

**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>	
Capítulo 1	
Transparencia, fiscalización y participación	21
<i>Paul J. Nelson</i>	
Capítulo 2	
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>	
Capítulo 3	
Los nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo: el caso de Paraguay	107
<i>Fernando Masi</i>	
Capítulo 4	
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:

el caso de Paraguay

Fernando Masi *

1. INTRODUCCIÓN

El inicio del proceso de democratización en América Latina en los años ochenta, coincidía con las crisis terminales de modelos económicos implementados por décadas, y por lo tanto con el inicio de programas de ajuste estructural, ejecutados a partir de proyectos de Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs).

Al apuntar fundamentalmente al rescate de los equilibrios macroeconómicos y de la economía de mercado de cada uno de los países, estos programas alentaban el achicamiento del Estado, y provocaban en el corto plazo el ahondamiento de la crisis social o de los niveles de pobreza. Esta situación era acompañada por una creciente preocupación internacional sobre los niveles de deterioro ecológico del planeta.

De acuerdo a Paul J. Nelson, tres han sido los factores que explican el comienzo de una participación importante de organizaciones de la sociedad civil de países del norte y del sur en los proyectos de cooperación de los BMDs: los préstamos otorgados

* Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya. CADEP

por estos organismos para implementar programas de ajuste; la campaña lanzada por ONGs internacionales medioambientales para modificar las modalidades de préstamo de los bancos; y el debilitamiento del rol del Estado que permitieron un creciente reconocimiento de las tareas desplegadas por ONGs, por parte de los BMDs.¹

Así, los procesos de reforma del Estado, de la primera y segunda generación, no solamente creaban un mayor espacio para la acción de la empresa privada, sino también rescataban las contribuciones de varios otros segmentos importantes de la sociedad civil reunidos alrededor de organizaciones dedicadas a hacer frente a los programas de ajuste estructural, a través de programas sociales o de desarrollo sustentable.

En este trabajo, se evaluará el comportamiento de los nuevos mandatos de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID en el Paraguay, y que tienen relación con la forma de vinculación de estos bancos con organizaciones de la sociedad civil (OSCs) del país para la implementación de la cooperación externa en la década del noventa.

La primera parte del trabajo consiste en un breve examen de las reformas económicas emprendidas en el país a partir de 1989, y la contextualización de estas reformas dentro de los nuevos lineamientos de cooperación de los organismos multilaterales.

En la segunda parte del trabajo se trata de caracterizar las principales modalidades de relacionamiento de las organizaciones de la sociedad civil paraguaya con los BMDs y con el Estado paraguayo. Para ello se parte de una descripción de la realidad de las OSCs en el Paraguay, para pasar luego a analizar las especificidades de los relacionamientos de los bancos multilaterales con las OSCs, y de estas últimas con el Estado paraguayo.

La tercera parte aborda los mandatos de transparencia, fiscalización y participación de los bancos, y como los mismos se han implementado en el Paraguay, y cuáles han sido las respuestas de las OSCs a estos mandatos.

En la cuarta sección se describe cada uno de los cuatro proyectos de préstamos de los bancos que han servido de base para evaluar los mandatos anterior-

1. Ver Nelson, Paul J. en este volúmen.

res y caracterizar el tipo de relacionamiento existente hasta el momento entre OSCs y BMDs en el Paraguay, para luego culminar el trabajo con algunas conclusiones principales.

La metodología empleada en este trabajo ha consistido fundamentalmente en las entrevistas personales con oficiales representantes locales del BID y del Banco Mundial, directores o responsables de las unidades ejecutoras de los proyectos, y representantes seleccionados de ONGs participantes en cada uno de los proyectos escogidos.

2. SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y REFORMAS

La economía paraguaya, a partir del golpe que diera nacimiento a un proceso de transición post-régimen autoritario (1989), se encontraba con índices muy preocupantes: altas tasas de inflación y desempleo, continuos déficits fiscales, una política monetaria errática, altos niveles de informalidad en el comercio exterior, moras importantes en el pago de la deuda externa y reservas internacionales totalmente deprimidas.

Las primeras medidas de ajuste adoptadas por el gobierno de la transición (1989-93) estaban destinadas a devolver el equilibrio macroeconómico al país. Para 1993 se habían logrado superávits consecutivos en las cuentas fiscales, detener la inflación a niveles saludables, sincerar el mercado cambiario mediante la adopción de una tasa libre, lo mismo que el mercado financiero mediante la liberación de las tasas de interés, y el pago total del saldo atrasado de la deuda externa.

Este primer gobierno de la transición realizó, inclusive, avances en el campo de ciertas reformas claves para la economía. La reforma tributaria fue completada en 1992, con una nueva ley impositiva y un nuevo régimen arancelario. Con anterioridad (1990), dos nuevas leyes fueron promulgadas para promocionar las inversiones y las exportaciones. Se inició la reforma financiera y el proceso de privatización de empresas públicas.

Para dar continuidad a estas reformas, el Gobierno Nacional negoció con el Banco Interamericano de Desarrollo un préstamo de ajuste estructural conocido como *Programa Sectorial de Inversiones*, cuya aprobación a fines de 1993, con-

vertía al mismo en prácticamente el programa económico del nuevo gobierno (1993-98).²

El primer gobierno de la transición cosechó éxitos con el logro de una estabilidad macroeconómica en el país, reflejada en sus índices de inflación, cuentas fiscales, oferta monetaria, tasa de cambio y aumento de las reservas internacionales. Sin embargo, el comportamiento del PIB ha reflejado a una economía estancada, con pocos cambios en su estructura productiva. Este gobierno tampoco pudo solucionar, consecuentemente el estancamiento de las exportaciones y los altos índices de ilegalidad del comercio de importación-reexportación (contrabando).

En el área social, el gobierno había ensayado algunas medidas como el aumento de sueldos de maestros y médicos, la creación de un programa de viviendas populares, de una dirección de beneficencia social (dirigido a grupos vulnerables) y de un organismo que encare los crecientes problemas rurales. Sin embargo, los resultados más tangibles en este área hablan de un aumento de la pobreza en el país, acompañada de una irresolución del problema de la concentración de la tierra y los bajos índices de productividad, y de un creciente desempleo e informalidad, como consecuencia de lo último.

Finalmente en el área de la administración pública, aparte de ciertas mejoras en el sistema de recaudación y control tributario, el aparato estatal ha seguido funcionando con sus altos niveles de corrupción e ineficiencia.

En otras palabras, el primer gobierno de transición ha cumplido parcialmente con las reformas del Estado de la primera generación, mientras que el gobierno actual se enfrentaba a la responsabilidad de completar estas reformas, y avanzar hacia aquellas de la segunda generación donde justamente se inscriben los nuevos mandatos de los organismos multilaterales.³

2. Este programa comprende seis metas: reformas al marco regulador de las inversiones; reforma comercial para mejorar la posición negociadora del Paraguay en el Mercosur; privatización de las empresas públicas; profundización de la reforma fiscal; continuación y consolidación de la reforma financiera; y reforma de la seguridad social.

3. Se entiende por reformas de Estado de primera generación aquellas que en el ámbito económico se dirigen a estabilizar, liberalizar, privatizar y achicar; y en el área social, a combatir los principales núcleos de la pobreza. Las reformas de segunda generación apuntan, por un lado al cambio y fortalecimiento de las instituciones administrativas y legales del Estado, y por otro lado a la promoción de los recursos humanos. Ver Merilee S. Grindle. "La construcción de un estado capaz", *Mes Económico* Nº 3, Agosto 1995, Asunción, pp.44-48.

A partir de 1993, el nuevo gobierno se enfrentaba al desafío de mantener la estabilidad macroeconómica, atacar las causas del estancamiento económico y avanzar las reformas del Estado, con miras a una inserción competitiva del país en el Mercosur. Como complemento a este primer desafío, el gobierno tenía el compromiso de incrementar los índices de coberturas de servicios básicos (rutas, agua, teléfonos, electricidad), uno de los más bajos en América Latina. En el área social, el gobierno se comprometía a implementar la reforma educativa, a superar el problema del déficit habitacional, a aumentar la cobertura de los servicios de salud mediante un plan nacional, y a solucionar el problema de la tierra. Esto último ha estado fuertemente vinculado al problema de la pobreza y el deterioro medioambiental. La creciente deforestación y pérdida de fertilidad del suelo en el Paraguay tiene como una de sus principales causas al deterioro de la calidad de vida del productor rural y a la falta de planes de transformación del agro.

Durante la primera mitad de su mandato, el gobierno actual se ha preocupado, fundamentalmente, en avanzar las reformas económicas del Estado, mantener el equilibrio macroeconómico, y promover obras de infraestructura para el aumento de cobertura de los servicios básicos. La satisfacción de las demandas sociales, de superación de la pobreza, y de frenar el deterioro medioambiental, sólo han figurado en la agenda gubernamental en forma secundaria. Han sido, justamente, las agendas de los organismos multilaterales como la influencia ejercida por estos últimos, las determinantes de una mayor preocupación del gobierno hacia estos temas, y consecuentemente las determinantes de una aceptación gubernamental hacia la cooperación de los BMDs en las áreas social y medioambiental.

3. EL ROL DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES

El aporte de los BMDs y organismos multilaterales al Paraguay ha sido muy generoso, a partir de 1992, año en que el país soluciona el problema de la deuda externa en mora y se empiezan a notar visos de estabilidad macroeconómica. El gobierno actual ha contratado la suma de US\$ 500 millones de fuentes externas, y estima como meta la contratación de un total de US\$ 1.400 millones para el final de su mandato (1998).

En el período 1991-93, la estrategia de cooperación del BID con el Paraguay se concentraba en cuatro áreas específicas: programas de reestructuración de los sectores público y financiero; apoyo al aumento de la producción; el desarrollo

social; y la protección al medio ambiente. El conjunto de préstamos y cooperación técnica no reembolsable aprobados en el período mencionado eran destinados a obras de infraestructura en un 26%, y el mismo porcentaje era destinado a cooperación en el sector energético. El área de reestructuración del sector público y financiero recibía el 19% del total de la cooperación del BID, mientras que un 15% era destinado al sector productivo, y un 14% al sector social.

Las prioridades estratégicas propuestas para el período 1994-97 eran, en primer lugar, continuar con la contribución al desarrollo de los sectores sociales, en particular con la provisión de servicios básicos. En segundo lugar, mantener el apoyo de los sectores productivos, con especial énfasis en la diversificación del sector agropecuario, en el mejoramiento de la capacidad competitiva del sector privado, y en la capacitación laboral. Finalmente, el BID se ha propuesto en este período enfatizar el fortalecimiento institucional, incluyendo la modernización del Estado.

Más específicamente en el *sector social*, el BID ha pretendido en este período apuntalar la reforma de la educación primaria, apoyar el fortalecimiento institucional y la capacitación de recursos humanos en el sector salud, como también el fortalecimiento institucional en el sector saneamiento. Otra meta muy importante en el apoyo al desarrollo social del país, es la atención prioritaria a grupos vulnerables y alivio de la pobreza. Esto último en razón del reconocimiento del BID de la afectación social desproporcionada provocada por variaciones coyunturales negativas del ajuste económico.

El apoyo del BID al *sector productivo*, en este período, hace hincapié en la necesidad de diversificar la producción agrícola y fortalecer la agro-industria para aprovechar las oportunidades que se abren con el Mercosur. Finalmente, el apoyo a la *modernización del Estado*, pasa fundamentalmente por las reformas necesarias en los tres poderes del Estado para un funcionamiento más eficiente de los mismos, y en el apoyo al proceso de descentralización administrativa del gobierno.

El 53.4% de los préstamos y cooperación técnica no reembolsable del BID en este período se ha destinado al desarrollo del sector social, mientras que el 33.7% se ha destinado a programas de modernización del Estado y descentralización. El apoyo al sector productivo ha concentrado el 12.9% de la cooperación del BID.

Luego de un largo período de ausencia de operaciones con el Paraguay, el Banco Mundial restablece vinculaciones en el país, en 1993, con la apertura de una oficina de enlace. La estrategia de cooperación del banco, a partir de ese año, coincidente con el inicio de un nuevo período presidencial en el país,

estaba focalizado en tres objetivos fundamentales: i) el desarrollo del sector privado; ii) el desarrollo agrícola sustentable y el manejo adecuado de los recursos naturales; ii) y el alivio a la pobreza vía desarrollo de los recursos humanos.

Para el primer objetivo, el banco partía de la concepción gubernamental de la iniciativa privada como motor del desarrollo. Esta concepción apuntaba a mejorar el clima para inversiones de largo plazo en el país, por lo que el Gobierno, en el entendimiento del banco, se proponía fortalecer la intermediación financiera, reestructurar y privatizar empresas públicas, como mejorar substancialmente la infraestructura vial y de transporte. Los préstamos del Banco Mundial para cumplir con este primer objetivo estuvieron orientados al financiamiento industrial y a obras de infraestructura que mejoren la capacidad de exportación del país.

De acuerdo a la estrategia de asistencia externa del banco con el Paraguay, el sector agrícola es de crucial importancia desde el momento que emplea a la mitad de la fuerza productiva del país y genera el 90% de las exportaciones. Los graves problemas de deforestación y degradación del suelo, han impulsado al Banco Mundial a financiar programas de catastro rural y de uso racional de la tierra.

La falta de estrategia de desarrollo social del gobierno, un manejo ineficiente de los programas sociales existentes y la baja calidad en los servicios sociales, han impulsado al Banco Mundial a focalizar programas de alivio a la pobreza como su tercer objetivo estratégico en la asistencia al país. Los programas aprobados por el banco para la cooperación en este área están orientados al mejoramiento de la educación secundaria, de la salud materno infantil y al aumento de la provisión de agua potable y saneamiento.

Aun cuando el banco no ha estructurado proyectos de cooperación en el área de fortalecimiento institucional de la administración del Estado, la estrategia del mismo apunta a colaborar con la necesaria descentralización y desconcentración de las acciones públicas, a través de los proyectos en los sectores agrícolas y sociales. El banco reconoce la importancia de capitalizar la participación e iniciativa de las comunidades en la provisión de los servicios básicos, como también el necesario llamado a la participación a la comunidad de organizaciones no gubernamentales, en rápido crecimiento durante los últimos años.

En el período que se inicia en 1993, el Banco Mundial ha destinado el 37% de su cartera de préstamos al país, en el desarrollo del sector privado, mientras que el 26% ha sido destinado al sector de desarrollo agrícola y manejo de los recursos

naturales. A su vez, el sector social o área de alivio de la pobreza, ha sido beneficiado con el restante 37% de la cartera del Banco Mundial.

Se hace evidente que tanto el BID como el Banco Mundial han privilegiado una buena parte de su cartera de préstamos y de cooperación no reembolsable a proyectos de desarrollo social. En segundo lugar, se ha preferenciado a los sectores productivos y de desarrollo sustentable. En ambos tipos de proyectos la participación de OSCs ha sido importante. Los proyectos de reforma del Estado también han estado presentes, especialmente por parte del BID, aunque mayormente concentrados en el Programa Sectorial de Inversiones, que consiste en la formulación de leyes, reglamentaciones y cambios de operativas, tanto en el sector público como privado (reformas económicas). Proyectos tales como descentralización o fortalecimiento de poderes del Estado han tardado en iniciarse. De todas maneras, y contrariamente a los proyectos de desarrollo social o desarrollo sustentable, la participación de OSCs en los proyectos de reforma del Estado es mínima.

Sin embargo, uno de los principales problemas de la cooperación externa en el país, es el bajo grado de ejecución de estos préstamos por parte del gobierno actual, debido a falta de fondos de contrapartida local (rigideces del presupuesto de la nación para los gastos de capital) y la poca capacidad estatal de gerenciamiento de estos préstamos.

Este problema está vinculado a uno mayor, cual es la falta de definición gubernamental sobre un plan de desarrollo nacional o de líneas directrices por donde encaminar el desarrollo nacional. Sin un direccionamiento o mapa de rutas, la contratación de cooperación externa y la selección de áreas de destino de esta cooperación, es un ejercicio en donde resultan más claros los mandatos de la agencias cooperantes o BMDs, antes que una política gubernamental de priorización de la cooperación en determinados sectores y de acuerdo al énfasis propuesto por un plan nacional.

No es extraño, entonces, que un programa de ajuste estructural del BID se convierta prácticamente en el programa económico del gobierno. Como tampoco es extraño que las iniciativas de atacar los problemas de la pobreza y la falta de un desarrollo agrícola sustentable, sean responsabilidad de los BMDs antes que del actual gobierno que, prácticamente, ha carecido de políticas para estas áreas en los primeros tres años de su mandato. Así, los préstamos y áreas de destino de los mismos se originan preferentemente en los gabinetes de los organismos multilaterales que poseen mandatos claros sobre los sectores a privilegiar, antes

que en las dependencias estatales del gobierno encargadas de analizar las necesidades de desarrollo del país.

Este es el contexto desde el cual habría que entender los nuevos mandatos de los BMDs en el relacionamiento con la sociedad civil paraguaya, la cooperación en las áreas de desarrollo social y desarrollo sustentable, y las perspectivas de éxito de esta nueva modalidad de cooperación.

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

La participación de las organizaciones de la sociedad civil paraguaya, sean ellas ONGs o comunidades vecinales o regionales, en tareas de tercerización de políticas o servicios del Estado, ha sido posible única y exclusivamente gracias a la implementación de proyectos de organismos multilaterales con componentes de este tipo de participación.

La natural desconfianza del Estado paraguayo -heredero de un largo régimen autoritario- hacia las organizaciones de la sociedad civil, no sufrió cambios sustanciales con la inauguración de un nuevo régimen político a partir de 1989. Han sido los nuevos mandatos adoptados por los BMDs y la implementación de las reformas de segunda generación en América Latina -con total involucramiento de los BMDs en las mismas- las determinantes de este comienzo de apertura del Estado paraguayo a la participación de la sociedad civil.

La experiencia paraguaya muestra que el apoyo a esta apertura y participación ha sido, definitivamente, más activa por parte del Banco Interamericano de Desarrollo que, aun, con anterioridad a los nuevos mandatos ha ensayado fórmulas de participación de la sociedad civil en proyectos financiados por el mismo. Con posterioridad a estos mandatos, es también el BID, aquel organismo multilateral que mayor interés y preferencia muestra en el acercamiento a las OSCs locales.

Si bien es cierto que ha existido en el país un boom o crecimiento rápido de las OSCs, fundamentalmente ONGs, a partir de mediados de la década pasada, la mayor parte de ellas carecen de los contenidos y la organización adecuados para funcionar como tales. Estas limitaciones no deberían constituir un factor determinante para que la mayoría de las agencias estatales continúen con su tradicional

política de exclusión de este tipo de organizaciones. De hecho, aquellos entes estatales que han comprendido el sentido de los nuevos mandatos de los BMDs, y de la participación de las OSCs, se encuentran trabajando con estas últimas sin mayores complicaciones.

Todavía es prematuro afirmar categóricamente que la participación de OSCs en proyectos estatales de carácter social, productivo o medioambiental ya se ha instalado como práctica corriente en el Paraguay. La mayor parte de estos proyectos financiados por los BMDs se encuentran en sus inicios, y del éxito de los mismos dependerá una evaluación posterior de la nueva capacidad instalada en las prácticas de políticas gubernamentales.

4.1 Panorama de las OSCs en Paraguay

En la clasificación de OSCs en el Paraguay se distinguen claramente tres grupos: las denominadas organizaciones privadas de desarrollo y aquellas encuadradas dentro del cooperativismo, de organizaciones de bases y/o movimientos sociales. En otras palabras, las primeras son aquellas organizaciones sin fines de lucro, privadas y no estatales cuyos beneficiarios no son sus propios miembros o técnicos, característica contraria a la de cooperativas, asociaciones gremiales (campesinas, sindicales, empresariales) o movimientos sociales. Un tercer grupo está formado por aquellas asociaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro, que persiguen objetivos exclusivamente asistencialistas.⁴

Entre las organizaciones privadas de desarrollo que operan en el país, se ha detectado un número de 171, ubicándose más de las dos terceras partes de las mismas en la Capital. La mayor parte de las mismas, en el Paraguay, se originaron entre los años 1984 y 1993. Las principales modalidades de trabajo de estas organizaciones privadas de desarrollo se concentran en capacitación, difusión, asistencia técnica, asesoría e investigación. Los destinatarios o beneficiarios principales de las actividades desplegadas por estas organizaciones son: microempresas, campesinos, artesanos, sindicalos, maestros, cooperativas, familias, mujeres, jóvenes, niños, etnias, municipalidades y el Parlamento.

4. Rodríguez, José Carlos, "Organizaciones Privadas del Desarrollo" (OPDs), en: *Directorio de Organizaciones Privadas de Desarrollo en Paraguay*. CIRDT-GTZ. Asunción, 1995.

El financiamiento de estas organizaciones privadas proviene fundamentalmente de donaciones de origen externo, y en menor medida de recursos propios, generados por las actividades de las mismas. Los tipos de status jurídicos adoptados por este tipo de organizaciones son fundamentalmente dos: asociaciones sin fines de lucro y fundaciones.

Entre aquellas organizaciones de la sociedad civil no caracterizadas como las anteriores, destacan las organizaciones de base que históricamente en el Paraguay se han estructurado alrededor de comisiones vecinales o comisiones comunales. Estas organizaciones, tradicionalmente, se han dedicado a obras de infraestructura, educación, salud y hasta de producción. Las mismas están siendo aprovechadas por los proyectos sociales o de desarrollo sustentable de los BMDs, como núcleos de aplicación directa de las actividades de estos proyectos, convirtiéndose estas organizaciones en beneficiarias directas como también en participantes de la elaboración y ejecución de estos mismos proyectos.

En cuanto a los movimientos sociales, sean ellos de carácter campesino, sindical-obrero o empresarial, si bien los mismos no actúan como interlocutores directos ante la cooperación externa, varios de ellos poseen en su estructura organizativa a entidades que actúan como las organizaciones privadas de desarrollo y las ONGs, de manera de canalizar a través de ellas líneas de capacitación, investigación, asesoría técnica y difusión, en beneficio de sus asociados o miembros.

Existieron varios intentos para la creación de un organismo que nuclea a todas las ONGs, de manera que el mismo funcione como grupo de presión dentro de la sociedad civil paraguaya y frente al Estado. Pero todos ellos fracasaron. En su lugar, se crearon redes de ONGs temáticas (cuestiones rurales, medioambientales, sociales, género y educación cívica) a nivel nacional, con conexiones importantes con redes regionales e internacionales. Ultimamente, y ante los mandatos surgidos en el seno de los bancos multilaterales, un grupo de ONGs se ha moviliado nuevamente con la idea de la creación de una federación de este tipo de organizaciones. A nivel general, sólo se han podido consensuar acciones conjuntas de ONGs para pronunciamientos públicos sobre temas puntuales y delicados de la coyuntura nacional.

La participación de ONGs en los proyectos de bancos multilaterales aquí analizados ha descubierto no solamente las dificultades que las mismas tienen en relación a la adecuación administrativa requerida por los BMDs, sino también el hecho que la mayor parte de las ONGs registradas como tales, no son más que

superestructuras vacías de contenidos programáticos y de actividades. De ahí las dificultades enfrentadas por los organismos multilaterales para las convocatorias a la participación de estas ONGs en la elaboración o ejecución de proyectos. Las principales líneas de trabajo de estas ONGs, desplegadas con organismos multilaterales, se han concentrado en la capacitación e investigación y estudios.

En relación a las comunidades de base, los primeros ensayos de participación de las mismas en proyectos puntuales de los organismos multilaterales han resultado en algunos casos satisfactorios, pero recién luego de vencer los prejuicios de las mismas hacia el trabajo de las ONGs locales, y también de separar los intereses políticos presentes en regiones o municipios. En otros casos, la participación de estas comunidades se encuentra a la espera del comienzo de la ejecución de proyectos.

4.2 Estrategias de relacionamiento de los BMDs con las OSCs

Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, han mantenido un relacionamiento directo y tradicional con el gobierno central, o con organismos gubernamentales de la administración central. En ello, el Paraguay no presenta ninguna diferencia con la experiencia de los demás países.

Sin embargo, y con anterioridad a los nuevos mandatos de los organismos multilaterales, en lo que hace a relacionamiento con organizaciones de la sociedad civil, ha sido el BID, el organismo que ha demostrado mayores antecedentes en esta materia.

El primer relacionamiento directo del BID con organizaciones de la sociedad civil, data del año 1978, cuando se dispone de un fondo denominado de *Pequeños Proyectos*. El objetivo era llegar a ciertos segmentos de la población con pocas posibilidades de acceder a créditos, como microempresarios, cooperativas rurales, etc. Los créditos incluían capacitación y cooperación técnica no reembolsable. El monto máximo disponible era de US\$ 500.000, y los créditos individuales de US\$ 2000 a US\$ 5000. Los mismos eran reembolsables en 40 años y en moneda local, es decir, que prácticamente se trataba de donaciones.

El crédito y las operaciones del Banco se realizaban directamente con los destinatarios, sin ninguna intermediación oficial, aunque con el mecanismo de *no objeción*. Es decir, que la entidad oficial, en este caso la Secretaría Técnica de Planificación, debía, finalmente aprobar o rechazar la operación de préstamo.

De todas maneras, este mecanismo de no objeción pudo ser utilizado políticamente por el gobierno; ya con anterioridad al cambio político (1989) solamente ocho proyectos de esta naturaleza fueron implementados, y casi todos ellos teniendo como destinatarios a productores rurales. Con posterioridad a 1989, los créditos o cooperaciones de esta línea se diversificaron hacia el sector industrial pequeño y medio, medioambiental, y microempresarial urbano. En este período, y dada la apertura política en el país, el BID ha tenido mayor espacio de maniobra para diversificar sus destinatarios de la sociedad civil, empezando a participar de estos proyectos algunas ONGs importantes.

Pero una participación mayor e importante de las ONGs locales en proyectos del BID se inicia un año antes del mandato recibido en la asamblea de gobernadores de 1994. Con la creación de la Dirección de Beneficencia (DIBEN), por parte del gobierno paraguayo, se abre un espacio de contacto y contratación de ONGs, para diversos trabajos en el campo social. Esta entidad tiene la característica de estar orientada a la ayuda de grupos sociales vulnerables, sean ellos niños, mujeres, indígenas, discapacitados, grupos de la tercera edad, etc. En la administración y dirección de esta entidad están representadas todas las fuerzas políticas partidarias y un representante de la Iglesia Católica. Con esta configuración se pretendía asegurar el pluralismo, y evitar el manipuleo político de los proyectos (en un país muy afecto al clientelismo y prebendarismo).

La falta de un Ministerio de Bienestar Social, o mejor de una política social del Estado, ha sido una de las razones fundamentales de creación de la DIBEN. Esta entidad se financiaba tanto con fondos del Estado como de organismos multilaterales. Los programas no eran implementados a través de organismos del Estado directamente, sino tercerizados a través de la acción de ONGs de diversas características, comunidades locales o fundaciones.

La elaboración y ejecución de un proyecto de promoción de la mujer campesina dentro de la DIBEN (1992-93), marcaba el inicio de participación del BID dentro de esta nueva modalidad. Es decir, ya no se trataba de pequeños montos distribuidos como créditos a segmentos marginalizados, en forma directa y con la cláusula de no objeción, sino de aprovechar una estructura administrativa del gobierno para entrar en contacto con un mayor número de ONGs (19 en total) y comunidades locales. En definitiva, *una vinculación mediatizada*, pero con tanto o mayor efecto sobre la sociedad civil que la modalidad anterior.

La DIBEN fue una creación del primer gobierno de la transición paraguaya (1989-93). Pero esta modalidad de aproximación oficial a los problemas sociales perdió credibilidad con el gobierno actual. La preocupación social desapareció de la agenda del Gobierno Wasmosy durante sus dos primeros años, para volver a aparecer a principios de 1996, y con la posibilidad de una financiación de una secretaría de acción social (con programas específicos) por parte del BID.

Este proyecto de préstamo, denominado PROPAIS, es el más importante del BID en el país, luego del mandato de 1994, y se basa en la experiencia de la DIBEN para la organización del mismo. En este proyecto, la secretaría de acción social (SAS) es una simple administradora de fondos y de programas ejecutados en un 50% por ONGs locales, y 50% por municipios y gobernaciones (gobiernos locales). El proyecto se encuentra a la espera de la aprobación del Congreso Nacional.

La modalidad de contacto con la sociedad civil en el proyecto PROPAIS, sigue siendo la de mediatización. Esta misma modalidad la aplica el BID a otros proyectos similares como capacitación laboral y viviendas populares que todavía no se han iniciado plenamente.

Finalmente, el BID ha implementado otro tipo de aproximación a la sociedad civil, luego del mandato de 1994, a partir del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), ventanilla establecida por algunos países miembros del BID para el apoyo al sector privado.

Si bien los primeros proyectos de este fondo se destinaron a estudios exigidos por el *Programa Sectorial de Inversiones* (proyecto de préstamo de ajuste estructural financiado por el BID), se cuenta con un proyecto de capacitación de microempresarios urbanos y rurales, en ejecución, y otros dos proyectos de capacitación de recursos humanos y de apoyo a centros de servicios empresariales, en vías de ejecución.

Los proyectos del FOMIN se realizan en forma directa con ONGs o comunidades locales o de productores, y se trata de cooperaciones técnicas no reembolsables. En estos casos también entra a regir el dispositivo de no objeción, inaugurado con los *Pequeños Proyectos*.

En resumen, han sido tres los conductos empleados por el BID en Paraguay para un contacto más cercano con organizaciones de la sociedad civil, antes y después del mandato de 1994: financiación de producción a sectores económicos marginalizados, financiación de proyectos sociales, y financiación de capacitación para el sector privado.

En el caso del Banco Mundial, la relación con organizaciones de la sociedad civil ha sido de un perfil más bajo. En primer lugar, porque entre 1985 y 1992, el banco no ha desarrollado ningún tipo de operaciones de préstamos con el país. En segundo lugar, porque el BM sigue privilegiando una relación directa con el gobierno, sin necesariamente alentar un mayor protagonismo de ONGs u organizaciones de la sociedad civil.

De todas maneras, un antecedente importante de relación mediatizada con organizaciones de la sociedad civil, se observa con un proyecto de saneamiento rural, anterior al nuevo mandato del banco sobre vinculación con ONGs y OSCs. Este proyecto ha trabajado con juntas comunales de saneamiento quienes permanecen como dueñas del sistema instalado, una vez terminado el mismo proyecto.

De los ocho proyectos del BM, existentes actualmente, en solamente dos de ellos se visualizan componentes de participación de la sociedad civil. El primero de ellos se trata del desarrollo sustentable de una región del país; el segundo es un proyecto de mejoramiento del sistema de educación secundaria. La participación de la sociedad civil en el primero de los citados es, fundamentalmente, a través de comunidades que son parte de la ejecución del mismo. En el segundo caso, se trata de servicios de tercerización con la participación de ONGs o técnicos en forma individual o en consorcios, y en menor medida juntas de padres o vecinales.

La oficina local del Banco Mundial se encuentra en proceso de estructuración de un Centro de Informaciones, en conjunto con el Ministerio de Hacienda. Este centro de informaciones servirá para cumplir con el mandato establecido en cuanto a transparencia y fiscalización de documentos de proyectos y de otra naturaleza del banco.

La oficina local del BM no cuenta con una persona encargada de relacionamiento con ONGs locales. La explicación de ello es que la representación local no es equivalente a las representaciones residentes de otros países (es una oficina pequeña que cuenta sólo con oficial residente, recién desde 1992) donde sí funciona este tipo de nexo con ONGs y OSCs. De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil locales no son convocadas a reuniones por el BM local en forma estructurada. La iniciativa parte, mas bien de ONGs locales, que en conocimiento del mandato, se acercan hasta la oficina local para presentar sus demandas o pedidos de informaciones.

El directorio más completo de ONGs y OSCs del país, ha sido elaborado por una ONG local con el apoyo del Comité Paraguay-Kansas. Este es el directorio que

ha sido utilizado inicialmente por ambos organismos multilaterales, tanto para tomar conocimiento como para empezar vinculaciones con las organizaciones locales. Los BMDs no han recurrido a oficinas del gobierno para obtener informaciones sobre ONGs y OSCs existentes en el país. Tradicionalmente, el sector público ha carecido de este tipo de información, aunque en el último año, la Secretaría Técnica de Planificación, con el apoyo del PNUD, ha comenzado a desarrollar un banco de datos bastante completo sobre ONGs en el país. De todas maneras, este banco de datos no se encuentra al alcance de las oficinas locales de los BMDs.

A diferencia del BM, la oficina local del BID ha iniciado, este año, un contacto más directo con OSCs del país, o con grupos de ellas, de manera de ir cumpliendo con los mandatos de transparencia y fiscalización exigidos.

La oficina local del BID ha estructurado tres grupos de OSCs: mujeres, jóvenes y ONGs. Con cada uno de estos grupos, la oficina local del BID sostiene reuniones periódicas (quincenales o mensuales), de manera de ir brindando informaciones sobre las operaciones del banco en los distintos aspectos que hacen al involucramiento de estas organizaciones en proyectos del BID, como de lograr una participación más estructurada de estas OSCs en los proyectos en que los componentes de participación social, capacitación, y fortificación del sector privado, se encuentren presentes.

La selección de organizaciones de estos tres grupos se ha hecho, teniendo en cuenta la experiencia de trabajo de las mismas en proyectos del BID, los objetivos y campos de actividades definidos en el directorio de las ONGs, o recomendaciones del representante residente.

Estas actividades de relacionamiento con grupos de OSCs tienen como responsable a un funcionario local, quien es, al mismo tiempo, el encargado del centro de informaciones. Este último se encuentra abierto a las consultas de todas las OSCs del país.

4.3 Relacionamiento del Estado con las OSCs

Las organizaciones de la sociedad civil en el Paraguay han estado muy severamente controladas por el Estado, y en muchos casos han sido objeto de represión. El régimen autoritario, que perduró en el Paraguay por espacio de 35 años, manejaba una lógica omnívora del poder político: permitía solamente una relación

vertical de aprobación-desaprobación con las organizaciones ciudadanas, lógica que permitía un control rígido del accionar de las OSCs.

Si bien es cierto que organizaciones comunales y vecinales con objetivos orientados a la procura de satisfacción de necesidades básicas de la población, pudieron actuar libremente durante el régimen autoritario pasado, no menos cierto es que comunidades de base campesina dedicadas a la creación de economías de autosustento, y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la capacitación e investigación social y económica fueron, al mismo tiempo objeto de control, represión, y desmantelamiento de sus estructuras.

La aparición de un mayor número de organizaciones civiles, especialmente de ONGs, a partir de mediados de la década del ochenta, coincidía con el declive del régimen autoritario, y con la disponibilidad más o menos abundante de financiamiento externo (fundaciones) para las actividades de las OSCs.

El cambio de gobierno, a partir de 1989, no significó hasta el momento el cambio de signo político. Consiguientemente, tanto a nivel alto y medio de la burocracia estatal, existe hasta ahora una natural reticencia a operar con OSCs, o a tercerizar servicios del Estado vía esta modalidad de trabajo. La burocracia estatal ha identificado a la aparición repentina y fluida de ONGs a un instrumento más de la oposición política para lograr el poder. De ahí que tanto las fuentes de financiamiento de las ONGs como la proliferación de las mismas y de sus acciones, son consideradas con altas sospechas por parte de los encargados del manejo del Estado. Un ejemplo claro de esta actitud estatal, es la férrea oposición del organismo oficial encargado de la cooperación externa a que gobiernos locales y departamentales de administración opositora, reciban fondos no reembolsables.⁵

A pesar de la reticencia estatal al relacionamiento con OSCs, la apertura de los organismos multilaterales hacia este tipo de organización en el mundo en desarrollo, ha obligado al Estado paraguayo a aceptar la presencia de las mismas en proyectos de préstamos o cooperación no reembolsable, especialmente luego de los mandatos de 1993 y 1994. En algunos casos la mediatización del Estado en la contratación de ONGs para tareas de elaboración de

5. Entrevista con Luis Alberto Wagner, gobernador del Departamento Central en: "Descentralización Presupuestaria y las Gobernaciones", *Mes Económico* Nº 3, Agosto 1996, Asunción.

programas o ejecución de proyectos, no ha sido considerado como un problema por parte de las propias ONGs. Por el contrario, las quejas de las ONGs se han dirigido al desinterés de los BMDs por establecer programas de fortalecimiento de las propias ONGs, o la falta de entendimiento de la naturaleza y manejo administrativo de las ONGs por parte de los BMDs.

En otros casos, las críticas de las ONGs se dirigen a las dependencias estatales encargadas de la ejecución de proyectos, las cuales tratan de eludir la presencia de las ONGs nacionales en estos mismos proyectos, otorgando mayor espacio a las propias agencias estatales, a consultoras internacionales, o al empleo individual de consultores nacionales, muchos de ellos miembros de ONGs locales.

De todas maneras, el inicio de los nuevos mandatos de los organismos multilaterales, ha sido fundamental para comenzar a romper el prejuicio estatal sobre las organizaciones de la sociedad civil paraguaya; y se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que varias dependencias estatales trabajan con OSCs locales sin mayores traumas y en forma abierta, cumpliendo con lo establecido en los proyectos respectivos.

5. IMPLEMENTACIÓN DE LOS MANDATOS: TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

El relacionamiento fluido entre OSCs y organismos multilaterales en el Paraguay, es un fenómeno de reciente data. Más específicamente de los últimos tres años. De los cuatro proyectos estudiados para entender este relacionamiento y los nuevos mandatos de los BMDs, solamente uno de ellos ha sido casi plenamente ejecutado. Los demás se encuentran en los inicios de ejecución, o en espera de aprobación final para su ejecución.

Esta situación, sumada al escaso conocimiento que poseen las OSCs sobre los nuevos mandatos de los BMDs, hace difícil evaluar el comportamiento de cada uno de ellos, especialmente en lo concerniente a transparencia y fiscalización.

Si entendemos por *transparencia*, el acceso a la información sobre los diversos proyectos de desarrollo y evaluaciones macroeconómicas y sectoriales de los BMDs para con el país, solamente las ONGs más connotadas del medio son las beneficiadas por este tipo de conocimiento, y la mayor parte de las veces a título

individual de uno o dos de sus miembros, dadas ciertas relaciones de trabajo de consultoría con las oficinas de las BMDs locales.

Sin embargo, y a partir de este año, la representación del BID en Paraguay ha abierto una oficina de informaciones locales destinada a cumplir con el mandato de la Octava Reunión Anual (1994), para difundir los distintos tipos de proyectos y sus etapas en gestión con el Gobierno Nacional. Los documentos disponibles son tanto perfiles de proyectos como documentos de proyecto aprobados por el directorio del BID, como también los resúmenes medioambientales relativos a los proyectos si los mismos requieren de estudios de posibles impactos ecológicos. Además, los documentos de esta naturaleza no sólo se limitan a proyectos nacionales sino de otros países. No es política de la oficina local del BID realizar promoción de este centro de informaciones a nivel local, de acuerdo a la opinión recogida de los responsables de este centro. Se parte de la suposición que las organizaciones de la sociedad civil conocen el mandato como de la existencia de una Oficina Central de Informaciones del BID en Washington, y se acercan a la oficina local para requerir los datos de interés.

Hasta el momento son numerosas las OSCs que se han acercado a la Oficina local del BID para requerir este tipo de informaciones. La mayoría son ONGs, y prácticamente todos los documentos solicitados se refieren a proyectos nacionales. En cuanto a documentos de análisis sectoriales producidos por el BID, los mismos se encuentran a disposición en forma más restringida.

La política de informaciones del Banco Mundial (oficina local) es similar a la del BID. La iniciativa debe partir de las OSCs locales que, conociendo los mandatos de los BMDs, se acercan para requerir las informaciones pertinentes. En el caso del Banco Mundial, y a diferencia del BID, la documentación sobre el relacionamiento Banco-OSCs u ONGs, modalidades y experiencias de este relacionamiento, es vasta. A través de esta documentación, las OSCs locales pueden tener una idea muy acabada de cómo aproximarse al BM en casos tanto de investigaciones de proyectos en marcha, como de participación en proyectos específicos.

En cuanto a la transparencia de los fondos que son utilizados en proyectos que cuentan con la participación de OSCs (como los estudiados aquí), mediatizados por órganos del Estado, no existe mucha opinión al respecto por la todavía poca o escasa experiencia de este tipo de proyectos en el país. En el único proyecto que actualmente tiene como entidades ejecutoras a ONGs, los problemas de finanzas y manejo de fondos no se presentaron tanto en lo concer-

niente a la transparencia en el uso de los mismos, como en las dificultades que han presentado las ONGs para ajustar sus procedimientos administrativos a lo requerido por el organismo multilateral cooperante. De hecho, en este proyecto, el manejo o aplicación de los fondos es responsabilidad exclusiva de las entidades ejecutoras, o sea de las ONGs.

Si el mandato de transparencia es todavía prematuro o difícil de evaluar, por las razones expuestas más arriba, el mandato de *fiscalización* es prácticamente inexistente o su desconocimiento es tal por parte de las OSCs del país, que las oficinas locales de los BMDs no han recibido ningún tipo de demanda de este orden.

Sin embargo, es muy probable que ONGs internacionales hayan presentado sus demandas de fiscalización sobre proyectos en curso en el país, en los cuales no solamente se encuentren involucrados ONGs locales, sino que también posean características o aspectos de desarrollo sustentable o preservación ecológica. Uno de los proyectos examinados aquí (ver V. Proyectos), es la creación de microcuencas rurales de desarrollo sustentable en la zona sudeste del país. En la elaboración de este proyecto han participado las comunidades locales, y se prevé la participación de ONGs en la ejecución del mismo. El proyecto está financiado por el Banco Mundial.

Por otro lado, y para aquellos proyectos de una naturaleza social, es muy probable que todavía no exista mucha conciencia tanto a nivel internacional como local para desarrollar tareas de fiscalización. Eventualmente, y una vez que proyectos sociales se instalen y se ejecuten en mayor número en el país, existirá mayor posibilidad de que las demandas de fiscalización provengan de las diversas organizaciones de la sociedad civil local, antes que de ONGs internacionales. Ello en razón que los intereses sobre la preservación del medio ambiente tienen mayor peso internacional que los intereses para el combate contra la pobreza, aún cuando ambos temas forman parte hoy de la agenda global.

De todas maneras es fundamental destacar una solicitud de fiscalización radicada por una ONG local, en el mes de septiembre de este año, sobre cumplimiento de las políticas de protección medioambiental y social de bancos multilaterales en el caso de la construcción de la represa hidroeléctrica Yacyretá, emprendimiento binacional argentino-paraguayo.

Sobrevivencia es una ONG local dedicada a tareas de apoyo integral a comunidades nativas y ecosistemas. Esta ONG ha venido realizando estudios y evalua-

ciones de los efectos medioambientales y sociales de la construcción de la represa Yacyretá, en territorio paraguayo, desde 1992. Desde esa fecha ha venido advirtiendo a la dirección nacional del proyecto como a responsables del Banco Mundial, especialmente, sobre negligencias cometidas en la preservación de la fauna y flora de la región, y la falta de previsión sobre los efectos sociales sobre la población de la zona damnificada por la necesaria inundación de sus territorios.

Sobrevivencia ha decidido finalmente acogerse al Mecanismo de Investigación Independiente del Banco Interamericano de Desarrollo, y al Panel de Inspección del Banco Mundial (ambos organismos financiadores del emprendimiento hidroeléctrico) para solicitar las investigaciones correspondientes a lo que esta ONG considera como violaciones de las políticas de reasentamientos, de evaluación de los efectos medioambientales de la construcción de la represa, de los efectos sobre la vida de la población nativa, y de los efectos sobre superficies boscosas de la región.

El proyecto hidroeléctrico ha sido diseñado para satisfacer fundamentalmente la demanda de energía eléctrica de la Argentina. Sin embargo las áreas de mayor inundación se encuentran en territorio paraguayo, y los efectos sociales mayores recaen sobre habitantes de este país. En particular, esta ONG local se opone a la elevación de la cota 76 de la represa a un máximo de 83. Ello en razón de que no se han previsto los graves efectos medioambientales que esta elevación causaría, teniendo como antecedente las consideradas violaciones citadas anteriormente.

De acuerdo al análisis de esta ONG, las violaciones cometidas por los BMDs pueden resumirse como sigue: i) la falta de previsión para asegurar una capacidad institucional y financiera de reasentamiento de las poblaciones afectadas; ii) la falta de previsión sobre los efectos nocivos de salud y nutrición producidos por la inundación de las tierras como la falta de seguimiento sobre políticas de alivio de estos efectos; iii) la falta de tratamiento adecuado de relocalización de las comunidades indígenas; iv) la debilidad de los estudios de impacto ambiental del proyecto en razón de la ausencia de consultas con las personas afectadas y ONGs locales; v) la falta de previsión sobre los efectos nocivos de la elevación del nivel del agua sobre la vegetación y la fauna acuática; vi) la implementación de un programa fallido para el rescate de la fauna regional y la destrucción de zonas boscosas sin la compensación adecuada de nuevas reservas forestales.

La iniciativa de esta ONG local en el uso de uno de los mandatos de los BMDs, revela también una percepción diferenciada de las ONGs locales hacia las políticas e intenciones de los BMDs. Es decir, las ONGs locales que forman parte de redes medioambientales locales o internacionales, a diferencia de otras, transmi-

ten escepticismo hacia el real cumplimiento de los nuevos mandatos de los BMDs y dudan de las reales intenciones de los BMDs en su nueva aproximación hacia las OSCs.

Evaluar el mandato de *participación* de los BMDs se hace relativamente más fácil, desde el momento en que las OSCs y ONGs locales expresan su mayor interés en ser parte de la elaboración y ejecución de proyectos, antes que mantenerse informados sobre la marcha de los mismos o fiscalizar a los BMDs en el cumplimiento de sus mandatos en el relacionamiento con la sociedad civil. Ello no significa que la información y la fiscalización sean dejados de lado completamente por las OSCs locales. Es más, en la medida que crezca la participación de las organizaciones de la sociedad civil en proyectos de orden social y medioambiental, mayor será la demanda sobre los mandatos de información y fiscalización. De todas maneras, un mayor énfasis en la participación por parte de ONGs y OSCs permitirá no solo una mayor transparencia en el proceso de elaboración de proyectos que afecten social o medioambientalmente al país, sino también un mayor espacio para influir sobre los lineamientos y naturaleza de los proyectos, y por lo tanto un mayor espacio para iniciar los cambios en las tradicionales relaciones BMDs-Gobiernos.

La participación de las OSCs en proyectos de organismos multilaterales en el país puede evaluarse a partir de dos ejes. El primer eje es elaboración-ejecución. El segundo eje es competencia OSCs locales vs. Consultoras internacionales.

De los cuatro proyectos analizados, en tres la participación se ha reducido al proceso de elaboración de diagnósticos y de diseños para los mismos proyectos de préstamos. En solamente uno de ellos se ha dado una efectiva participación de OSCs en la ejecución de las actividades programadas. El préstamo en cuestión corresponde a una financiación del BID para la promoción de la participación de la mujer en el desarrollo, realizada conjuntamente con la DIBEN, agencia estatal de promoción social. Las actividades a desarrollar son propuestas por la unidad ejecutora, correspondiéndole a las comunidades locales la decisión de llevar a cabo o no las mismas. Una vez tomada esta decisión, se contratan a ONGs locales o nacionales para la ejecución y administración financiera de cada una de las actividades o sub-programas, previa elaboración de cada una de ellas por las propias ONGs contratadas.

Una experiencia distinta es la ofrecida por el Proyecto de Utilización Racional de la Tierra (o desarrollo sustentable) del Banco Mundial. En este proyecto, y para la etapa de elaboración del mismo, la unidad de análisis de factibilidad pone en práctica un plan piloto de consulta con comunidades locales, cooperativas y go-

biernos locales, de manera que a partir del trabajo de las mismas se echen las bases del diseño y la estrategia del proyecto. A partir de esta experiencia, consultores y especialistas realizan la elaboración final de los sub-programas que son nuevamente sometidos a las comunidades para su aprobación final.

En este procedimiento, las ONGs solamente participan al final y mediante talleres donde los encargados del proyecto ponen a consideración el diseño final, para recoger de las propias ONGs críticas, recomendaciones y propuestas. Eventualmente, las ONGs participarían de la propia ejecución de las actividades o sub-programas del proyecto, realidad que hasta el momento todavía no se ha concretado.

El inicio de los proyectos citados son anteriores a los mandatos recibidos por los BMDs en relación a las OSCs. Pero los mismos ya denotan características diferentes de aproximación de ambos bancos multilaterales a la participación de las OSCs en el Paraguay, características que se mantienen con los otros dos proyectos estudiados y que son posteriores a este mandato.

Una diferencia fundamental constatada en esta participación es que mientras las ONGs y, en general, las OSCs locales son privilegiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo, no ocurre algo similar con el Banco Mundial. En proyectos de ambos bancos se privilegia la consultoría internacional o local en la etapa de elaboración en conjunción con OSCs, pero con modalidades diferentes como ya se ha visto. Sin embargo, en la etapa de ejecución o en lo que se tiene previsto en modalidades de ejecución (la mayor parte de los proyectos no están ejecutados), el Banco Mundial prefiere una competencia entre ONGs locales y regionales o internacionales, mientras que el BID claramente favorece a las ONGs locales, con la inclusión de módulos de fortalecimiento de ONGs locales, de manera que éstas puedan ajustarse a las exigencias de los proyectos de este organismo multilateral.

Esta ausencia, dentro de los proyectos del Banco Mundial, de un programa de fortalecimiento de ONGs locales, es parte de la crítica realizada por varias de estas ONGs que han sido partícipes de actividades en etapa de elaboración de proyectos estudiados. Otra de las críticas levantadas por ONGs locales es que las mismas sirven de furgón de cola de ONGs internacionales o consultoras internacionales. Es decir, que participan en la elaboración de los diseños en la medida que se asocian o consorcian a entidades internacionales. Las ONGs locales, además temen que varias de estas consultoras internacionales no posean experiencia suficiente en campos específicos de acción de los proyectos, aún cuando ellas cuenten con un bagaje financiero y metodológico respetable.

Finalmente, y en un proyecto específico del Banco Mundial, las ONGs locales desconfían que las mismas sean llamadas a participar de la ejecución de las actividades del proyecto, tanto por el privilegio otorgado por el Banco Mundial a consultoras internacionales, como por la reticencia de órganos estatales de trabajar con ONGs nacionales. Esta última situación lleva a enfrentar otro problema: la resistencia de los agentes estatales, que operan en el área rural, de colaborar con personas o empresas cuyos honorarios sean altamente superiores a los propios y que posean, además, poco conocimiento o experiencia en trabajos similares.

En este segundo eje de entendimiento de la participación de OSCs en proyectos de BMDs en el país (locales vs. internacionales), la diferencia es tan marcada entre el BID y el Banco Mundial, que el primer organismo está dispuesto a ejercitar un mayor poder de persuasión sobre el gobierno paraguayo para garantizar la presencia de ONGs y OSCs locales en los proyectos de carácter social o en aquellos que impliquen la capacitación y el empleo de la mano de obra, de acuerdo a las declaraciones de sus propios funcionarios.

De ahí la decisión de la oficina local del BID de organizar a grupos referenciales de la sociedad civil paraguaya (mujeres, jóvenes y ONGs) que sirvan, fundamentalmente, a dos propósitos: la elaboración de informes o diagnósticos sobre las necesidades de los segmentos sociales principales del país, y la búsqueda de proyectos exitosos para el financiamiento de los mismos. Estos grupos referenciales se convierten así no sólo en el canal principal del relacionamiento BID-sociedad civil, sino en instrumentos agilizadores de procesos que lleven a la elaboración de perfiles de proyectos basados en las necesidades reales del país y que puedan eventualmente ser aprobados por Washington. Es decir, con ello se asegura una presencia importante de OSCs nacionales tanto en la elaboración como ejecución de proyectos, sin que ello signifique la exclusión de la presencia de ONGs o consultores internacionales.

En resumen, se puede afirmar que, a pesar del poco tiempo transcurrido desde la iniciación de los mandatos de los BMDs y de la existencia de proyectos relativos a estos mandatos mayormente en estadios de elaboración, ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo aquel que ha demostrado mayor voluntad en un relacionamiento más fluido con las OSCs locales. Esto está demostrado tanto en lo observado en materia de transparencia como participación en los proyectos abordados en el país. Es probable que, como ya se dijo, tanto la ausencia de proyectos del BM en el país por un período relativamente largo, como la presencia de sólo una oficina local sin la dimensión de una representación residente, explique el escaso relacionamiento del BM con las OSCs locales, en contraste con las experiencias de Argentina y Perú estudiadas en este proyecto. Sin embargo, la misma

estructuración de los proyectos del BM y la filosofía de participación de OSCs locales (fundamentalmente en competencia con internacionales) que pretende el BM, puede muy bien estar determinando esta diferencia importante de enfoques en los mandatos en relación al BID.

6. PROYECTOS

De los cuatro proyectos seleccionados para estudiar el relacionamiento de BMDs, OSCs y Estado en el Paraguay, como evaluación de los nuevos mandatos de organismos multilaterales del país, tres de ellos tienen una connotación social o apuntan a la solución de problemas sociales, y solamente uno de ellos se encuentra orientado a promover la conservación medioambiental mediante el desarrollo de la agricultura sustentable. Sin embargo, es preciso destacar que el manejo racional de los recursos naturales se encuentra inserto en cada uno de los proyectos como módulos o actividades específicas.

A su vez, dos de estos proyectos ("Promoción del Desarrollo de la Mujer" y "Uso Racional de la Tierra") se inician con anterioridad a los mandatos de relacionamiento con la sociedad civil recibidos por los organismos multilaterales, aunque se extienden en su implementación hasta la actualidad, ambos con atrasos.

Los proyectos financiados por el BID poseen una cooperación técnica no reembolsable para el fortalecimiento de ONGs y OSCs locales, de manera de hacer de las mismas más aptas a las exigencias de este organismo. La cooperación técnica no reembolsable del Banco Mundial se destina a los estudios previos de análisis y diseño de los proyectos, exclusivamente.

Participación de la Mujer en el Desarrollo del BID

Este proyecto, que consiste en una cooperación técnica no reembolsable del BID, tiene como objetivo general fortalecer la participación de la mujer en el proceso de desarrollo del país, mejorando su condición socioeconómica y la de su familia. La población meta o beneficiaria de este proyecto son mujeres de bajos ingresos de áreas suburbanas y rurales, y sus familias directas, en un número aproximado de 8000, pertenecientes a las capas más pobres del país.

El BID aporta US\$ 1.370.000, con una contrapartida local de US\$ 295.000. La agencia gubernamental de ejecución es la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN), a través del Programa de Desarrollo Humano. El proyecto tiene tres componentes de ejecución: a) el financiamiento de actividades de capacitación de la mujer de bajos ingresos y su familia (US\$ 1.010.000), b) fortalecimiento institucional de la DIBEN y de organizaciones no gubernamentales participantes (US\$ 521.980), y c) estudios de caso y difusión de los resultados del proyecto (US\$ 83.500).

El componente de capacitación se concentra en tres actividades principales: producción, manejo ambiental, y organización de hogares para cuidados vecinales. En cuanto al fortalecimiento institucional, la idea del proyecto es en primer lugar adaptar las estructuras institucionales correspondientes de la agencia estatal ejecutora al manejo de los Fondos Sociales del BID. En segundo lugar, mejorar la capacidades institucionales de organizaciones no gubernamentales para adaptarlas a las exigencias de ejecución y evaluación de las actividades del proyecto, teniendo en cuenta que ellas son las ejecutoras directas del proyecto en sus diversos componentes. Finalmente, el tercer componente se propone analizar y sistematizar las experiencias de las actividades de promoción y capacitación, a través de estudios de casos que sirvan para aumentar o mejorar el conocimiento cuantitativo y cualitativo de la situación de la mujer en el país.

Este proyecto del BID ha significado un ensayo interesante de tercerización de los servicios del Estado en materia social, con un efecto demostración que ha permitido sentar las bases para la elaboración posterior de un proyecto más amplio con utilización del Fondo de Inversión Social (FIS). En opinión de las ONGs locales participantes y responsables de la ejecución de este proyecto, el mismo no sólo ha significado una oportunidad de participación de estas ONGs, sino que la validez está dada, al mismo tiempo, por utilizar como referencia de captación de necesidades sociales y formas de solución de las mismas, a fuentes locales.

Si bien es cierto que tanto técnicos consultores del BID como agentes estatales de la DIBEN proponían a las comunidades locales los proyectos o actividades a realizarse, la decisión de la ejecución de las mismas quedaba, finalmente en manos de los propios grupos de mujeres afectadas. Es así que estos grupos rechazaban, por ejemplo, capacitación en el área medioambiental, que no estuviera acompañada de componentes de adiestramiento en el área productiva. Aquí, es preciso señalar, que la promoción se ha dirigido tanto a grupos organizados de mujeres, como no organizados.

Con el mandato de ejecución por parte de ONGs, la selección de las mismas se convertía en un proceso no precisamente rápido ni fácil. Se intentó que la selección preferenciara a ONGs locales (mayormente rurales), al mismo tiempo de realizar un trabajo de interesar a las propias ONGs en la elaboración y ejecución de actividades. El registro de ONGs participantes se realizaba, en un inicio, de acuerdo a los criterios o términos de referencia del proyecto.

Sin embargo una de las dificultades con las cuales tropezó el proyecto y que causara un retraso importante en la ejecución del mismo, fue la falta de un conocimiento cabal, por parte los responsables del diseño del proyecto en el BID, sobre la naturaleza del funcionamiento de las ONGs. Así, una de las demandas del BID para que las ONGs participen de la ejecución, consistía en que las mismas aporten un fondo de contrapartida, cuando la práctica de financiamiento de las ONGs (fundamentalmente por parte de fundaciones internacionales) no sólo no contempla a estos fondos de contrapartida, sino que provee a las ONGs de un *overhead* para gastos institucionales. Otra de las dificultades tenía relación con el sistema administrativo-contable exigido por el BID y considerado como muy rígido por las ONGs, especialmente las ONGs rurales. Más específicamente, las ONGs consideraban que los fondos que las mismas manejaban por cada actividad o sub-proyecto, eran escasos para hacer frente a exigencias administrativas solamente compatibles con proyectos de gran porte. Un reconocimiento del BID y de la Unidad Ejecutora del proyecto de estos problemas, llevó finalmente a la flexibilización de los términos administrativos originales.

Otro de los factores que explican el retraso de ejecución de este proyecto ha consistido en una serie de problemas institucionales relativas a la agencia estatal responsable que llevó a cambios constantes en la coordinación del proyecto, hasta que finalmente se arribó a un nombramiento permanente como responsable de la unidad ejecutora. Este hecho denota, también, las dificultades de entendimiento de proyectos de esta naturaleza (tercerización) por parte de los empleados públicos o agentes estatales. La intermediación del Estado para este tipo de proyectos ha sido señalado por las ONGs participantes como una dificultad importante para la agilización del proceso de ejecución.

Programa de Inversiones Sociales del BID

Este proyecto contempla un préstamo de US\$ 20 millones más una cooperación técnica no reembolsable por valor de US\$ 8 millones y un aporte local de US\$

3 millones. El proyecto fue aprobado por el BID y el Ejecutivo Nacional en mayo pasado, y se encuentra a la espera de aprobación del Congreso, para el inicio de su ejecución. La entidad ejecutora es la recientemente creada Secretaría de Acción Social (SAS).

El objetivo del programa es la mejora de la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza en el país, mediante la financiación de proyectos sociales y de promoción de medidas institucionales para racionalizar el gasto público en programas de bienestar social y alivio de la pobreza. Para cumplir con este objetivo, la ejecución del programa se hace a través de tres componentes: a) política social y fortalecimiento institucional (US\$ 1.500.000) que financia la estrategia de gasto social, la preparación de un plan de acción y presupuesto para el sector de bienestar social, un sistema de monitoreo de la implantación de medidas de política social, y el fortalecimiento institucional de la SAS; b) financiamiento de proyectos sociales a grupos de extrema pobreza y grupos vulnerables (US\$ 25.000.000); y c) cooperación técnica no reembolsable dirigida a proyectos de apoyo a niños y adolescentes trabajadores en la calle (US\$ 8 millones).

Los dos últimos componentes serán ejecutados por organizaciones comunitarias, ONGs, y gobiernos locales (gubernaciones departamentales y municipios). El componente de fortalecimiento institucional y política social es responsabilidad ejecutora de la propia SAS, agentes gubernamentales y consultores internacionales.

Antes que focalizar los programas sociales de atención universal como salud, educación y saneamiento, este proyecto del BID pretende concentrarse fundamentalmente en programas de *bienestar social*, área en que, de acuerdo al análisis del proyecto, el gobierno paraguayo presenta su mayor debilidad. Es decir, financiamiento de proyectos en grupos focalizados de pobreza rural, poblaciones marginales, niños y adolescentes de la calle en situación de riesgo, mujeres en situación de riesgo, tercera edad, discapacitados, indígenas.

La metodología es, por un lado, el fortalecimiento institucional de una Secretaría de Acción Social que coordine los gastos sociales como las actividades de bienestar social realizadas por diversas oficinas estatales; por otro lado, la promoción de inversiones sociales en forma descentralizada. Es evidente que este proyecto toma como base el fracaso o el poco éxito de la DIBEN, oficina estatal creada en 1991 para cumplir las mismas funciones que este proyecto pretende: la creación y puesta en marcha de una política social en el Paraguay.

Esto último está expresado en el propio documento de proyecto del BID: Una de las más importantes lecciones aprendidas de la experiencia anterior del banco se refiere a la debilidad institucional de los órganos públicos paraguayos lo que, asociado a la dificultad en implementarse cambios en la política, ha perjudicado la implementación de muchos de los proyectos anteriores. Para superar estos problemas el Programa prevé, como estrategia institucional, el establecimiento de la recientemente creada Secretaría de Acción Social, con rango jerárquico elevado, tamaño reducido y apoyada por consultores en sus tareas más complejas. Se establece la descentralización y contratación de varias actividades ejecutivas, como forma de restringir la carga administrativa de la unidad ejecutora y asegurar la eficiencia en la ejecución del Programa.⁶

Con este esquema de funcionamiento del proyecto, es observable que las OSCs y los gobiernos locales son los protagonistas principales del mismo. Es decir, los responsables de la ejecución de los proyectos de inversión social. La intención buscada es mayor eficiencia en los resultados que aquellos obtenidos con la experiencia actual de la DIBEN a partir de una estructura estatal más pequeña y ordenadora de políticas y servicios como las SAS, que permita una mayor participación de la sociedad civil a través de la tercerización de los servicios.

De acuerdo a los actuales responsables del SAS, la estrategia es fundamentalmente diferente a la DIBEN desde el momento en que se trata no de proyectos sociales impuestos por la agencia estatal, sino de proyectos propuestos por las OSCs, pero a condición de ser sustentables en el tiempo. Sin embargo, representantes de ONGs que han participado en la elaboración del diseño de uno de los componentes de este programa, afirman que el mismo se mueve con criterios que al otorgar, supuestamente, mayor campo a las OSCs, no dejan de otorgar el mismo espacio a las organizaciones gubernamentales. Es más, afirman estos representantes que muchos de los términos del programa están ajustados a las características de ejecución de organizaciones gubernamentales, antes que ONGs.

Los responsables de la SAS destacan, sin embargo, que el programa contempla ayudas institucionales a ONGs para que las mismas se conviertan en elegibles para la ejecución de los proyectos. La selección de proyectos y OSCs responsables de la ejecución, está a cargo de un Comité compuesto por representantes de

6. BID, "Paraguay: Programa de Inversiones Sociales" Documento de Proyecto. Washington, Mayo 1996, p. 9.

universidades, ONGs, Iglesia Católica, más el secretario ejecutivo de la SAS. Además, argumentan estos responsables, la participación de organizaciones gubernamentales se traducirá en proyectos de municipios y gobernaciones que, por su naturaleza local y descentralizada, trabajarán fundamentalmente con ONGs y OSCs locales, antes que con organismos del gobierno central.

En suma, la participación de representantes de OSCs en este proyecto se ha limitado hasta el momento a la elaboración de uno de los componentes del programa (niños de la calle). Se han empleado a personas de ONGs como consultores individuales, como también se han consultado los trabajos de ONGs afines al tema. La expectativa de participación de ONGs y gobiernos locales en la ejecución de proyectos de inversión social es grande, aunque persiste el temor de una mediatización molesta del Estado (que este programa trata de evitar), y últimamente de una politización del tema.

Uso Racional de la Tierra del Banco Mundial

Este proyecto del Banco Mundial se inscribe en el área medioambiental, aunque no se reduce a la mera conservación o protección ecológica.⁷ El proyecto en sí, a ser implementado en una región determinada de los Departamentos de Alto Paraná e Itapúa (sudeste del país), tiene cuatro objetivos fundamentales: a) establecer el marco institucional necesario para encarar los mayores problemas agrícolas y de recursos naturales del área escogida; b) la generación de información a través de la investigación y la implementación de un sistema de protección de los recursos naturales del área; c) capacitar a pequeños productores para la implantación de un sistema de producción agrícola diversificada y sostenible; y d) alentar la participación directa de la población local en la ejecución del proyecto.

Los principales resultados buscados por este proyecto son básicamente tres. En primer lugar, se pretende incrementar la productividad y el ingreso de pequeños productores rurales, de manera de permitir a los mismos la acumulación del capital y el autosostenimiento de su propio desarrollo. En segundo lugar, se busca transformar las actitudes de la comunidad rural hacia el manejo de los recursos

7. En este caso no se reduce a la sola tarea de frenar la creciente deforestación, principal problema ecológico del país.

naturales como también desarrollar un consenso determinado sobre el valor de este recurso. Finalmente, el proyecto busca la participación de la población a través de cooperativas, gobiernos locales y otras organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, cuatro son las estrategias de implementación del proyecto: i) ordenar las unidades de producción sostenible en microcuencas; ii) descentralizar las actividades de las instituciones oficiales encargadas de agricultura y recursos naturales en el país; iii) realizar un entrenamiento intensivo de organización, uso de recursos y mercadeos para beneficio de los productores y sus familias, y iv) la rehabilitación de la infraestructura vial existente para mitigar los impactos medioambientales negativos.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería es el responsable del primer componente de ejecución de este proyecto que incluye desarrollo agrícola, conservación medioambiental, entrenamiento de organizaciones sociales y el fondo de conservación de recursos naturales. El Instituto de Desarrollo Indígena, conjuntamente con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, son los responsables del segundo componente consistente en el mejoramiento del bienestar y seguridad de las comunidades indígenas de la región. El Ministerio de Obras Públicas es el encargado de los trabajos de rehabilitación de rutas. Finalmente, es el propio Ministerio de Agricultura, el responsable y beneficiario principal del proceso de descentralización institucional que acompaña este proyecto. El costo del proyecto es de US\$ 79 millones, siendo responsable el Banco Mundial por el financiamiento del 67% del mismo. El resto son fondos de contrapartida local.

Este proyecto del Banco Mundial fue aprobado en 1992, y la primera etapa del mismo ha tomado prácticamente dos años para su culminación. Esta primera etapa consistió en la elaboración de estudios y diseños que hagan posible la ejecución del proyecto. Una segunda etapa iniciada a partir de 1994 es un plan piloto o ensayo de ejecución en microcuencas seleccionadas de la región. Tanto la culminación de este plan piloto como la ejecución del proyecto en su totalidad se encuentran atrasados en el cronograma.

La participación de organizaciones de sociedad civil en este proyecto ha sido principalmente de comunidades locales afectadas por el mismo. Las ONGs han tenido, hasta el momento, una participación más que nada marginal. Los municipios, cooperativas y organizaciones de productores como las comunidades indígenas, han participado activamente de talleres que han servido de base a especialistas y consultores para la elaboración del diseño de implementación de los componentes del proyecto. A su vez, son estas OSCs las que más activamente participan de las actividades del plan piloto en tres microcuencas escogidas. En

este sentido, el éxito del proyecto está sustentado en el involucramiento total de estas OSCs, quienes son en última instancia las responsables del desarrollo autogestionario de la región sobre las bases de los objetivos del proyecto.

Las ONGs han sido simplemente convocadas a participar de talleres donde los responsables del proyecto han informado sobre la evolución del mismo y su orientación como resultado de la participación de las ONGs citadas y del trabajo de consultores nacionales e internacionales. El objetivo de estos talleres ha sido recoger críticas y recomendaciones de las ONGs para incorporarlas al diseño final de ejecución. Sin embargo, las propias ONGs han manifestado su temor sobre las pocas garantías existentes de la participación de las mismas en la ejecución del proyecto. De hecho, ninguna de ellas ha sido llamada a participar del plan piloto, por ejemplo.

Representantes de ONGs nacionales especializadas en agricultura sustentable y con años de experiencia en la misma zona del proyecto, explican que el temor de la dirección nacional del proyecto y del propio Ministerio de Agricultura hacia el contrato o participación de ONGs nacionales es justificada, desde el momento en que pocas de ellas se encuentran preparadas para la implementación de actividades que cumplan los objetivos del proyecto.

Sin embargo, estas mismas ONGs especializadas en el tema son críticas hacia la actitud del Banco Mundial de otorgar el mismo espacio de competencia a consultoras internacionales que, aun contando con un bagaje analítico y la infraestructura adecuada, no necesariamente tienen la experiencia de campo. La participación de estas grandes consultoras internacionales, a juicio de las ONGs nacionales especializadas en el tema, pueden generar dos tipos de problemas, como de hecho ya se están observando en otros proyectos: la monopolización de los trabajos en cada una de las microcuencas, y la resistencia tanto de los productores locales como de los funcionarios públicos regionales a colaborar con las mismas.⁸ En suma, el proyecto en cuestión se encuentra a la espera de su ejecución plena. Aparentemente, uno de los problemas que provoca el atraso del mismo son las trabas interpuestas por los mismos funcionarios públicos a la descentralización. Hasta el momento ha existido una participación activa de comunidades

8. Esta resistencia se explica tanto por falta de un conocimiento adecuado de la cultura regional por parte de las consultoras internacionales, como por la diferencia de los ingresos que perciben los especialistas extranjeros y los funcionarios locales.

locales, pero no así de ONGs nacionales, y se duda muy fuertemente de la participación de las mismas. A lo sumo lo que se plantea es una competencia o concurso con organizaciones internacionales especializadas en el tema.

Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria del Banco Mundial

Este proyecto del Banco Mundial apunta al mejoramiento de la calidad, eficiencia y cobertura de la educación secundaria (fundamentalmente ciclo básico), y a incrementar la capacidad institucional del Ministerio de Educación como agente de toma de decisiones en el campo de su competencia. Los objetivos específicos del proyecto son: a) la construcción de una base de informaciones necesarias sobre las condiciones y funcionamiento del sistema educacional con el propósito de diseñar y monitorear estrategias y políticas educacionales sectoriales; b) mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje en las aulas a través de la provisión de elementos de infraestructura esenciales y modernos; c) expandir el acceso de alumnos al nivel secundario, y apoyar un gerenciamiento escolar más dinámico y participativo a niveles locales. El proyecto posee cinco componentes: i) fortalecimiento institucional (US\$ 3.2 millones), orientado a la creación de un sistema estadístico en el área de educación, el diseño de un sistema de evaluación de la calidad del aprendizaje, y a la realización de estudios e investigaciones que incremente la capacidad de evaluación de los impactos de las inversiones en el área educativa; ii) provisión de manuales, materiales didácticos y apoyo curricular (US\$ 6.1 millones) como base para la implementación de un nuevo programa curricular, como para el acceso de materiales de aprendizaje de mejor calidad para el último ciclo de la secundaria; iii) entrenamiento de profesores y directores de colegios (US\$ 2.2 millones), con el propósito de innovar las técnicas de enseñanza y de gerenciamiento educativo, esto último dirigido no sólo a directores y supervisores, sino también a asociaciones de padres; iv) expansión y mejoramiento de infraestructura (US\$ 20.5 millones) orientado al financiamiento de mayor cantidad de aulas y muebles escolares, como la participación continua de las comunidades (asociaciones de padres) en el cofinanciamiento de estas facilidades; v) el desarrollo de experiencias pilotos de pequeño porte en innovaciones escolares, con el diseño de los propios centros educativos, y basados en las experiencias similares de Chile, Brasil y Uruguay, actualmente en funcionamiento.

El proyecto se encuentra en su primer año de ejecución, concentrado fundamentalmente en el primer componente citado consistente en la orientación de

políticas y acciones para la toma de decisiones en la reforma del ciclo básico secundario. Hasta el momento la participación de ONGs locales ha tenido lugar en tareas tendientes a la elaboración del diseño del programa (1994-95), y en apoyo tanto a técnicos estatales como a consultorías internacionales.

El proyecto establece claramente los límites de participación de ONGs locales y consultoras internacionales, dependiendo de la envergadura de cada una de las actividades. En varias de ellas, las ONGs locales deberán competir con ONGs o consultoras internacionales.

Dentro del componente de fortalecimiento institucional, la participación de ONGs está prevista en el área de estudios e investigaciones, siempre y cuando existan capacidades locales, de acuerdo a la opinión de los responsables nacionales del proyecto. En este sentido, estos responsables aconsejan el consorciamiento de ONGs locales con técnicos y ONGs internacionales. También se prevé la participación de universidades con especializaciones en este área. La tercerización de actividades de este componente será total o parcial, teniendo en cuenta la capacidad instalada del sector público para cada una de las actividades contempladas.

En cuanto a la provisión de textos y materiales didácticos, se tiene previsto la participación de empresas y fundaciones locales o extranjeras, ONGs del Mercosur y técnicos individuales del sector privado. Para las actividades de infraestructura se prefieren consorcios nacionales de construcción. En el campo de entrenamiento o capacitación de recursos humanos, es donde se abre un mayor espacio para la participación de ONGs locales.

El componente de pequeños proyectos de innovación educativa estará orientado a las zonas más empobrecidas del país, y serán ensayos de descentralización educativa, con el propósito de promover autonomías locales en materia de educación. Para la elaboración de este proyecto se contará con el concurso de una consultora chilena, y la participación de ONGs locales se producirá en esta misma etapa de formulación de los proyectos y como apoyo a la consultora principal. Por otro lado tanto los directivos de estos colegios, asociaciones de padres o cooperadoras escolares, tendrán un papel muy activo en la formulación como en la implementación de estos pequeños proyectos.

Como se ve, el Banco Mundial entiende que para la ejecución de los módulos de este proyecto no se cuenta con capacidades suficientes de ONGs locales, razón por la cual alienta la participación de organizaciones similares de la región o internacionales. Tampoco es el objetivo del Banco Mundial excluir la participa-

ción de ONGs locales. Sin embargo, representantes de estas últimas critican el hecho de cumplir un papel secundario, tanto en la elaboración e implementación de las diversas actividades del proyecto

7. CONSIDERACIONES FINALES

Los nuevos mandatos de transparencia, fiscalización y participación de los organismos multilaterales de desarrollo se han enfrentado, en el Paraguay, con la ausencia de una política gubernamental o de planes gubernamentales para el desarrollo social como para la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable. Es precisamente en estos dos campos donde mayormente se manifiestan la presencia de OSCs y ONGs, tanto en la orientación y ejecución de los proyectos, como de los controles *ex ante* y *ex post* de los mismos.

Los proyectos de reforma del Estado, en especial aquellos relacionados al fortalecimiento institucional y a la descentralización han quedado relegados a segundo plano, tanto por los atrasos sufridos, como por la poca presencia de OSCs y ONGs en la elaboración y ejecución de los mismos. Así, los nuevos mandatos han sido poco perceptibles en este tipo de proyectos.

La aplicación de los nuevos mandatos de los BMDs, ha permitido que OSCs paraguayas comiencen a ser partícipes de la ejecución de proyectos financiados por los propios BMDs. La natural reticencia del Estado paraguayo hacia la sociedad civil no hubiera sido un obstáculo superable de no mediar la presión de los BMDs, fundamentalmente del BID, organismo que ha demostrado mayor voluntad en promocionar a OSCs locales. Esta iniciativa del BID, en particular, es fundamental desde el momento en que muchas de estas organizaciones de la sociedad civil, especialmente ONGs, carecen de estructuras adecuadas para atender demandas de tercerización que implican la nueva modalidad de cooperación externa.

El escaso conocimiento de las OSCs locales sobre los nuevos mandatos de los BMDs, hace difícil una evaluación acabada de estos mismos mandatos, especialmente de la transparencia y la fiscalización. Sin embargo, y gracias a la apertura de una oficina de informaciones del BID local, y también de la apertura demostrada por el BM local, numerosas ONGs ya se han acercado a las mismas, tanto para requerir informaciones sobre documentos de proyectos, como a participar como grupos referenciales de elaboración y ejecución de futuros proyectos.

Sobre este último aspecto es necesario realizar dos consideraciones. La primera es que debido a la debilidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil paraguayas (incluidas las ONGs), a la ausencia de federaciones regionales o nacionales de las mismas, y al escaso conocimiento de las operaciones de organismos internacionales que trabajan con el país, la iniciativa de comenzar el cumplimiento de los mandatos proviene de los propios BMDs, antes que de las OSCs. La segunda tiene relación con las ONGs medioambientalistas que constituyen la excepción a lo significado en primer lugar. En el caso de las ONGs medioambientalistas, las iniciativas de transparencia y fiscalización, se remontan, inclusive, a años anteriores al establecimiento de los nuevos mandatos de los BMDs. Ello en razón de la existencia de obras de infraestructura de envergadura en el país, como por la pertenencia de las mismas a redes internacionales y regionales que se han encargado de sensibilizar a la opinión pública mundial y regional sobre los impactos ecológicos de proyectos.

Y aquí es pertinente marcar una diferencia. Mientras que las ONGs ambientalistas se encuentran más preocupadas en transparentar (prevenir desastres ecológicos y sociales) y fiscalizar obras de gran porte como las hidroeléctricas de Yacretá y Corpus, o del proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná, los BMDs en el Paraguay se muestran más preocupados en canalizar los nuevos mandatos (especialmente de participación) a través de proyectos de desarrollo sustentable o de desarrollo social como los enunciados en este trabajo. Ello, de ninguna manera habla de la falta de compromiso de los BMDs con la preocupación de los posibles daños ecológicos en la implementación de las grandes obras. De hecho, los BMDs están obligados, por mandatos de sus asambleas, a prevenir los mismos y ser fiscalizados sobre este aspecto. Simplemente se corrobora que la iniciativa de los BMDs en el Paraguay sobre una mayor presencia de las OSCs pasa por la elaboración y ejecución de proyectos de distinta naturaleza a las grandes obras de infraestructura.

En cuanto a la participación de las OSCs, y especialmente de las ONGs, en proyectos de los BMDs, ha habido una significativa diferencia en el tratamiento ofrecido por el BID y por el BM. Mientras el primer organismo ha privilegiado la participación de las OSCs y ONGs locales casi con exclusividad, el segundo ha preferenciado las ONGs o consultoras internacionales. La experiencia de participación de las OSCs y ONGs en los proyectos estudiados han revelado que la mediatización de entes estatales y una incumbencia importante de funcionarios públicos, termina retrasando la ejecución de los proyectos, en razón de una falta de entendimiento cabal de estos últimos de la naturaleza de los nuevos proyectos y de las funciones de las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, estas

últimas no han dejado de manifestar, en más de una ocasión, el temor constante a la exclusión por parte del Estado, en proyectos que requieren la participación de OSCs locales.

La iniciativa de los BMDs de comenzar a poner en práctica los nuevos mandatos, es doblemente beneficiosa para el Paraguay. En primer lugar, el llamado para la conformación de grupos de referencia de la sociedad civil convertidos en interlocutores válidos de los BMDs (iniciativa del BID), permite no sólo evitar la falta de transparencia y fiscalización, y por lo tanto de errores en la implementación de proyectos, sino que también permite la elaboración de proyectos con mayor inserción en la vida real de los actores sociales y económicos del país, o de los receptores de la cooperación de los BMDs. En segundo lugar, este tipo de iniciativas fortalece a las OSCs en su relacionamiento con el Estado paraguayo, y les provee de mayores herramientas para sostener sus demandas de transparencia y fiscalización de las actividades de los entes públicos encargados de implementar tanto la cooperación externa del país, como de las políticas sociales y económicas. Esto último es extremadamente importante para el Paraguay en donde la administración pública permanece con arraigadas prácticas de desinformación, encubrimientos y rechazo a la participación de organizaciones de la sociedad civil en la gestión del Estado.

Para finalizar es pertinente la formulación de dos recomendaciones. En primer lugar, convencer al Banco Mundial de las bondades y ventajas de un mayor protagonismo en la implementación de los nuevos mandatos, especialmente en lo referente a la participación de OSCs, tanto en proyectos del Banco como en la formación de grupos referenciales de discusión. En segundo lugar, advertir a los BMDs que la formación de grupos referenciales de las OSCs no terminen en la constitución de núcleos cerrados y sin proyección en el país, con lo cual esta práctica se convertiría simplemente en una nueva modalidad de manejo tradicional de los proyectos de los organismos multilaterales, y por lo tanto contraría al objetivo propuesto en los nuevos mandatos

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del BID*, Washington, D.C., agosto 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo, "Comité de la Asamblea de Gobernadores", *Resolución AG-5/70: materia sociales*, Washington D.C., abril 1996.
- Banco Mundial, *La política del Banco Mundial sobre el acceso a la información*, Washington D.C., 1994.
- Banco Mundial, *Working with NGOs: A Practical Guide to Operational Collaboration Between the World Bank and Non-governmental Organizations*, Washington, D.C., March 1995.
- Banco Mundial, *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington D.C., 1996.
- Carrizosa, Agustín: "Las organizaciones no gubernamentales: ¿vínculos u obstáculos al desarrollo?", *Mes Económico N° 4*, Asunción, septiembre 1995.
- Cernea, Michael: "Organizaciones no gubernamentales y desarrollo local", *Banco Mundial: Documento para discusión*, Washington, D.C., 1988.
- Masi, Fernando: "Evolución reciente del endeudamiento externo: una visión descriptiva", *Mes Económico N° 4*, Asunción, septiembre 1995.
- "La cooperación externa de los organismos multilaterales", Entrevista al Representante Residente del BID y al Oficial Residente del Banco Mundial, *Mes Económico N° 4*, Asunción, septiembre 1995.
- Reilly, Charles A.: *Complementing States and Markets: The IDB and Civil Society*, North-South Center, University of Miami, Miami, April 1996.
- Wolfensohn, James D.: *New Directions and New Partnership*, The World Bank: Address to the Board of Governors, Washington, D.C., October 1995.