas carecen de recursos para ello.

Muchas ONGs señalaron que la distribución geográfica de los programas de los BMDs se decide con frecuencia en forma muy vertical o arbitraria a partir de la presencia de funcionarios del Estado. Se tiende a favorecer los municipios o provincias gobernados por el partido oficial y relegar a distritos gobernados por la oposición. En dichas zonas, la ayuda financiera generalmente se otorga a entidades desvinculadas de la política, como la Iglesia, sociedades de fomento, etc. Para superar las asimetrías de información, frente a las ONGs que participan en redes frente a las que cuentan con favores políticos, las ONGs autónomas reclaman el establecimiento de puntos de convocatoria públicos para concentrar y difundir los programas o proyectos de los BMDs.

Muchas ONGs sostienen que una relación directa entre ellas y los BMDs evitaría el manejo político del financiamiento. Según esta opinión, si los BMDs otorgaran financiamiento directamente a la sociedad civil, los recursos se potenciarían. Por un lado, se sortearía la actual travesía administrativa que deben seguir los fondos al ingresar en la estructura estatal, después de ser aprobados por los BMDs en Washington. Por otro lado, en el caso de las ONGs de asistencia y las de base, su relación directa con la sociedad las posiciona mejor para una rápida identificación de las necesidades locales que la cooperación internacional intenta atender.

18. Ver M Baima de Borri (1996), p. 7.

19. Un miembro de una ONG de la sección argentina de ALOP es el Representante Alterno de ALOP ante el Comité ONGs-BM.

El manejo de los fondos de la cooperación internacional es un tema difícil en las distintas etapas: a partir de su ingreso al presupuesto de la dependencia estatal pertinente, y luego, a medida que son otorgados a los beneficiarios. En algunos proyectos financiados con préstamos del BM, que están actualmente en la primera etapa de aplicación, se están ensayando dentro del gobierno, diversos mecanismos para evitar los ya usuales manejos burocráticos y poco transparentes de los fondos. Por ejemplo, se trata que la ejecución del proyecto esté en manos de varios actores quienes a través de su trabajo puedan ser testigos indirectos del curso de los fondos. Así se intenta evitar que sea una sola dependencia, y en muchos casos hasta una sola persona la receptora del financiamiento y la responsable del curso que se le dé.

En tanto que las ONGs reclaman mayor transparencia de las actividades del Estado y de los BMDs, los dos últimos también consideran necesario mejorar la transparencia por parte de las ONGs. Esta falta de transparencia obedece, en parte, a que las ONGs no están acostumbradas a cumplir con los requerimientos formales y burocráticos que se les exigen para funcionar o presentarse a concurso de proyectos y de fondos. Estos nuevos tipos de control son incluso vistos como obstáculos por parte de las ONGs. Algunas se quejan por sentirse controladas por los BMDs.

La disponibilidad de fondos internacionales para las ONGs canalizados a través del Estado, abre, a su vez, otro abanico de cambios y dilemas. En los proyectos tradicionales los bancos negocian con unas pocas agencias del gobierno, normalmente el Ministerio de Economía y el organismo especializado a cargo del diseño e implementación del proyecto dentro de su ámbito. Con la incorporación de la sociedad civil el número de interlocutores se ha multiplicado y fragmentado. Existe además un problema de falta de planificación conjunta, tanto geográfica como temáticamente. En general, las ONGs implementan proyectos en forma individual y desconectada, y no como parte de una planificación estratégica conjunta para una región o localidad particular. Dadas las limitaciones financieras de las ONGs, existe un alto grado de competencia entre ellas para captar los limitados fondos de la cooperación internacional. Ello desalienta el desarrollo de un trabajo conjunto, y dificulta el acercamiento de los BMDs que, en aras del pluralismo deben acostumbrarse a recoger opiniones dispersas y conjugar intereses entre un mayor número de agentes. Esa carencia de complementariedad entre las ONGs, sumada a la amplitud del espectro de ONGs, hace que ambos BMDs prioricen el sistema de redes para vincularse con ellas. El problema es que las redes no incorporan a la totalidad de las ONGs, llevando a que cientos de organizaciones de base que operan en todo el país queden marginadas de estas operaciones. Por ello, la representatividad de las redes es cuestionable.

En apretada síntesis éstos son los parámetros dentro de los cuales debe desarrollarse la actividad de los BMDs con respecto a sus nuevos mandatos de transparencia, fiscalización y participación, y muy en particular, este último.

## 5. IMPLEMENTACIÓN DE LOS MANDATOS

En esta sección se examinan los estilos y los primeros pasos de las metodologías que las representaciones nacionales de los BMDs han impulsado a partir de los nuevos mandatos de transparencia, fiscalización y participación. De todos ellos es el mandato de participación el que mayor potencial tiene de transformar el *modus operandi* de los organismos en sí, y de los organismos con el gobierno. A la vez es el que tiene mayor potencial de reverberaciones en la sociedad civil. En la hipótesis de mínima puede cambiar el diseño y el curso mismo de un proyecto. En la hipótesis de máxima, y llevado a un extremo, podría reemplazar a los tradicionales clientes de los BMDs, los gobiernos, por nuevos clientes, las ONGs y las organizaciones de base.

La transparencia y la fiscalización son mecanismos puntuales de contralor: solamente modifican procedimientos corrientes o introducen nuevos. La transparencia no necesariamente cambia las modalidades de préstamo, sólo que las somete al escrutinio *ex ante*. Lo mismo se aplica a la fiscalización con la diferencia que ésta involucra un recurso *ex post* a un nuevo mecanismo de control para los damnificados de última instancia. Los damnificados por la aplicación de las propias políticas de los BMDs pueden recurrir a la constitución de un panel de inspección.

### 5.1 La fiscalización y la transparencia

Es aún demasiado prematuro verificar el funcionamiento del recurso de *fiscalización* ya que las ONGs no parecen estar en conocimiento cabal de la inauguración del panel de inspección.<sup>20</sup> Las relativamente más informadas son las que participan en las redes de ONGs medioambientales conectadas con pares a nivel

20. El panel de inspección es un mecanismo al cual tienen acceso presuntos damnificados de un proyecto para poder detener una política que es perjudicial. Los damnificados tienen que demostrar que el banco se aparta de una política preestablecida. Ver P. Nelson, *op.cit.*

internacional. Las representaciones de los BMDs tampoco han hecho una gran campaña de difusión para informar sobre la recepción de reclamos de particulares. Además, es de esperar que en tanto aumente genuinamente la participación de los beneficiarios en el curso de los proyectos, este recurso no sea necesitado más que en casos extremos, y más para los proyectos aprobados con anterioridad a los nuevos mandatos que a los posteriores.

En cuanto a la *transparencia*, los pasos dados son más notables, si bien incipientes y contradictorios. Debe notarse, en primer lugar, que los mandatos otorgados a los BMDs dan al término transparencia una connotación limitada que se vincula especialmente con el acceso a la información. Es claro que el acceso a la información es el primer paso para dar a luz posibilidades de participación. Sin embargo, para las ONGs la transparencia se relaciona no sólo con el acceso a la información, sino también con los criterios de elegibilidad y el manejo de los fondos.

Aun con esta connotación restringida del concepto de transparencia, los mecanismos empleados para llevar adelante la política de acceso a la información son aún incipientes y varían entre los BMDs en consonancia con sus culturas institucionales. El BM acosado por campañas internacionales debió optar por una estrategia de perfil alto y movilizador para compensar su "mala prensa". El BID, por el contrario, no necesitó hacer un cambio radical para cambiar su imagen pública y tuvo espacio para optar por una estrategia de bajo perfil.

La representación argentina del BID se movió con agilidad pero dentro de una estrategia cautelosa y gradual. El concepto de transparencia parece adoptarse más bien con una connotación ligada a proyectos. Un funcionario del BID explicó que en proyectos sociales es difícil disociar el mandato de "transparencia" del de "participación", ya que en realidad, la participación favorece la transparencia. A la vez la "transparencia" permite una mayor "participación".

La Representación local del BID no ha elaborado documentos para el público, si bien el acceso a la información es hoy más abierto que en el pasado. La Representación está atravesando un período de transición hacia la incorporación plena de los nuevos mandatos y se están elaborando criterios para definir el carácter confidencial o público de la información. En ocasiones hay criterios superpuestos. Por ejemplo, si bien se informa que desde la Octava Reposición el Documento de País no es confidencial, el presente no será de libre disponibilidad hasta su aprobación por el Directorio. En otras ocasiones se observa que la clasificación de los documentos cae en una zona gris: si bien no tienen carácter confidencial tampoco están a disposición del público.

La Representación ha comenzado a distribuir información general del BID. La misma se facilita a través de Internet con el objetivo de llegar a un número más amplio de personas. Sin embargo, cabe notar que la difusión por este medio es limitada en Argentina. A diferencia de los países desarrollados, son pocas las ONGs que cuentan con ese recurso. Dado que es de carácter general, la información provista no siempre es de utilidad a las ONGs locales.

La Misión Residente del BM, en cambio, optó por difundir información tanto general como local mediante la publicación de un boletín trimestral. La publicación incluye diversas secciones. Una de ellas es una breve reseña sobre sus actividades con las ONGs. También se incluye información sobre nuevos préstamos aprobados; proyectos en ejecución; seminarios y conferencias, y misiones a las provincias. El Boletín circula entre el público interesado desde diciembre de 1995. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del BM por difundir la información, algunas ONGs advirtieron fallas en el sistema. Por ejemplo, CARITAS Argentina reconoció que acostumbra a recibir publicaciones del BM a través de CARITAS Internacional.

## 5.2 Participación

También en este tema hay diferentes expectativas en cada campo. Por un lado, los BMDs suelen dar un abordaje instrumental al tema de la participación, percibiéndola como un medio para lograr mejores resultados en los proyectos. Por el contrario, la representante alterna de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) ante el Comité ONGs-BM y dirigente del Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) de Córdoba vincula la participación al concepto de poder y de control: seguimiento y monitoreo para asegurar que las propuestas y sugerencias de los sectores más pobres sean tenidas en cuenta.<sup>21</sup> A su vez, para el gobierno la participación no se vincula con rescindir el control sino con dar realce a sus propios objetivos políticos.

Las representaciones de ambos BMDs reconocen que existen dificultades en el intento por relacionarse con las ONGs por tratarse de un universo muy amplio, fragmentado, poco conocido, y con escasas habilidades de gestión administrativa. En la Argentina el desarrollo de las ONGs es significativamente menor que en otros países de la región. Ambos organismos reconocen el papel clave que juega

21. Ver M. Baima de Borri, *op. cit.*, p. 2.

la Secretaría de Desarrollo Social como facilitadora e impulsora de nuevas modalidades de relacionamiento, si bien muestran diferencias en la forma de llevar a la práctica sus objetivos participativos.

El diferente estilo de los BMDs también se refleja en la implementación del mandato de participación. El BID no asignó más presupuesto a sus representaciones para aumentar la participación de la sociedad civil, pese a que se había considerado inicialmente la posibilidad de crear una unidad de sociedad civil en la sede local, con fondos específicamente asignados para el tratamiento del tema. Esta iniciativa fue rechazada por los presidentes en la Cumbre de las Américas realizada en la ciudad de Miami en diciembre de 1994, argumentando que la participación y democratización era una tarea propia de la sociedad civil nacional y no de los organismos internacionales. Se creó dentro del BID en Washington, en cambio una Unidad de Reforma del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil que no tiene facultades operativas. Dado que su imagen está menos jaqueada que la del BM, el BID optó por una estrategia de bajo perfil, cautelosa y más gradualista. Se decidió incorporar la participación a través de cada proyecto, es decir, utilizando fondos específicos "por proyecto" para incorporar a las ONGs, en lugar de dar un alcance más global a su accionar participativo en Argentina.

Ante la falta de líneas presupuestarias la Representación hizo uso de la estructura de cargos existente. Por ello, en lugar de contratar un profesional para las relaciones con las ONGs, se extendieron las funciones de la responsable de prensa. La persona encargada de prensa y relaciones externas que antes se desempeñaba a medio tiempo, pasó a trabajar tiempo completo y sus responsabilidades incluyen ahora, por primera vez, la vinculación con las ONGs, además de su labor tradicional. A la vez la Representación en la Argentina intenta impulsar contactos directos pero cautelosos con las ONGs, sin intermediación directa del gobierno. Con ello se busca evitar la tradicional desconfianza de las ONGs respecto de los BMDs.

Como paso siguiente en su estrategia, el BID contrató a un consultor para elaborar un mapeo de la sociedad civil en el país.<sup>22</sup> El mapa de la sociedad civil identificó un conjunto de organizaciones sociales, sus funciones, y vinculaciones con el Estado y los lazos con fuentes de la cooperación internacional. El mencionado informe incluyó una serie de recomendaciones para definir la vinculación del BID con las ONGs. Entre esas recomendaciones figuran el establecimiento de

22. Ver E. Luna (1995).

un sistema de información permanente sobre las ONGs; el fortalecimiento de la sociedad civil a través de programas de desarrollo institucional; y programas de movilización de recursos para el desarrollo social.

En 1995 se conformó un grupo asesor de la Representación argentina sobre el tema de la sociedad civil, integrado por representantes de ONGs, a título personal, y ad honorem. El grupo asesor tiene por finalidad informar periódicamente a los representantes del banco en Argentina sobre el estado del tema sociedad civil en las operaciones de la institución. Paradójicamente, a pesar de que la conformación del grupo asesor se señaló como ejemplo de una apertura del BID hacia las ONGs, hasta el momento, las actividades del grupo no se hicieron públicas. La reticencia de la Representación a informar sobre quiénes integran el grupo, y sobre las actividades que realiza, indica el tipo de expectativas generadas, que en la práctica dejan a muchos insatisfechos.

En el BM, la intención de adoptar un perfil alto para entablar un contacto estrecho con las ONGs se tradujo en la creación de un puesto específicamente dedicado a este tema, con la intención de contribuir a un "cambio cultural". Al igual que en otros países de la región,<sup>23</sup> se seleccionó para ocupar el cargo a una persona con extensa experiencia previa en el sector público, y en el trabajo con la sociedad civil. Por su parte, para su relacionamiento con la sociedad civil el BM utilizó en primer lugar la base de datos sobre ONGs, que tenía el mismo gobierno confeccionada por el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC), que depende de la Secretaría de Desarrollo Social. Algunos expertos consultados criticaron dicha práctica aludiendo al limitado número de ONGs que figuran en esa base de datos. No obstante ser quizás la más extensa que existe en el país, como su registro es voluntario, muchas organizaciones quedan fuera, convirtiendo al archivo en una representación pequeña del universo total de organizaciones que funcionan en el país.<sup>24</sup> Así como el BID encargó un mapeo de la sociedad civil, el BM contrató, como en otros países, un estudio de perfiles de ONGs en Argentina.<sup>25</sup>

23. Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú y Venezuela.

24. Se calcula que aproximadamente existen 40.000 organizaciones de la sociedad civil y que la base de datos del CENOC incluye alrededor de 10.000.

25. Ver D. Filmus; D. Arroyo y M. Estebanes, *op. cit.*

El BM impulsa un cambio de paradigma a través de una campaña de concientización generalizada para vincularse con la sociedad civil además de la metodología puntual, por proyecto del BID. Desde la incorporación de los mandatos, la Misión Residente organiza encuentros periódicos sobre modalidades de articulación entre entidades de la sociedad civil, el gobierno y el BM. Hasta el momento, se realizaron dos en las provincias de Córdoba y Tucumán, y una tercera en la región Patagónica. También se realizaron encuentros con ONGs para tratar temas específicos regionales. Por ejemplo, hubo una reunión en febrero de 1995 entre representantes del banco y el Consejo de Caciques de las comunidades aborígenes del noreste de la provincia de Salta. Además, el banco tomó contacto con 50 organizaciones no gubernamentales especializadas en temas como SIDA, mujer y desarrollo, medio ambiente, entre otros. Hasta el momento en estas reuniones se ha priorizado la discusión de cómo participar, dejando la puesta en práctica para una segunda etapa. En ocasión de su visita para la Asamblea del BID en la Argentina, el Vicepresidente para América Latina del Banco Mundial, Javid Burki, celebró un encuentro con ONGs en Buenos Aires. La reunión tenía la intención de señalar la importancia dada a la nueva metodología. Sin embargo, las ONGs señalaron que reuniones como ésta, de alto perfil pero también gran nivel de generalidad, no son demasiado efectivas. Surgen de ellas ya sea ideas demasiado generales o sugerencias y recomendaciones de mejoras a los proyectos que luego no tienen seguimiento.

Finalmente, como otro ejemplo del accionar del BM hacia la sociedad civil, se destacan los esfuerzos de fortalecimiento institucional de las ONGs a través del Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones No Gubernamentales (FICONG), en América Latina. El FICONG está ejecutado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo y su financiación principal no proviene del BM sino de los gobiernos de Holanda, Suecia y Japón y de Vesper Society. La vinculación con dicho programa se da a través de un brazo secundario dentro de la estructura operativa del BM, el Instituto de Desarrollo Económico, su órgano de capacitación.

A partir de entrevistas realizadas con ONGs se advirtieron una serie de dificultades puntuales para la implementación exitosa de los mandatos de ambos BMDs más allá de las dificultades genéricas analizadas en la sección anterior. Muchas ONGs consultadas tienen la impresión correcta que los BMDs atraviesan por un período de transición en este tema: hay conciencia entre los funcionarios que es necesario un cambio, pero aún no están internalizadas plenamente las nuevas formas de operar. Predomina la idea de hacer algo porque hay que hacer algo, en lugar de pensar cuál es su finalidad última. Otras ONGs subrayan la necesidad de

un cambio previo en las prácticas gubernamentales con respecto a la aceptación de los principios de transparencia, participación y fiscalización hasta ahora bastante ausentes en las políticas públicas. Ello implicaría un cambio en la cultura política. Muchas centran sus expectativas en que los BMDs sean agentes de cambio, olvidándose de que implica endeudamiento. Por último, en el interior, el desconocimiento de los gobiernos provinciales sobre la existencia de dichos mandatos multiplica los obstáculos.

## 6. ANÁLISIS DE PROYECTOS

A continuación se realiza un breve análisis de cuatro de los proyectos aprobados por los BMDs con posterioridad a la incorporación de los nuevos mandatos (ver cuadro 1). Se han dejado de lado los préstamos de reforma del Estado, seleccionando proyectos que poseen casi *a priori* un mayor componente participativo favorecido por su contenido social o de medio ambiente. Es de notar que la participación tiene en cada tipo de proyecto fines diferentes. En los proyectos sociales hay distribución de fondos y se convoca a la participación de los *beneficiarios*. Por lo tanto, hay más espacio para que los actores involucrados encuentren un espacio de mutua conveniencia. En el proyecto de Hidrovía, dado sus potenciales implicaciones medioambientales, la participación tiene más bien un sesgo preventivo. Se convoca a potenciales *damnificados*. Mientras que en los sociales, hay más posibilidad de cooptación o favoritismo, en los medioambientales se trata de reducir riesgos e ir diseñando el proyecto anticipando problemas posibles e incorporando puntos de vista de los potenciales damnificados con anterioridad a su ejecución.

El Fondo Participativo (FOPAR) y el programa de menores en condiciones difíciles constituyen un buen ejemplo práctico de cómo hasta ahora cada BMD se inició en el camino de poner en práctica los objetivos participativos en forma afín a su cultura institucional y la estructura de sus representaciones locales. Mientras que el BM pone énfasis en que la propuesta institucional sea participativa, el BID hace hincapié en los criterios de implementación. El monitoreo que realiza el BM en el FOPAR, es a través de misiones llegadas de Washington para elaborar informes sobre el curso del programa. A diferencia de ello, el programa de menores del BID posee staff local abocado al proyecto. Estas diferencias iniciales, sin embargo, van diluyéndose y se vislumbra cierta convergencia a medida que cada BMD avanza, e incorpora lecciones tanto propias como ajenas. En el programa de alivio a la pobre-

za rural el BM ha incorporado a la participación no sólo en la ejecución sino también en la concepción y diseño. Este proyecto es uno de los proyectos monitoreado por el Presidente Wolfensohn en la región como proyecto piloto a partir del cual se derivarán lecciones a futuro para diseñar e implementar la participación. Tanto este programa como el proyecto Hidrovía están en gestación. Se han seleccionado precisamente de forma de ver cuál es la problemática desde el estadio de gestación.

### 6.1 *Menores en Circunstancias Dificiles del BID*

El programa fue aprobado por el BID en marzo de 1995 que aporta aproximadamente 20 millones de dólares en calidad de fondos no reembolsables del Fondo de Operaciones Especiales.<sup>26</sup> Este programa se inserta en la estrategia del banco para el período 1995-1997 en Argentina, que define como prioridad la provisión de servicios sociales y de apoyo para los sectores de población más vulnerables. Los beneficiarios son menores de hasta 18 años que viven en circunstancias especialmente difíciles en diez ciudades de nueve provincias de Argentina. Además de mejorar las condiciones de vida de alrededor de 50.000 menores, se procura "consolidar las entidades participantes a través de actividades de fortalecimiento institucional"<sup>27</sup> para contribuir a la sustentabilidad del programa.

Las ONGs de las diez ciudades participantes fueron convocadas a través de publicaciones locales para que presentaran proyectos específicos para mejorar los servicios que vienen ofreciendo a la población objetivo. Las ONGs seleccionadas en la primera convocatoria fueron invitadas a participar de talleres de trabajo con equipos integrados por la Secretaría de Desarrollo Social, UNICEF y el BID. A partir de estos talleres fueron identificados 59 propuestas. La participación de las instituciones de la sociedad civil abarca diferentes etapas: el diseño, la ejecución y la evaluación de los 59 proyectos seleccionados en el marco del programa.

Inicialmente se había previsto la contratación directa de UNICEF como ejecutor técnico y administrativo del programa. Sin embargo, hubo diferencias entre el banco, la Secretaría de Desarrollo Social y UNICEF sobre la inclusión de esa organización desde el punto de vista de la estructura financiera del proyecto. Al

26. El monto total del programa asciende a 27 millones de dólares.

27. BID (1995 b).

igual que con las ONGs, se requiere como una de las condiciones previas al desembolso de los fondos la apertura de una cuenta bancaria exclusiva para el programa por parte de UNICEF y de cuentas bancarias específicas para cada proyecto por parte de las entidades ejecutoras. Sin embargo, UNICEF no aceptó abrir una cuenta exclusiva del proyecto, y solicitó que los fondos fueran girados a la cuenta general de UNICEF. El BID y la Secretaría de Desarrollo no estuvieron de acuerdo con ello por considerar que dificultaría la posibilidad de auditar dichos fondos por parte de la Auditoría General de la Nación. Por último, las diferencias sobre el manejo de los fondos llevaron a que UNICEF se retirara del proyecto. El convenio entre el BID y la Secretaría de Desarrollo Social tuvo que rehacerse excluyendo la participación de UNICEF. Pero no se cambiaron los lineamientos principales del programa para que sus promotores no se desacreditaran frente a las ONGs que ya habían sido convocadas a participar.

La representación local del BID designó a un profesional a cargo con una marcada predisposición hacia la adopción de políticas participativas en los temas sociales. Su ingreso en la representación argentina coincidió con la aprobación de los nuevos mandatos. Asimismo, para favorecer un alto grado de participación la representación adoptó un proceso expeditivo de toma de decisiones obviando muchos trámites burocráticos característicos de tradicionales megaproyectos de infraestructura, o de ajuste estructural cuyo desarrollo está más centralizado en Washington. Sin embargo, un proyecto de esta naturaleza exige una multiplicación de labores por parte de los funcionarios de la representación local, quienes deben monitorear cientos de pequeños proyectos. Paradójicamente, la mayor demanda de trabajo que provoca esta descentralización no se traduce en un incremento del flujo de recursos financieros de Washington a la oficina de Buenos Aires.

El BID considera esta donación con carácter piloto por incluir un alto grado de participación de la sociedad civil desde el diseño hasta la ejecución y la evaluación. El programa podría también considerarse piloto por cuanto prevé el manejo de los fondos directamente por parte de las propias entidades ejecutoras. En ese sentido, para asegurar un control equitativo de los fondos, los coordinadores prevén su desembolso contra ejecución de obra. Algunos funcionarios y representantes de ONGs consultadas consideran que la entrega directa de los fondos a los beneficiarios contribuye a la transparencia del manejo de los mismos, ya que se evita que ingresen a las cuentas de las reparticiones del Estado, y es la misma gente la que los administra. Sin embargo, uno de las principales inconvenientes identificados para la participación de las ONGs fue su dificultad para cumplir con los requisitos administrativos del programa, por ejemplo, la necesidad de poseer personería jurídica así como también una cuenta exclusiva para recibir los fondos.

## 6.2 Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) del BM

El FOPAR comparte fines similares a los del programa del BID anteriormente analizado en cuanto a la búsqueda de la erradicación de la pobreza, aunque apuntando a diferentes grupos objetivos. Mientras que el programa del BID está dirigido a los niños, el FOPAR tiene un objetivo más diversificado ya que incluye a otros grupos vulnerables, como las mujeres. El FOPAR se inició en diciembre de 1995 y forma parte del Programa Participativo de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social. Posee financiamiento del BM por 21,5 millones de dólares para apoyar iniciativas locales en los departamentos más pobres del país, promoviendo la participación y el compromiso comunitario. Ha comenzado a operar a través de una primera etapa piloto de dos años de duración, concentrándose en los municipios con niveles más críticos de pobreza (más del 40% de necesidades básicas insatisfechas)<sup>28</sup> y en los barrios carenciados de las capitales de las 10 provincias del Norte. El FOPAR no ejecuta directamente los proyectos sino que es un instrumento de financiamiento para que a través de las ONGs ejecuten los proyectos seleccionados.

La organización del FOPAR articula los ámbitos nacional, provincial, local y de proyecto. En el nivel nacional existe una Oficina Central del Fondo asistida por un Consejo Consultivo y asesores. El Consejo Consultivo coopera en la definición de las orientaciones estratégicas y está compuesto por representantes de organismos públicos, de ONGs y personalidades con experiencia en programas de desarrollo social. En el nivel provincial hay dos instancias: la Unidad Provincial del Fondo y el Consejo Provincial Participativo (CPP). El CPP participó en el proceso de priorización de localidades, barrios y grupos considerados en situación de riesgo. En el nivel municipal existe una Comisión Local de Desarrollo Social (CLDS) formado por actores locales. La CLDS está integrada por representantes municipales, miembros de entidades vecinales, representantes de escuelas y centros de salud, iglesias, ONGs y toda otra organización que se considera representativa de la comunidad.

Asimismo, se busca generar ámbitos locales de participación. El nivel de proyecto incluye un núcleo de beneficiarios. Cada núcleo está formado por representantes de los beneficiarios directos, estimulando a los distintos grupos a organizar-

28. Se utilizó el indicador NBI como instrumento de focalización y de asignación de recursos del Fondo durante la etapa piloto. En consecuencia, la etapa piloto del Fondo abarca 1.400.000 habitantes NBI y se espera financiar alrededor de 900 proyectos.

se para protagonizar una ejecución participativa. Con ese objetivo en mente, se busca ejecutar los proyectos sociales a través de los propios interesados.

Para evitar conflictos de interés los promotores del FOPAR en las distintas provincias deben firmar una declaración jurada garantizando que no pertenecen a instituciones o agrupaciones que puedan recibir financiamiento del FOPAR, directo o indirecto. Sin embargo, esta intención loable es difícil de llevar a la práctica. La división de roles aparece como uno de los principales escollos que enfrentan los coordinadores del Fondo. Por lo general, en las provincias no existe una línea divisoria bien marcada entre representantes de las ONGs y funcionarios del gobierno local. En muchos casos, se verificó que quien está al frente de una ONG también ocupa un cargo público. Esto genera conflictos de interés, sobre todo en la primera etapa, de difusión y promoción del Fondo donde los promotores provinciales podrían llegar a desempeñarse como juez y parte.

Se procura aplicar en la etapa de evaluación de los proyectos presentados al Fondo un mecanismo similar de división de responsabilidades. Hasta el momento, el proceso de evaluación es centralizado pero se intenta descentralizarlo para incrementar la participación. Para ello, se está confeccionando un registro de evaluadores en las provincias, quienes deberán también firmar una declaración jurada. La incorporación del proceso participativo en la fase de evaluación se enfrenta a un nuevo obstáculo. Con la idea de evitar los conflictos de interés antes mencionados, el Fondo ha decidido contratar evaluadores provenientes de provincias vecinas. Pero este mecanismo generó rechazos de los lugareños contra los evaluadores provenientes de otras provincias por no ser considerados parte activa de la problemática del lugar donde se está ejecutando dicho proyecto del Fondo.

Otros problemas generados a partir de la incorporación de una mayor participación en el Fondo surgen por la propia dinámica del programa. Se requiere que los núcleos de beneficiarios abran cuentas bancarias propias a nombre de tres personas en las que se depositan los fondos del programa para que los beneficiarios se hagan responsables del manejo del dinero. Los coordinadores del Fondo coinciden en que las ONGs con las que trabajan por lo general no cuentan con los conocimientos administrativos necesarios para el manejo de dichos fondos.

Por su alto contenido participativo, el FOPAR requiere de un proceso descentralizado y de alto grado de participación a nivel local en cada provincia. El FOPAR es un préstamo reembolsable otorgado al gobierno, aunque los recursos para el financiamiento de los proyectos provinciales son subsidios no re-

embolsables.<sup>29</sup> Todos los actores son conscientes de que un programa de este tipo corre el riesgo de ser politizado y ser presa de favoritismo escapando a los objetivos sociales iniciales.

### 6.3 Hidrovía Paraná-Paraguay del BID

El proyecto consiste en hacer navegables los ríos Paraná y Paraguay en forma permanente, con el propósito de incrementar el transporte fluvial entre los cinco países que conforman la Cuenca del Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. El proyecto consta de dos módulos: el A y el B. El módulo B es el más polémico porque incluye al Pantanal, en el Mato Grosso brasileño, considerado una de las reservas naturales más importantes del mundo por su complejidad hidrológica y biológica. Incluye dragado, cambio de los cursos, corrección y estabilización de los canales de navegación, y regulación de los cursos de agua.<sup>30</sup>

El debate sobre la necesidad de construir la Hidrovía para mejorar el transporte en la zona viene planteado desde la década de 1980, pero tomó un mayor impulso a partir de la conformación del MERCOSUR. La Hidrovía se asemeja en magnitud y complejidad a los proyectos que históricamente han financiado los BMDs, como Yaciretá, pero se está encarando con una filosofía diferente. La transparencia y la participación se incorporan desde la génesis del proyecto. Prueba de ello son las modificaciones que se introdujeron a los términos de referencia del proyecto a partir de propuestas en ese sentido de ONGs activas en el área desde muy temprano, particularmente tres redes de ONGs: Coalición Ríos Vivos, Humedales para las Américas y Fondo Mundial para la Naturaleza. Dichas organizaciones por un lado, elaboraron informes críticos donde advertían sobre los riesgos de extinción del Pantanal situado en el Mato Grosso brasileño; y por otro lado, propusieron formas de promover una mayor participación.<sup>31</sup> Los informes llevaron a modificar los pliegos originales para el estudio de factibilidad de la Hidrovía por no contener éstos los riesgos señalados por las ONGs en sus informes y a descartar la primera evaluación realizada en 1990 por la consultora Internave. Las ONGs

29. Ver Secretaría de Desarrollo Social, s/f.

30. Ver Secretaría Ejecutiva del CIH (1996).

31. Ver Enrique Bucher et. al. (1993); Owen Lammers et. al. (1994); y World Wildlife Fund, Instituto Centro de Vida y Fundação Centro de Brasileiro de Referência e Apoio Cultural (1994).

señalaron errores de cálculo elementales en dicha evaluación, así como también una sobreestimación de la tasa de retorno del proyecto, y una relativización de los costos ambientales del mismo.<sup>32</sup>

A diferencia de los proyectos analizados anteriormente, la Hidrovía es un proyecto regional con alto perfil político internacional por su gigantesco impacto ambiental y por la necesidad de realizar reasentamientos de comunidades ribereñas. En este tipo de proyecto, el componente participativo no corre el mismo riesgo de clientelismo de los proyectos sociales y tiene una función diferente. La construcción de la Hidrovía no trae consigo distribución de fondos a las ONGs locales, pero las redes internacionales tienen en un proyecto de esta naturaleza más capacidad de involucrarse en su curso. Por lo tanto la participación tiene un objetivo preventivo. Sin ella la Hidrovía no es hoy políticamente aceptable.

La apertura de la Hidrovía no se ha iniciado aún sino que recién se están llevando a cabo los estudios de factibilidad. La Comisión Intergubernamental de la Hidrovía (CIH), brazo político del proyecto, integrado por representantes de los cinco países, firmó un convenio con las Naciones Unidas (PNUD) y el BID para los estudios de factibilidad.<sup>33</sup> Los estudios de factibilidad cuentan con un proyecto complementario sobre consulta y participación pública con el objetivo de promover: "i) la participación activa de comunidades afectadas por la Hidrovía en el proceso de planeamiento y toma de decisiones; ii) una mejor comprensión de los aspectos técnicos del proyecto; iii) la cooperación entre la sociedad civil y el CIH; iv) mecanismos institucionales de consulta y participación pública en el proyecto".<sup>34</sup>

La decisión de iniciar un proceso de participación pública se anunció en agosto de 1995 luego de una reunión celebrada en Buenos Aires entre el CIH y

32. Enrique Bucher, *op. cit.*, p. 3.

33. El BID destinará 7,5 millones de dólares; el CIH junto con los gobiernos, 1,35 millón de dólares; el PNUD, 485 mil dólares; y Fonplata, 1,650 millón de dólares. Ver BID (1991).

34. Ver BID (1995 a). En el cronograma inicial previsto en el estudio de factibilidad no se preveían instancias de participación. Pero dado su alto perfil político se decidió incluir un componente participativo como ejercicio preventivo. La principal fuente de presión a favor de participar provino de Brasil, ya que el pantanal es una prioridad de conservación en la Constitución brasileña. Los cinco países se comprometieron, mediante el acuerdo de Taranco, a no iniciar la obra sin el acuerdo previo de los cinco gobiernos y agencias de medio ambiente. Posteriormente, Paraguay amenazó con iniciar las obras, pero esta situación quedó superada con un acuerdo entre el Presidente Menem y el Presidente Wasmosy.

representantes de tres redes de ONGs. Una consultora noruega fue contratada para asesorar a la Secretaría Ejecutiva de la CIH específicamente sobre metodologías y procedimientos de información y participación.<sup>35</sup> El gobierno de ese país ha aportado 145.000 dólares para asistir a la CIH a implementar un proceso de difusión de información y de participación pública (con las comunidades afectadas, gobiernos municipales y ONGs de la región) durante la ejecución de los estudios de factibilidad técnica e impacto ambiental. De esta manera se procura promover la participación de diversos sectores sociales en las etapas de planificación y toma de decisiones vinculadas a la Hidrovía, mediante la realización de reuniones públicas y debates abiertos sobre las implicancias sociales y ambientales. Para reducir el enfrentamiento con las ONGs se acordaron tres instancias de control: la primera, cuando la consultora realiza el diagnóstico; la segunda, cuando se entrega el estudio, y la tercera, cuando se concluye el informe final con las medidas mitigadoras. Además la CIH confecciona un *homepage* en INTERNET para proveer información a las ONGs, principalmente internacionales, que suelen utilizar el correo electrónico para difundir sus puntos de vista sobre la Hidrovía.

La Coalición Ríos Vivos -integrada por 300 miembros de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Estados Unidos y Europa- es la red de ONGs que ha adoptado un mayor grado de oposición a la iniciativa de la Hidrovía.<sup>36</sup> A diferencia de las otras dos redes de ONGs, que tienen un perfil claramente ambiental y científico-académico y su preocupación se centra principalmente en la defensa del Pantanal, la Coalición Ríos Vivos también posee intereses sociales y políticos dada su conformación por ONGs locales e indígenas. Este hecho ha llevado a sus miembros a discutir sobre el modelo de desarrollo de la región, subrayando el problema social y de marginación de los grupos indígenas. Representantes de comunidades indígenas se manifestaron contra el proyecto en una reunión celebrada en octubre de 1995. Mediante una declaración conjunta, alertaron sobre el

35. El trabajo de asesoría es realizado por 2 expertos de NORPLAN (un antropólogo noruego que se ha desempeñado en la oficina de Asuntos Indígenas de la OIT y un ingeniero y economista en medio ambiente latinoamericano) que son apoyados por dos expertos de Holística (empresa brasileña especializada en participación pública en proyectos de medio ambiente) para orientar a la Secretaría Ejecutiva sobre cómo encarar las relaciones con las ONGs y qué información es la más adecuada.

36. Ríos Vivos publica los informes *Hidrovía Campaign* y un boletín trimestral *Ríos Vivos* además de utilizar el correo electrónico para difundir sus actividades y posición sobre el tema así como información general sobre la Hidrovía.

impacto en la vida económica tradicional de los pueblos indígenas y reclamaron una mayor participación en los planes que afecten el uso de sus territorios.<sup>37</sup>

El proyecto de Hidrovía promete seguir siendo un tema controvertido dado su alto perfil local e internacional y el descontento generado por el mismo proceso de participación. La convocatoria a la participación está abierta, pero no está claro cómo se procederá si persiste la oposición de las ONGs. Es decir, no está claro si la consulta es un ejercicio vinculante o un proceso para generar consenso y acomodar intereses. Dado que las ONGs más activas en este tema son las mismas que presentaron un recurso ante el mecanismo de inspección de ambos BMDs por la inundación y el reasentamiento de la ciudad de Encarnación para la represa de Yaciretá,<sup>38</sup> es probable que el avance del proyecto de la Hidrovía sea influido por el curso que reciba el panel de inspección requerido en cada uno de los BMDs.

#### *6.4 Programa de Alivio a la Pobreza e Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER) del BM*

Se trata de uno de los proyectos piloto del BM, aún en estado de gestación, elegido por su Presidente para el monitoreo trimestral de sus objetivos participativos. Su interés radica en el alto perfil del proyecto en el BM y en que la participación se incluye desde el inicio. Las negociaciones entre el gobierno y el BM sobre el alcance que tendrá el proyecto están aún en curso, por lo que los detalles sobre el contenido del mismo varían continuamente.

El proyecto está destinado a la mejora de las condiciones de vida de la población rural pobre en el marco de un elevado índice de participación de dicha población. El proyecto se elaborará alrededor de la idea de que la población en cuestión participará en forma organizada en la toma de decisiones que la afecten y en condiciones de sustentabilidad de los recursos naturales.<sup>39</sup> Se buscará la participación de los grupos más vulnerables, tales como la mujer, los aborígenes y los

37. Ver Ríos Vivos, "Letter of Indigenous Peoples of the Pantanal; Conclusions of the First Meeting of Indigenous Peoples of the Paraguay Basin"; "Letter from Guarani Indigenous Peoples", etc., en *Hidrovía Campaign: Dossier 3*, abril 1996.

38. Ver Fernando Masi, estudio de caso de Paraguay de este proyecto.

39. Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (1996).

jóvenes que pertenezcan a grupos familiares con características de elegibilidad. Se prevé llegar a unas 30.000 familias rurales pobres de todo el país, de las que hasta un 20% serían trabajadores agropecuarios y el resto, pequeños productores. El programa, de aplicación nacional, se compondrá de un fondo de apoyo a las iniciativas para financiar proyectos menores; de servicios de apoyo a los beneficiarios, tales como asistencia en la formulación de proyectos, asistencia técnica para la ejecución, etc.; por último, se incluye el fortalecimiento institucional que comprende la capacitación del personal de las instituciones de apoyo y de los técnicos del programa, entre otras metas.<sup>40</sup>

Durante 1995, se realizó una primera etapa consistente en talleres de diagnóstico y participación (alrededor de 20) en distintas regiones del país, con el propósito de elaborar el PROINDER a partir de la definición de necesidades por los propios beneficiarios. Se convocó a posibles beneficiarios, intentando que los propios participantes detectaran a los más pobres, y a posibles auspiciantes. Los mencionados talleres consideraron la problemática de los pequeños productores minifundistas, la situación aborígena, categorías de mujeres rurales, la problemática de los grupos de asalariados rurales, la situación de los jóvenes rurales, y la caracterización de entidades auspiciantes.

Dado que la participación es un factor determinante, la dinámica de los talleres incluye una constante revisión de los resultados de los mismos para adaptar éstos a necesidades específicas de los potenciales beneficiarios. El proceso es tanto lento como muy complejo. Se detectaron expectativas insatisfechas por parte de los potenciales beneficiarios del programa, en relación con el procedimiento de talleres aplicado. Además, surgieron muchas expectativas entre la población, derivadas de la propia dinámica participativa del programa y del hecho de que se lo haya elegido como proyecto piloto. Sin embargo, el largo tiempo transcurrido entre la realización de los talleres, la preparación del proyecto y la posible implementación del mismo provocaron un cuestionamiento entre potenciales beneficiarios y ONGs participantes acerca de la eficacia del proceso de consultas.<sup>41</sup>

A pesar de las fallas antes mencionadas, se podría decir que el PROINDER sería de más fácil aplicación que otros proyectos similares en Argentina debido a que constituye en cierta manera, una continuación del Programa Social Agrope-

40. Idem.

41. Ver E. Gacitúa Marió (1996) y K. Johns (1996).

cuario. Para la realización de los talleres se utilizó la estructura de éste en términos de conocimientos, contactos, experiencia, lugares apropiados para reuniones, y convocatoria de los participantes para asegurar representatividad. La Secretaría de Agricultura tomó la decisión de extender el PROINDER, alternativa desechada inicialmente por el BM por considerar muy costosa la implementación del programa en algunas zonas del país, por ejemplo, en la Patagonia donde debido a las extensas distancias, los posibles beneficiarios están muy diseminados por la región.

El PROINDER también prevé la implementación de los llamados proyectos de áreas de desarrollo que constituyen emprendimientos mayores, destinados a beneficiar a un mínimo de 50 pequeños productores de determinadas áreas. Estos proyectos *NO* incluyen elementos participativos ya que vienen diseñados desde el BM y la FAO. Fuentes consultadas que participan del PROINDER señalaron que los mencionados organismos internacionales solicitaron la inclusión de estos últimos proyectos para hacer más "visible" el programa, a pesar de que se alejan del fuerte contenido participativo que muestran los demás. Las mencionadas fuentes explicaron que justamente hechos como éste "atentan contra la participación" y muestran interferencias de tipo político.

También hay críticas sobre la forma en que se está desarrollando la concepción del programa desde su sede en Washington. Generalmente, las delegaciones no están compuestas por los mismos expertos, lo que resulta en inconsistencias y contradicciones acerca de cómo deben implementarse o diseñarse aspectos del programa.

Una vez finalizada la primera etapa de diagnóstico participativo, la segunda etapa, de formulación, cuenta con menos participación. Consiste en la realización de un mecanismo de consulta a partir de un cuestionario que se enviará a las Unidades Técnicas de Coordinación Provincial, surgidas del Programa Social Agropecuario. Dichas unidades estarán integradas por dos representantes de los pequeños productores y uno de las entidades de apoyo, cada uno de ellos elegidos por sus pares para cumplir dicha función. La consulta se focalizará en los siguientes temas: criterios de focalización para la distribución del fondo de apoyo al interior de cada provincia; criterios de admisibilidad de los proyectos a ser presentados por los beneficiarios; criterios de prioridad de los proyectos evaluados; seguimiento y evaluación de los proyectos a nivel provincial; posibilidad y limitación de establecer vínculos con otros programas destinados a los pequeños productores; aportes en bienes, insumos, mano de obra, etc., que puedan entregar para los componentes de capacitación, promoción y servicios de apoyo.

La última etapa del programa es la de ejecución y participación, con instancias bien definidas de participación a nivel nacional, provincial y local. Para esta etapa se anticipan problemas para la selección de las ONGs. Las ONGs de desarrollo tienen ciertas limitaciones derivadas de que sus cuadros técnicos, por un lado, se renuevan constantemente, a causa de su inestabilidad financiera; y por el otro, provienen de zonas urbanas antes que rurales. Por su parte, las organizaciones de beneficiarios tienen objetivos y áreas de acción acotadas con equipos técnicos reducidos, y menores recursos financieros que las organizaciones de desarrollo. También se anticipan limitaciones con las agencias del gobierno provincial por cuanto cuentan con mínima infraestructura, poca capacidad institucional para el desarrollo rural, y escasa experiencia en este tipo de programas. En efecto, generalmente, su accionar ha sido más asistencialista que participativo.

## 7. CONCLUSIONES

El BID y el BM tuvieron diferentes puntos de partida para implementar sus mandatos de transparencia, fiscalización y participación, especialmente en este último tema, el de mayor alcance. Como se dijo anteriormente, el recurso de fiscalización es un recurso de última instancia para los potenciales damnificados. El acceso a la información es apenas el primer paso para la participación, pero esta última va más allá. La participación tiene el potencial de cambiar la naturaleza de los proyectos de desarrollo y el accionar de los BMDs. Establece un lazo directo entre financiamiento externo y beneficiados o damnificados y es allí donde está, en principio, el mayor potencial de cambio. Por esa misma razón la brecha de expectativas es mayor en el tema de "participación".

En el Banco Mundial, por un lado, se intenta impulsar un cambio paradigmático en la formulación de proyectos; y por otro, se ha adoptado un perfil alto en la forma de relacionarse con la sociedad civil y las ONGs. En el BID el cambio es más gradual y cauteloso. Pero en la práctica ambos tienden a la convergencia.

Del trabajo de campo realizado surge que hay diferencias en el tipo de participación implementada con financiamiento externo dependiendo de si se trata de proyectos sociales o de proyectos de infraestructura como la Hidrovía o Yaciretá. En este último caso la participación tiene el objetivo de suavizar los tradicionales conflictos generados con población afectada por la obra. El aspecto positivo de la incorporación de las ONGs en estos casos es que en virtud de la sensibilidad de

los organismos financieros a la opinión pública internacional, algunos sectores de la sociedad civil logran hacer conocer sus demandas y ser tenidas en cuenta. Los grandes proyectos de infraestructura con riesgos medioambientales o de despojo de las poblaciones ribereñas están hoy bajo intenso escrutinio internacional. En esta temática no puede concebirse un avance sin la incorporación de al menos algunos puntos de vista de las ONGs relacionadas con el medio ambiente o con los derechos de las comunidades indígenas. El no hacerlo significa una alta probabilidad de que las redes internacionales se movilicen para presionar al Directorio de los bancos en contra de su aprobación. Los Presidentes y funcionarios de ambos BMDs están muy sensibilizados en contra de este tipo de riesgos. Nadie quiere arriesgarse a repetir la tortuosa experiencia de Yaciretá, de muy mala prensa por su diseño mal concebido y por su inicial desconocimiento de los intereses de las poblaciones afectadas por la construcción de la represa. En ese caso, los reclamos para un reasentamiento no traumático de las poblaciones del lugar, y los pedidos de ONGs tuvieron eco en el gobierno sólo cuando los afectados agitaron su causa frente a los BMDs que contribuían con financiación y de este modo llamaron la atención de la opinión pública internacional. Los insistentes pedidos previos a las autoridades en el mismo sentido, no habían tenido demasiado eco.<sup>42</sup>

Podríamos concluir de este ejemplo que la iniciativa de los BMDs de mediar en el diálogo Estado-sociedad civil reduce los riesgos del proyecto y contribuye en cierta medida a la participación en temas muy puntuales y en forma muy acotada, en virtud de la presión directa de las ONGs sobre los BMDs e indirecta sobre el gobierno. Hoy en día la gestación de un proyecto de envergadura similar al de Yaciretá jamás se vislumbraría con hermetismo y sin consultas con los afectados, previamente a que el proyecto sea elevado para la aprobación por el Directorio. Como contrapunto de la experiencia de Yaciretá está hoy el proyecto de la Hidrovía Paraná-Paraguay concebido con una nueva filosofía. En el caso de la Hidrovía, aún en estado incipiente, se avanza con sumo cuidado para involucrar a la población afectada y a las ONGs de medio ambiente desde muy temprano y evitar verse obligados a interrumpir los trabajos en una etapa posterior. La transparencia y la participación aparecen como elementos fundamentales. Prueba de ello son las modificaciones que se introdujeron a los términos de referencia a partir de propuestas de las ONGs activas en la protección del medio ambiente.

42. Un ejemplo similar en la región es el caso del proyecto Planofloro en Brasil. Ver M. Keck (1996).

Sin embargo, en otras instancias de menor resonancia a nivel internacional, la brecha de expectativas en la implementación del objetivo de participación es mayor. En algunos casos el llamado a participar puede limitarse a un proceso ritual. En efecto, la convocatoria a la participación es obligatoria dados los nuevos mandatos de ambos BMDs; pero no está claro si la consulta es vinculante y en qué instancias. No hay mecanismos claros y definidos sobre cuál es el paso siguiente a las consultas, es decir, cómo incorporar los puntos de vista recogidos, o proveer razones para desestimarlos. Las ONGs reclaman por la falta de "feedback" por parte de los responsables de los proyectos. Sostienen que por lo general sus sugerencias son oídas pero no implementadas a la hora del diseño del proyecto. Por ejemplo, CARITAS, participante en el Programa Materno Infantil y Nutricional que fue aprobado con anterioridad a los mandatos nuevos en el BM, identificó a la *prevención* como elemento esencial para incorporar en la etapa inicial del proyecto. Pero la sugerencia, al igual que iniciativas similares en otros proyectos, no pudo ser acogida aún, según CARITAS.

Las ONGs involucradas en proyectos sociales identificaron tres causas principales para estos inconvenientes. En primer lugar, la falta de una participación activa de las ONGs en el momento de diseño de los programas. En segundo lugar, la falta de flexibilidad para introducir modificaciones al programa una vez en ejecución. En tercer lugar, las complicaciones derivadas de la negociación tanto dentro de los BMDs como de ellos con las diferentes agencias involucradas del gobierno para influir en el rumbo de los programas. La negociación con las ONGs es otra capa de negociación adicional que abre el número de actores casi *ad infinitum*: departamentos de cada BMD, Directorio de los BMDs, las reparticiones públicas nacional, provincial, municipal, las ONGs involucradas.

Una de las principales quejas de las ONGs es que a pesar de que los proyectos de los BMDs incluyen el mandato de participación, dicha inclusión se da sólo en lo abstracto. En general las ONGs disienten con el objetivo mediático dado a la participación desde los BMDs. Sostienen que si bien es cierto que hay iniciativas por parte de los BMD para acercarse a la sociedad civil y a los grupos afectados, estos últimos en realidad son identificados como *víctimas* a lo largo del proyecto, y casi nunca se convierten en *actores* potenciales. Los representantes del sector de la sociedad civil que impulsan esos objetivos, sostienen que los BMDs pretenden que las ONGs se conviertan sólo en "ejecutoras más eficaces" de las políticas sociales, mientras que ellos pretenden ser actores que puedan influir en la decisión y planificación de dicha política.<sup>43</sup>

43. C. Buthet y M. Baima de Borri, *op. cit.*

Debe destacarse la existencia de otro obstáculo que enfrentan las ONGs ejecutoras de proyectos sociales. Entre las condiciones de elegibilidad para recibir los fondos de la cooperación internacional, figuran gestiones administrativas que muchas ONGs se encuentran imposibilitadas de cumplir. En el Programa de Menores en Condiciones Difíciles las organizaciones de base participantes deben abrir cuentas bancarias exclusivas para la recepción de los fondos. También se les exige contar con personería jurídica. En general, las organizaciones de base no cuentan ni con la preparación ni con los recursos administrativos para solventar los gastos que estas demandas requieren.

En cuanto al costo y tiempo que demanda el desarrollo de proyectos participativos, las ONGs conciben a la participación como una inversión, antes que como un gasto, dado que llevaría a la apropiación de los proyectos por parte de la población involucrada, asegurando la sustentabilidad de las acciones; la movilización de recursos locales; la adecuación de las propuestas a las necesidades de los grupos.

De continuarse en este camino, existen diversos mecanismos que se podrían implementar para mejorar el acceso a información por parte de la sociedad civil. Una forma podría ser que las representaciones locales y no Washington, sean las encargadas de la elaboración de informes, especificando objetivos y actividades previstas para favorecer el acceso a la información. También debería considerarse cómo incorporar pasos previos a la participación, es decir, formas de ayudar a las ONGs a superar las deficiencias de su accionar. Por ejemplo, la instalación de un centro que consolide la información para las ONGs de todo el país. Hay cientos de ONGs de base diseminadas por el país que carecen de medios y de iniciativa para interiorizarse de los proyectos de los BMDs. No sería justo que éstas fueran las razones principales que impidieran su participación en proyectos de los BMDs, siendo que son éstas las que más en contacto están con las necesidades de las comunidades de base.

Por último, cabe plantearse al menos los siguientes tres interrogantes a futuro: i) ¿hasta qué punto una política social, condicionada por los BMDs y delegada en ONGs, reemplaza o complementa la política pública en un momento de repliegue del sector público?; ii) ¿cuál es la conveniencia e incluso sustentabilidad de una política social cuyo principal combustible es el endeudamiento externo?; iii) ¿cómo asegurar la representatividad de las ONGs involucradas? Por lo general los programas sociales que distribuyen fondos corren el riesgo de dar lugar a prácticas clientelistas. Para compensar estos riesgos es necesario generar un debate que ponga con claridad sobre la mesa, el origen de los fondos y su destino. Con ello se

daría a conocer el grado de endeudamiento a futuro que significa la adquisición del préstamo en cuestión. Además, la transferencia y difusión del destino que tendrán los fondos serviría de contención de posible prácticas clientelistas.

## LISTA DE PRÉSTAMOS APROBADOS PARA ARGENTINA

## Banco Interamericano de Desarrollo

Año de aprobación	Nombre del proyecto	Financiamiento del BID (millones de US\$)
1994	Apoyo a Organizaciones en los Sectores Productivos	152
1994	Consolidación de Reformas del Sector Público	47
1994	Desarrollo de Instituciones Municipales e Inversión Social	210
1994	Reforma e Inversiones en el Sector de Educación	300
1995	Agua potable y Alcantarillado	200
1995	Privatización de Bancos Provinciales	750
1995	Reforma de Sectores Sociales	450
1995	Terminales Portuarias	10
1995	Transmisión de electricidad de Yaciretá: Fase II	43
1995	Servicios Agropecuarios Provinciales	125
1995	Asistencia para Niños y Menores en Riesgo <sup>44</sup>	20

Fuente: BID, Informe Anual 1994 y 1995

44. Cooperación técnica no reembolsable del Fondo de Operaciones Especiales.

**Banco Mundial**

Año de aprobación	Nombre del proyecto	Financiamiento del BID (millones de US\$)
1994	Desarrollo del Mercado de Capitales	500
1994	Asistencia Técnica para el Mercado de Capitales	9
1994	Descentralización de la Educación Secundaria	190
1995	Reformas Provinciales	300
1995	Desarrollo Municipal II	210
1995	Desarrollo Provincial II	225
1995	Privatización de Bancos Provinciales	500
1995	Educación Universitaria	165
1995	Reforma Bancaria	500
1995	Apoyo al Sector Minero Argentino	30
1995	Reforma del Sector Provincial Salud	101
1995	Desarrollo Forestal	16
1995	Protección Social	152
1995	Fortalecimiento de la Inversión Pública	16
1995	Reconversión Empresarial para la Exportación	38
1995	Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria II	115
1996	Reforma a Obras Sociales e INSSJP	250
1996	Reforma a Obras Sociales e INSSJP	100
1996	Reforma a Obras Sociales e INSSJP	25

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1994 y 1995.

## PROYECTOS EN ELABORACIÓN

## Banco Interamericano de Desarrollo

Año de aprobación	Nombre del proyecto	Financiamiento del BID (millones de US\$)
1996	Mejoramiento de Barrios	100
1996	Modernización y Reformas del Sector Salud	100
1996	Crédito a Microempresas II	100
1996	Educación Superior no Universitaria	100
1996	Inversión en Grandes Ciudades	210
1996	Grupos Vulnerables	30
1996	Recuperación Ecológica La Matanza-Riachuelo	200
1996	Modernización Portuaria I	200
1996	Inversión en Desarrollo Regional	180
1996	Apoyo a la Reestructuración Empresarial I	100
1996	Preinversión II	25
1996	Cajas Previsionales Provinciales	300
1996	Programa de Apoyo a la Provincia de Buenos Aires	250
1996	Programa de Apoyo a la Provincia de Mendoza	100
1996	Programa de Apoyo a la Provincia de La Rioja	50
1997	Recuperación Ecológica del Lago San Roque	80
1997	Reconversión Productiva II	150
1997	Multisectorial de Crédito II	300
1997	Pasos Cordilleranos	s/d
1997	Fondo Fiduciario de Apoyo a las Provincias	500
1997	Administración de Justicia Provincial	s/d
1997	Reforma Administrativa del Parlamento Nacional	s/d
1997	Programa de Apoyo a Provincias II	s/d
1998	Educación Básica II	250
1998	Programa Nacional de Agua y Alcantarillado	150
1998	Agua y Alcantarillado en Buenos Aires	s/d
1998	Corredores Viales II	s/d
1998	Modernización Tecnológica II	s/d
1998	Apoyo a la Reestructuración Empresarial II	100
1998	Programa de Apoyo a Provincias II	s/d

Fuente: Documento de País: Argentina, BID, 1995.

PROYECTOS EN ELABORACIÓN

Banco Mundial

Año de aprobación	Nombre del proyecto	Financiamiento del BID (millones de US\$)
1996	Protección contra Inundaciones	200
1996	Producción Florestas Nativas	18
1996	Privatización de Aeropuertos	12
1996	Desarrollo Agrícola Provincial	125
1996	Programa Vial Provincial I	300
1996	Transporte Urbano de Buenos Aires	150
1996	Cajas Previsionales Provinciales I	300
1996	Reforma del Sector Judicial	50
1996	Reforma del Sistema Regulatorio	12
1996	Finanzas Públicas Provinciales	100
1997	Alivio a la Pobreza Rural	50
1997	Provincial para Prevención del SIDA	10
1997	Educación Secundaria III	75
1997	Sector Energía Provincial	150
1997	Reforma al Sector Público II	20
1997	Mercado Financiero Secundario	s/d
1997	Reformas en Provincias II	300
1998	Descontaminación Industrial y Manejo de Desechos Sólidos	125
1998	Programa Materno Infantil y Nutrición II	125
1998	Agua Potable Provincial III	150
1998	Promoción de Exportaciones II	150
1998	Cajas Previsionales II	300

Fuente: Misión Residente del Banco Mundial en Argentina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baima de Borri, Marta: *La participación: su abordaje instrumental o de transformación de las relaciones sociales*, SEHAS, Córdoba, abril de 1996.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Documento de País: Argentina*, Washington, D.C., 1996 a.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Nota de prensa, Oficina de Prensa BID, Buenos Aires, 10 de septiembre de 1996 b.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Paraná-Paraguay Hidrovia. Public Consultation and Information Dissemination Project Revised Proposal*, Washington, D.C., April of 1996 b.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Consultation and Public Participation in the Hidrovia Project*, Executive Summary, (TC-9602047-RG), Washington, D.C., 1995 a.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles*, Resumen Ejecutivo, Washington, D.C., marzo de 1995 b.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Estudios de factibilidad técnica, económica y ambiental de la Hidrovia Paraguay-Paraná (Puerto Cáceres-Puerto de Nueva Palmira)*, septiembre de 1991.
- Banco Mundial, *Colaboración entre el Banco Mundial y las Organizaciones No Gubernamentales*, Departamento de Lucha contra la Pobreza y Políticas Sociales, Washington, D.C., mayo de 1996.
- Banco Mundial, *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Argentine Republic*, Country Operations Division, Country Department I, Latin America and the Caribbean, Report N° 14278-AR, Washington, D.C., April 10 of 1995. .
- Banco Mundial, *Estrategia de País para Argentina*, Washington, D.C., 1995.
- Bucher, Enrique et. al.: *Hidrovia: Un examen ambiental inicial de la vía fluvial Paraguay-Paraná*, Humedales para las Américas, Buenos Aires, 1993.
- Buthet, Carlos et. al.: "El caso de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales en Córdoba", *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Año 4, N° 10, Buenos Aires, agosto de 1995.

- Buthet, Carlos y Marta Baima de Borri: *La participación de las ONGs en las políticas sociales: El caso argentino*, N° 11, SEHAS, Córdoba, junio de 1993.
- Cavarozzi, Marcelo y Vicente Palermo: "State, Civil Society and Popular Neighborhood Organizations in Buenos Aires: Key Players in Argentina's Transition to Democracy", en Charles Reilly (ed.), *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1995.
- Congreso de la Nación, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Buenos Aires, 1995.
- Filmus, Daniel; Daniel Arroyo y Marilina Estebanes: *El perfil de las ONGs en Argentina*, Documentos de Trabajo e Investigación N° 205, FLACSO, Buenos Aires, 1996.
- Gacitúa Marió, Estanislao: *Quarterly Report on Flagship Projects in LAC: Argentina rural development initiatives project*, Banco Mundial, Washington, D.C., mayo de 1996.
- Johns, Kathryn: *Assessing Participation: A Review of Participation Flagships Projects in the Latin America and the Caribbean Region*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996.
- Keck, Margaret: *Planaflo in Rondonia: The Limits of Leverage*, Paper presented at the International Studies Association, San Diego, April 18-20 of 1996.
- Lammers, Owen et. al.: *Consideraciones sobre la Hidrovia. Un Informe preliminar sobre la situación de la propuesta Proyecto Fluvial Paraguay-Paraná*, Trabajo N° 3, International Rivers Network, Berkeley, June of 1994.
- Luna, Elba: *La Representación del BID en Argentina y el fortalecimiento de la sociedad civil*, Informe de consultoría, Buenos Aires, marzo de 1995.
- Martínez, Roberto; Viviana Canet y Oscar Libonatti: *Estrategias para combatir la pobreza en Argentina: programas, instituciones y recursos*, Documento de Trabajo N° 189, BID, Washington, D.C., agosto de 1994.
- Martínez Nogueira, Roberto: "Negotiated Interactions: NGOs and Local Government in Rosario, Argentina", en Ch. Reilly (ed.), *op. cit.* 1995.
- Mora y Araujo, Manuel: "El tiempo de la acción voluntaria", *La Nación*, Buenos Aires, mayo de 1996.
- Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La participación en el Programa de Alivio de Pobreza e Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER)*, Trabajo

presentado en el Seminario sobre Participación y Sustentabilidad en América Latina, organizado por el Banco Mundial, Oaxaca, abril de 1996.

Secretaría de Desarrollo Social, *FOPAR*, Resumen Ejecutivo, s/f.

Secretaría Ejecutiva, *Hidrovia Paraguay-Paraná*, Comité Intergubernamental de la Hidrovia Paraguay-Paraná, Buenos Aires, 1996.

The Economist, Venezuela. Augean Law, September 14 of 1996, pp. 44-45.

Thompson, Andrés: *El 'Tercer Sector' en la historia argentina*, Documento CEDES Nº 109, Buenos Aires. 1995.

Thompson, Andrés: *¿Qué es el 'Tercer Sector' en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*, Documento CEDES Nº 110, Buenos Aires. 1995.

Tussie, Diana: *El Banco Interamericano de Desarrollo*, FLACSO, Buenos Aires, 1997.

World Wildlife Fund, Instituto Centro de Vida y Fundação Centro de Brasileiro de Referência e Apoio Cultural, *Hidrovia Paraguai-Paraná: Quem paga a conta?*, Texto de Discussão, Brasília, setembro 1994.