

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

---

**FLACSO . Biblioteca**

Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

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

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: agosto de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

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

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

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

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

DIANA TUSSIE

COMPILADORA

FLACSO - Biblioteca



**FLACSO**

Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales  
Buenos Aires / Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC  
Universidad de Buenos Aires

## INDICE GENERAL

---

**FLACSO - Biblioteca**

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

**Capítulo 5**

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

*Diana Tussie*

## PREFACIO

---

Los estudios aquí realizados tienen el propósito de analizar y describir las nuevas acciones operativas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) en respuesta a las crecientes demandas de la sociedad civil internacional. La investigación explora las operaciones del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para descifrar la trayectoria emprendida por estas instituciones para incorporar los nuevos compromisos para con la sociedad civil en cuanto a mayor transparencia, fiscalización y participación en las operaciones de estas instituciones.

Este libro es el resultado de un equipo de trabajo coordinado desde FLACSO/Argentina con apoyo de la Fundación Ford. Los autores de cada trabajo así como Augusto Varas, asesor de proyecto de la Fundación Ford, han aportado más que su granito de arena al desarrollo global del proyecto. A todos ellos se extiende mi profundo agradecimiento.

Agradezco especialmente la valiosa colaboración prestada por el equipo de FLACSO: en la etapa de investigación Marcos Mendiburu y Patricia Vásquez y en la articulación María Pía Riggiozzi y María Fernanda Tuozzo. La paciencia y diligencia de Celsa Domínguez y su talento para administrar y conciliar tiempos no siempre encontrados hicieron posible este esfuerzo.

Quiero agradecer también el apoyo incondicional de Daniel Filmus, Director de FLACSO/Argentina, en todas las etapas de gestión y desarrollo del proyecto.

Diana Tussie  
Agosto de 1997

## INTRODUCCIÓN

---

Diana Tussie  
María Fernanda Tuozzo

**H**an surgido recientemente en la escena internacional nuevos protagonistas que se reflejan en crecientes demandas sobre los organismos multilaterales. Este proceso está dando lugar a una transformación de las modalidades operativas de los organismos internacionales, una ampliación de los temas que integran su agenda y la búsqueda de formas de vinculación directa entre ellos y la sociedad civil.

Las temáticas que más se destacan en esta agenda son la modernización de la gestión del Estado, la consolidación de las instituciones democráticas, el fortalecimiento del gobierno local, la protección de los derechos humanos y del medio ambiente y la reforma de las políticas sociales. Como resultado de este proceso, la línea demarcatoria entre el ámbito doméstico y el internacional se ve erosionada y la nueva agenda es objeto de un tratamiento político y técnico por parte de los gobiernos, los organismos multilaterales y una extensa red de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), de esta forma, se han convertido paulatinamente en el más importante anclaje externo de los países en desarrollo. Su influencia e injerencia en la política nacional ha aumentado considerablemente. Los efectos del ajuste, como de los megaproyectos de infraestructura hicieron que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), se convirtieran en el foco de duras críticas por parte de

las ONGs en los países aportantes de capital. Estas circunstancias los han llevado a destinar una gran parte de sus fondos al financiamiento de iniciativas sociales y medio-ambientales que alivien los efectos más negativos producidos por el ajuste y el deterioro medioambiental que dejaron atrás sus megaproyectos de infraestructura.

Iniciada la década del noventa, las ONGs reclamaron la incorporación de reformas dentro de estas instituciones. Emergieron así los mandatos de transparencia, participación y fiscalización destinados a promover y aumentar la transparencia y participación en las actividades de los bancos. La metodología participativa procura reformar la concepción de proyectos o programas diseñados desde fuera por expertos externos, para escuchar las opiniones de los afectados y/o beneficiados por los proyectos de los BMDs e involucrarlos tanto en el diseño como en la ejecución de los mismos. Estas transformaciones producidas han repercutido en la mayor parte de los países latinoamericanos cambiando el carácter de las relaciones económicas internacionales, incrementando la apertura económica, así como la relevancia y rol de los actores nacionales.

Las reformas mencionadas de procedimiento de los BMDs, acompañan a un cambio conceptual paradigmático sobre los préstamos destinados a fomentar el crecimiento y el desarrollo. Estos cambios también se extendieron a las sociedades latinoamericanas y se irradiaron dentro de la sociedad civil. La instrumentación de los mandatos y los nuevos objetivos delineados por los BMDs generaron una nueva interacción entre los tres principales agentes involucrados en las diversas fases de los proyectos de desarrollo: los BMDs, las ONGs y los gobiernos. La interacción de estos tres agentes es por ahora incipiente y tentativa, y muchos son los cambios que trae aparejada una transformación de esta envergadura. Estas nuevas modalidades de interacción, sin embargo, constituyen las más recientes formas de integración e interacción de los más importantes actores nacionales e internacionales del mundo globalizado.

Esta nueva interacción y su agenda tiene importantes implicancias para la región. Entre 1984 y 1992 tanto el BM y el BID han duplicado sus compromisos regionales de 3,000 a 6,000 millones de dólares cada uno. Pese a este cambio de magnitudes, la inversión en infraestructura característica de décadas anteriores ha sido relegada en términos tanto absolutos como relativos. Las nuevas operaciones se vinculan cada vez más a la puesta en práctica de reformas institucionales, reorganización de la administración pública, reformas de las políticas sociales y la preservación del medio ambiente. En este sentido la Octava Reposición de Fondos del BID se ha comprometido a destinar el 40% del volumen de fondos y el 50% del

número de operaciones a temas de reforma social y desarrollo sustentable. Estas operaciones, tanto por su magnitud como por su contenido, tienen una irradiación hacia el interior de la sociedad civil más intensa que las operaciones tradicionales. Se anticipa además transferir crecientemente en ONGs locales la ejecución y fiscalización de dichos programas.

Las nuevas políticas constituyen sin duda un paso sin precedentes para los organismos internacionales y para la sociedad civil. El compromiso de los bancos para con los mandatos, si bien ha sido cuestionado y fue recibido con escepticismo parece ser firme. Durante su mandato, el presidente del Banco Mundial James Wolfensohn se ha esforzado en realizar una profunda reestructuración y reforma de las formas operativas de la institución. Se ha dado un nuevo impulso a la participación de la sociedad civil, y se crearon proyectos piloto para ser especialmente monitoreados desde la presidencia para comprobar la efectividad de las reformas y el impacto de las mismas. Las acciones llevadas a cabo a principios de 1996 por el BM en Chile y en Argentina parecen demostrar y reafirmar un verdadero cambio cultural.

En efecto, en 1995 el Banco Mundial había recibido la demanda de dar curso a un panel de inspección en Chile para realizar un examen del proyecto de la empresa Endesa, una de las más sólidas y dinámicas de la región, con financiamiento de la Corporación Financiera Internacional (CFI) para la construcción de la represa Pangué en el río Bío-Bío. Sin embargo, la CFI, como parte del grupo del Banco Mundial, no está sujeta al control del Panel de Inspección del Banco Mundial. A raíz de esta situación, James Wolfensohn, utilizando su peso político tomó la decisión de contratar una evaluación externa del proyecto. La investigación independiente conducida en lugar del Panel de Inspección fue encargada a Jay Hair, anterior director de la National Wildlife Federation de Estados Unidos. A partir del informe elaborado, el presidente Wolfensohn envió una carta al Ministro de Finanzas chileno con el propósito de informarle que el examen realizado era altamente crítico por la forma en que la CFI había manejado la evaluación ambiental y la supervisión del proyecto de Pangué y que de allí en más la CFI debería remediar sus faltas y Endesa cumplir con los compromisos contraídos en el contrato con la CFI. Además se le hizo saber a Endesa que su segundo proyecto, Ralco, debería contar con estudios cumulativos de impacto ambiental. Previsiblemente Endesa optó por cancelar su préstamo. Esta situación demostró la seriedad del compromiso de Wolfensohn y la necesidad de incluir a todos los integrantes del grupo del Banco Mundial en la aplicación de mandatos y de cumplimentar con las regulaciones de control que rigen para el banco, a pesar de la oposición del sector privado.

En la Argentina y Paraguay, las denuncias realizadas por la ONG ambientalista paraguaya Sobrevivencia, motivaron la demanda de instauración de un Panel de Inspección para determinar si los problemas ambientales y de reasentamiento de poblaciones que causaron las obras de la represa Yaciretá eran de consideración y si la política de los BMDs había sido violada al desestimar los impactos ecológicos y sociales que la misma produciría. El informe preliminar del Panel de Inspección recomendó una investigación cuidadosa de las dificultades y problemas que trajo aparejada la construcción de la represa. La decisión del Directorio del Banco Mundial de dar curso a este Panel de Inspección para realizar una investigación exhaustiva, sin embargo, fue extremadamente difícil debido a la previsible oposición del gobierno argentino, y del apoyo que éste recibió de Francia, Inglaterra y Japón. Finalmente, y a pesar de que el voto del directorio no fue unánime, se tomó la decisión de autorizarla. El BID, por su parte hasta el momento, parece que seguirá los pasos del Banco Mundial y también realizará una revisión de la obra de infraestructura argentina-paraguaya. Sin embargo, la decisión aún no ha sido tomada y las ONGs ambientalistas prosiguen con su campaña para lograr una revisión por de parte del BID.

Estas decisiones relativas a los proyectos de Pangué y Yaciretá representan hitos en la historia del funcionamiento de los BMDs y revelan las nuevas formas emergentes de la nueva interacción con la sociedad civil. Queda aún por confirmar la continuidad de estas decisiones y la posición final de los BMDs frente a las demandas emergentes.

Estas nuevas formas de interacción con la sociedad civil dan origen a nuevas relaciones y matrices que proveen nuevas problemáticas de investigación en la conformación de estas sociedades y en la generación de conflictos. ¿Qué es lo que cada uno de estos actores, entiende por participación? ¿Cuánta participación es necesaria, suficiente? ¿Cuán sustentable resulta esta iniciativa teniendo en cuenta que su aplicación puede incrementar notoriamente los presupuestos de los programas, y por ende la deuda de los países para con los BMDs?

Los estudios aquí publicados fueron presentados en un taller-seminario realizado en noviembre de 1996 en FLACSO-Argentina. En el mismo se detalló la implementación de los mandatos en la sede de los BMDs y la modalidad de implementación del mandato de participación en proyectos del BID y del BM para cada estudio de caso. El seminario contó con una amplia representación de miembros del gobierno, funcionarios de los BMDs, una variedad de representantes de las distintas ONGs y académicos. En el mismo, se debatieron las ventajas de las nuevas modalidades de los préstamos, así como las dificultades de las ONGs en

relación a las políticas de los BMDs. En última instancia el fin último del seminario y de la presente publicación es contribuir con mejor y más precisa información al debate de esta temática y promover para que la gestión de los BMDs y los gobiernos que contraen los préstamos sea más abierta, responsable y participativa.

El presente trabajo pretende introducir los más importantes y notorios cambios en este área y explorar las relaciones generadas en tres casos latinoamericanos: Argentina, Paraguay y Perú. Cabe aclarar que un estudio de esta naturaleza es inédito y el primero llevado a cabo en la región. El presente libro procura proveer datos y dar a conocer los hallazgos sobre las transformaciones producidas a partir de los procesos de ajuste aplicados y de la nueva agenda de préstamos de los organismos financieros internacionales. Los resultados pretenden iluminar los aspectos más críticos de esta relación y proporcionar información que permita mejorar la modalidad de implementación de los programas.

La investigación se caracteriza por un extensivo trabajo de campo para cada uno de los casos estudiados con entrevistas a miembros de los gobiernos, representantes de los BMDs y miembros de las redes de ONGs. Un requisito importante tenido en cuenta en la selección de proyectos para el estudio de casos, fue la existencia a priori en cada uno de ellos de un fuerte componente de participación. Los proyectos se centraron en líneas generales, principalmente en las áreas de desarrollo social y de medio ambiente. En la selección de proyectos se consideraron no sólo proyectos en ejecución, sino también los así llamados "Flagship Projects", es decir proyectos en gestación, utilizados como proyectos pilotos por el Presidente Wolfensohn del BM para monitorear sus objetivos de participación.

En la investigación se incluye el análisis del grado de acatamiento en cuanto a la implementación de los mandatos, tanto en la sede de los BMDs en Washington como en cada uno de los tres países estudiados, Argentina, Paraguay y Perú. El estudio en cada país se propone establecer consistencias e inconsistencias en la implementación de las políticas de los BMDs y verificar el grado de la participación genuina de las ONGs en las operaciones de los bancos. Los hallazgos preliminares de las investigaciones revelaron la existencia de amplias diferencias entre la adopción de nuevos mandatos y proyectos en la sede de los BMDs y la implementación de los mismos en cada caso concreto. Ha resultado evidente la existencia de una brecha entre la concepción del proyecto/programa y su implementación; entre la definición general de los proyectos en Washington y la implementación puntual de cada caso. Los estudios de caso de Argentina, Perú y Paraguay se han concentrado en la implementación de nuevas políticas orientadas hacia la sociedad civil de los países deudores, tanto en la estrategia de asistencia general de

país (el así llamado Country Assistance Strategy -para el BM-, y Documento de País o Country Paper -para el BID-) como en proyectos particulares.

Las nuevas formas de interacción también han derivado en nuevos problemas que emergen de la novel relación entre ONGs, gobiernos y BMDs. A lo largo de los estudios de caso se observarán las consecuencias que trajo aparejada esta situación, su impacto y la modificación del tipo de relaciones existente. ¿Qué implicancias tiene la convocatoria a la participación mediatizada por los BMDs? ¿Cuáles fueron las consecuencias en cada país? ¿Cuáles los efectos sobre los bancos? En forma generalizada podemos decir que la aplicación de los mandatos ha producido en mayor o menor medida, un acercamiento entre distintas agencias del Estado y algún sector de la sociedad civil, logrando incluso, en algunos casos, revertir la tradicional relación adversarial existente entre ellos. Cabe preguntarnos sin embargo, hasta qué punto estas modificaciones han mejorado una más amplia representación de la sociedad civil. Se utilizó asimismo un enfoque comparativo que permite contrastar el análisis de los problemas en las nuevas relaciones que han surgido entre la sociedad civil, los gobiernos y los BMDs, en cada uno de los países estudiados y así comparar sus similitudes y diferencias.

El presente libro consta de cinco secciones. La primera hace referencia a los principales cuestionamientos generados por las ONGs *vis-à-vis* los organismos internacionales. Paul Nelson, en este primer capítulo explica el origen de los reclamos de las ONGs referidos a la eficiencia, la falta de transparencia y la limitada responsabilidad asumida por los BMDs con respecto al impacto de sus políticas y proyectos. En respuesta a estos cuestionamientos se comenzaron a instaurar mandatos innovadores y se reformularon los criterios operativos vinculados a tres aspectos de las tareas de los organismos:

- a) la necesidad de aumentar su transparencia, o sea mejorar el acceso a la información sobre sus actividades, resoluciones y operaciones;
- b) la fiscalización (o contralor) de sus actividades resoluciones y operaciones;
- c) la conveniencia de aumentar la participación de las poblaciones afectadas, o sea de consultar e involucrar a los destinatarios de sus políticas y/o préstamos.

Si bien este proceso se ha puesto en marcha de diferentes formas y con diferentes intensidades en buena parte de los organismos internacionales de los que participa América Latina, el Banco Mundial y el BID han avanzado con

estas innovaciones en mayor medida que otros organismos (aunque con diferencias entre ellos). Es por ello que el estudio de Nelson se centra en el BID y el BM, ya que estos organismos han aceptado varios reclamos con relación a su responsabilidad como agencias para el desarrollo o como instituciones responsables de la gobernabilidad internacional. Por un lado, han incorporado crecientemente en sus operaciones, temáticas vinculadas a la gobernabilidad de los prestatarios, tales como reducción de la pobreza, desarrollo sustentable, equidad de géneros, derechos del consumidor y de las poblaciones indígenas, entre otros, al mismo tiempo que se persiguen políticas de ajuste ortodoxas. Por otro lado, los organismos han expandido notablemente los contactos con las ONGs notablemente. Desde 1982 el Banco Mundial ha incorporado con ONGs en su sede un Comité de Vinculación. Estos contactos han contribuido a promover cambios en las políticas, y, en cierta medida, la apertura de las operaciones del Banco Mundial al escrutinio.

Este proceso consta de varias etapas. En un primer momento se hicieron esfuerzos por incorporar las demandas y los intereses de las ONGs. Tal es el caso de la temática de medio ambiente. Luego ha habido esfuerzos por delegar en las ONGs la implementación de ciertos programas o fases de proyectos. En el BID, hoy se discute explorar el avance a una etapa posterior: se estudia la posibilidad de delegar en las ONGs la reponsabilidad por la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental y también social. El estudio de Nelson, examina asimismo ciertos aspectos relevantes de los bancos con ONGs, y analiza la adopción e implementación de los mandatos para incrementar la difusión, fiscalización y participación. El estudio también considera el rol y grado de aceptación y/o reticencia manifestada por los gobiernos prestatarios con respecto a los mandatos; y también se ponderaron las modificaciones en los bancos, la repercusión en la sociedad civil y los gobiernos deudores a partir del nuevo ejercicio instrumentado. Este capítulo también procura explicar cómo la implementación de los mandatos dentro de los bancos mejorará la gestión de los proyectos y los resultados de los mismos; cómo el acceso a la información que manejan los organismos ayudará a mejorar la comprensión pública de los problemas del desarrollo, mientras que simultáneamente cumplirá una función de contralor de las políticas propuestas.

Desde esta perspectiva, la tarea del desarrollo, es concebida como un ejercicio participativo, y ya no meramente como una transferencia de recursos externos. Para ello los organismos recurren crecientemente a las ONGs. Dependiendo de la actividad y tipo de asesoramiento que los BMDs necesitan, los mismos se relacionan con diversas redes de ONGs. Aquellas radicadas principalmente en Washington son consultadas para obtener su parecer sobre los lineamientos

estratégicos y políticas operacionales de los BMDs en temas sociales y de medio ambiente. Cuando se delega la ejecución misma de proyectos o la supervisión de políticas y programas, como en el caso de los Fondos de Inversión Social, en programas de reentrenamiento de la mano de obra, o en apoyo a la microempresa, la relación de los bancos se desarrolla más bien con ONGs de los países donde la obra o proyecto se desarrollará. Con la creación de mecanismos participativos para incluir a las poblaciones involucradas, en forma directa o indirecta a través de las ONGs locales, se intenta mejorar el diseño e implementación de políticas y el suministro de servicios.

Las siguientes tres secciones del libro hacen referencia a cada uno de los estudios de caso considerados. El análisis de los tres países incluye una presentación de la situación socioeconómica de cada país; el rol y estrategia de los BMDs en cada caso; la aplicación de los mandatos de ambos Bancos Multilaterales y un estudio en detalle de proyectos implementados en cada país escogido. Esta última parte procurará realizar un seguimiento del mandato de participación, su aplicación y los resultados obtenidos. La última parte comprende conclusiones generales de los hallazgos preliminares de los estudios realizados y algunas recomendaciones para lograr una mayor participación y transparencia en los proyectos y programas de los BMDs.

El primer estudio de caso es el argentino. En el mismo, las primeras conclusiones revelan que si bien el desarrollo del movimiento de ONGs en una primera instancia fue tardío, recientemente ha comenzado a crecer de forma muy significativa. El estudio incluye un análisis del panorama general socioeconómico que permite la contextualización de la transformación argentina, y un relevamiento de la estrategia general de apoyo financiero al país por parte de los BMDs. La estrategia general de los BMDs en este país sufrió un cambio profundo entre la década del ochenta y del noventa. Recientemente los BMDs revisaron las magnitudes de sus programas de préstamos y a partir de 1996 ambos bancos, el BM y el BID decidieron priorizar la inversión y reforma de políticas en el sector social.

En cuanto al relacionamiento de la sociedad civil, el Estado y los BMDs, como indican sus autores, Tussie, Mendiburu y Vásquez, encontramos una creciente participación de la sociedad civil a partir del repliegue de las funciones del Estado en la política social y a la pérdida de espacio por parte de los sindicatos. Las ONGs aumentaron así su participación y pueden distinguirse dos posiciones frente al Estado. Una de cooperación y otra de reparo frente a las acciones estatales. La primera implica el trabajo conjunto de las ONGs y el Estado, mientras que la segunda implica distancia y diferenciación con las acciones del

mismo. Esta postura dual de las ONGs resulta también aplicable a las relaciones con los BMDs. Dentro del universo de estas agencias no-gubernamentales no existe un consenso de cooperación con los bancos. Por el contrario, como sucede con respecto a las relaciones con el Estado, un gran número de ONGs desconfía de las iniciativas de los bancos y miran con sospecha y escepticismo el cumplimiento de los mandatos.

En cuanto a la cooperación y participación en las operaciones y proyectos de los BMDs, las ONGs identificaron tres problemas básicos que necesitan ser mejorados para promover un rol más activo de la sociedad civil en la implementación de proyectos. El primer problema hace referencia a la necesidad de que las ONGs sean incluidas en el proceso de diseño de los proyectos, generalmente llevado a cabo en Washington. En segunda instancia, han señalado la inflexibilidad de los BMDs en introducir cambios a sus proyectos una vez que los mismos han comenzado a ser aplicados. Y en tercera instancia, han señalado la dificultad de las negociaciones tanto dentro de las burocracias de los BMDs como dentro de las distintas agencias y departamentos de gobierno que entorpecen y reducen las posibilidades de una efectiva participación de la sociedad civil en los proyectos de los BMDs.

Para estudiar con mayor profundidad y detalle la aplicación y acatamiento del mandato de participación, el estudio del caso argentino centró su estudio en dos proyectos del BID y dos proyectos del BM en donde los componentes participativos desempeñaron un rol central. Los proyectos del BID considerados fueron: "Menores en circunstancias difíciles" e "Hidrovia Paraná-Paraguay". Los Proyectos del BM: "Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)", y el "Programa de Alivio a la Pobreza e Iniciativos de Desarrollo Rural (PROINDER)". Esta parte de la investigación permitió identificar los principales problemas entre las ONGs y los bancos, y también contrastar las líneas de política convergentes y divergentes del BID y el BM. Se compararon sus políticas y la aplicación de la participación de la sociedad civil en cada una de estas instituciones a los proyectos considerados. Las conclusiones, sin embargo, no han resultado demasiado alentadoras en cuanto a los resultados logrados con respecto a la inclusión de la sociedad civil en los préstamos de los bancos. Por el contrario, como se argumenta hacia el final del libro, nuevas posibilidades de corrupción y clientelismo corren el riesgo de asentarse si no se instrumentan nuevas formas de participación y contralor genuinos y mecanismos de focalización de las mismas ONGs.

El segundo estudio trata el caso paraguayo. Los BMDs, han tenido gran protagonismo en la vida política y económica de este país, casi supliendo la falta

de una coherente y sistemática política gubernamental de desarrollo. Teniendo esto en cuenta y como señala su autor, Fernando Masi, no resulta sorprendente que el programa de ajuste estructural del BID se convirtiera prácticamente en el programa económico del gobierno. De esta misma manera, tampoco resultó extraño que las iniciativas de atacar los problemas de pobreza y de falta de desarrollo agrícola sustentable fueran responsabilidad prácticamente de los BMDs, antes que del gobierno paraguayo.

En contraste con los resultados obtenidos en el caso argentino, en este país, los BMDs han ayudado a superar la histórica relación de adversarios que ha caracterizado a las relaciones de la sociedad civil y el gobierno. El enfoque participativo de los BMDs permitió revertir la tradicional antipatía gubernamental de incluir la participación de la ciudadanía en la implementación de políticas sociales. Ha sido la implementación de los mandatos de los organismos multilaterales el factor fundamental que permitió comenzar a romper el prejuicio estatal sobre las organizaciones de la sociedad civil paraguaya. Este relacionamiento entre los BMDs, ONGs y el gobierno revela un mejoramiento en la situación anterior, y por ende un pronóstico más optimista de las transformaciones producidas. El relacionamiento fluido de la sociedad civil con organismos multilaterales, aunque es un fenómeno reciente, revela una mejoría de la situación anterior.

Para realizar un análisis detallado de la implementación de los mandatos de participación en los programas de los BMDs en el Paraguay, el estudio tuvo en cuenta los siguientes proyectos. Auspiciados por el BID se incluyeron: "Participación de la Mujer en el Desarrollo" y el "Programa de Inversiones Sociales" y del Banco Mundial: "Uso racional de la tierra", y "Mejoramiento de la Calidad en la Educación Secundaria". A partir del análisis general de las estrategias, y en particular, de los proyectos mencionados, en este caso también resultó evidente la diferencia existente en las estrategias del BID y del BM. El BID por su parte, demostró una marcada tendencia a favorecer la participación de las ONGs locales, mientras que el segundo, casi sistemáticamente, privilegió la participación de las ONGs y consultoras internacionales.

La tercera parte del libro está dedicada al caso del Perú. Las ONGs, como en el caso de la Argentina, aparecieron con mayor fuerza a partir de la aparición de los programas de ajuste, y también del repliegue del Estado en cuanto a sus funciones sociales. Sin embargo, el caso peruano presenta mayores similitudes con el caso paraguayo que con el caso argentino en cuanto al relacionamiento de la sociedad civil y el Estado. En este país, como señala su

autor, Humberto Campodónico, las relaciones entre las ONGs y el gobierno mejoraron como resultado de las presiones ejercidas por los BMDs. Como en el caso anterior, existen grandes diferencias en las estrategias implementadas por el BM y el BID. En el Perú, curiosamente contrario a lo que sucede en el caso paraguayo, en donde el BID ha sido la fuerza más importante para promover la participación de la sociedad civil, fue el Banco Mundial el responsable de iniciar esta transformación y presionar insistentemente para que la sociedad civil participase en la implementación de varios programas sociales. Las mismas ONGs locales argumentaron que una creciente transparencia y mejor coordinación entre el gobierno, los BMDs y la sociedad civil permitiría mejorar los resultados y la implementación de proyectos.

Este estudio consta de una mayor cantidad de estudios de proyecto. Los préstamos considerados en este caso fueron: del BID "El Programa de Desarrollo Social para Atención a Poblaciones de Bajos Ingresos (Niños Pobres)", del BID y el BM -cofinanciado- "Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Rurales", y del BM, "Préstamo de Salud y Nutrición", "Mejoramiento de la calidad de la Educación Primaria" y el proyecto piloto sobre "Desarrollo Comunitario y Recursos Naturales". Como lo indica Humberto Campodónico, los nuevos mandatos de los organismos financieros y sus nuevos procedimientos de participación son muy poco conocidos por la sociedad peruana. Como en los casos anteriormente estudiados nos encontramos frente a una etapa de transición en la cual la sociedad civil aún no está completamente informada. Se trata de una etapa inicial a partir de la cual otros cambios se producirán a medida que las innovaciones se vuelvan generalizadas.

La última sección del libro comprende reflexiones generales sobre los más importantes hallazgos de la investigación. Las conclusiones obtenidas demostraron una gran diversidad en el impacto producido en los bancos y en las sociedades latinoamericanas a partir de la implementación de las reformas en los organismos internacionales. Sin embargo, existen impactos y procesos comunes en medio de esta diversidad.

A través de los estudios desarrollados, se encontró en los países latinoamericanos la necesidad y el interés local de lograr que los BMDs se convirtieran en instituciones fuertemente responsables, fiscalizadas y abiertas al escrutinio público de la sociedad civil de estos países, y no solamente al de las ONGs de los países aportantes de capital. Un gran número de ONGs en los países latinoamericanos revelaron su insatisfacción con la actual representación ante los BMDs en Washington. Las ONGs del Sur desean ampliar su participación en el escrutinio de

las actividades de los bancos extendiendo de esta forma, su participación e injerencia no sólo a nivel nacional sino también en la sede de los BMDs.

Los estudios también revelaron la existencia de problemas de abordaje en cuanto al significado y calidad del concepto de participación. Los BMDs, suelen dar un abordaje más instrumental al tema de la participación percibiéndola como un medio para lograr mejores resultados. Sin embargo, las ONGs, por su parte, consideran a la participación tanto un medio como un fin. La participación posee en sí misma un componente de poder que les permite una mayor injerencia y control sobre las actividades de los bancos, y no sólo de los resultados obtenidos.

Uno de los aspectos más positivos verificados, es que en muchos casos, algunos de los sectores de la sociedad civil más afectados por los proyectos de los BMDs, a partir de la nueva modalidad participativa aplicada, logran hacer conocer sus demandas. Por primera vez, en algunos casos, se logró que las recomendaciones u objeciones presentados por la sociedad civil fuesen tomados en cuenta en la toma de decisiones subsiguiente.

A partir de nuevas formas de interacción analizadas los estudios también manifestaron tendencias de cooptación de los ONGs y su personal por parte de los BMDs a través de la asignación de fondos a proyectos seleccionados. Las investigaciones también señalaron nuevas formas de clientelismo instrumentadas desde el Estado como distribuidor de fondos para con las provincias y entidades encargadas de la ejecución de los proyectos.

Estos hallazgos preliminares muestran que la aplicación de los mandatos no ha podido eliminar eficientemente las fuentes de corrupción que quitan transparencia a sus programas, de allí la necesidad de reformular o corregir el desempeño para hacer efectivo el objetivo de sus mandatos. Todas estas conclusiones tentativas tienen la función de redireccionar la instrumentación de las nuevas modalidades y pulir las formas de implementación de los mandatos. El propósito final es corregir sobre la marcha aquellos errores que entorpecen la eficacia en la implementación de los programas y mejorar el accionar de los bancos, para que los mismos catalicen una política pública participativa, transparente y propiamente fiscalizada.

# Transparencia, fiscalización y participación

## La implementación de los nuevos mandatos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

Paul J. Nelson<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en tanto Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), son hoy importantes actores en América Latina y el Caribe, dada su creciente influencia política y financiera.<sup>2</sup> Su protagonismo en el diseño de los programas de ajuste, su condicionalidad y las controversias surgidas en relación al impacto medioambien-

1. Center for Global Change. University of Maryland-College Park, USA.

2. El Banco Mundial comprende el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), fundado en 1945, para otorgar préstamos a gobiernos a tasas comerciales; y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), fundada en 1959, para otorgar préstamos sin interés y largos períodos de gracia a los gobiernos de los países más pobres.

El BID, fundado en 1959, tiene 46 países miembros, incluyendo 17 países extrarregionales. Los préstamos del BID en 1994, ascendieron a US\$ 5.300 millones, e incluyeron casi US\$ 4.700 millones en préstamos a tasas de mercado y US\$ 543 millones en préstamos concesionales, de menor escala, por medio del Fondo de Operaciones Especiales.

Ambos bancos están conformados por los gobiernos miembros, y están gobernados por la Asamblea de Gobernadores y un Directorio Ejecutivo. El poder de voto varía según las contribuciones de capital de cada país miembro.

tal de algunos de sus proyectos han colocado a los bancos de desarrollo en el centro de la tormenta. Las necesidades financieras de la región continúan asegurando a ambos BMDs un rol destacado a futuro. Más allá de su influencia tradicional en virtud de su condicionalidad sobre las políticas macroeconómicas y políticas sectoriales, otro grupo de temas relacionados con la sociedad civil, los derechos humanos, la transparencia, fiscalización y participación popular han pasado a integrar la agenda de ambas instituciones en la región. Hoy también, este segundo grupo de temas es parte de la condicionalidad multilateral.

Ambos BMDs han tenido que poner en práctica sendos mandatos tripartitos de fiscalización, transparencia y participación. Los tres aspectos de estos nuevos mandatos son potencialmente muy extensos. En primer lugar, los nuevos mecanismos de fiscalización están destinados a recibir demandas de particulares. Esto extiende los límites de la responsabilidad de los bancos más allá de su obligación hacia los gobiernos, incorporando una modalidad de fiscalización de los ciudadanos de los países miembros. En segundo lugar, las nuevas políticas de difusión de información desafían la naturaleza hasta ahora privilegiada de la información en la relación banco-gobierno. Por último, las prácticas para incrementar la participación en algunas operaciones ponen a los bancos en contacto con un mayor número de "clientes".

Las nuevas políticas constituyen un paso sin precedentes para las organizaciones internacionales. Por un lado, al implementar modalidades de participación, transparencia y fiscalización, los bancos están estableciendo nuevos términos en el debate político, lo que les permite mantener algún tipo de control sobre el rumbo de las reformas. Por otro lado, las medidas de transparencia y la fiscalización de sus operaciones, en tanto mecanismos puntuales y acotados, pueden tener el efecto de limitar la implementación de otras propuestas más radicales o que escapen al control de las autoridades de los bancos.

Este informe contribuye a la revisión de los nuevos mandatos tripartitos comparando su significado, contenido e implementación en las sedes del BM y en el BID. La investigación en la sede de ambas instituciones financieras tiene el objetivo de examinar los mecanismos creados, y los pasos dados (y resistidos) para adaptar los mecanismos vigentes hasta el presente y promover los nuevos mandatos, tanto entre gobiernos miembros como entre el personal de la entidad.

En la siguiente sección se examinan ciertos aspectos relevantes de las relaciones de los bancos con organizaciones no gubernamentales (ONGs) interesadas en las tres áreas de fiscalización, transparencia y participación. La tercera

sección analiza la adopción e implementación de los mandatos para incrementar la difusión, fiscalización y participación y al final de la misma se presenta una síntesis de los contenidos y avances de estos temas por cada BMD (Gráfico 1). La cuarta sección analiza los actores involucrados en la implementación de los nuevos mandatos y ofrece algunas proyecciones a futuro a modo de conclusión.

## 2. LAS REFORMAS DE LOS BANCOS DE DESARROLLO Y LA AGENDA DE LAS ONGs

La agenda de reforma de los BMDs surgió del interés de las ONGs en defender temas como el medio ambiente, el desarrollo y los derechos humanos. Durante la década de los '80, el BM fue objeto de las críticas más intensas, lo cual provocó la adopción e implementación temprana de reformas. El BID ha tenido la ventaja de poseer por lo general una más "benévola" imagen como institución perteneciente a gobiernos prestatarios. Como parte de la región antes que agente externo, el BID parece partir con mayor grado de confianza, incrementada luego con su trabajo en áreas políticamente sensibles como son la reforma del poder judicial o el apoyo a la tarea legislativa. A diferencia del BM, el BID ha tenido la suerte de no ser aún identificado como responsable de los programas de ajuste o de proyectos controvertidos.

Como banco regional, el BID tiene un estilo o cultura de consenso, lo cual se traduce en diferentes maneras de llevar a cabo sus objetivos en relación a las autoridades. Esta cultura ha marcado su camino. Las nuevas políticas son impulsadas más por la administración, que por iniciativa del Directorio. El Directorio, integrado por una mayoría de gobiernos prestatarios, genera resistencias a la mayor transparencia, fiscalización y participación. En ciertas ocasiones, la administración ha promovido nuevas políticas como los lineamientos para el reasentamiento de comunidades indígenas, temiendo que el Directorio pudiera desvirtuar la iniciativa.

Por el contrario, el carácter de entidad global del BM no le permite identificarse con una región determinada. Tiene, por ello, una estrategia diferente, absteniéndose de participar de toda actividad "política", o calificando de experiencia "técnica" a la gran influencia política que ejerce particularmente desde que el proceso de ajuste lo colocó crecientemente en el papel de regulador de las políticas adoptadas por los gobiernos, en áreas tales como la utilización de los recursos naturales, la difusión de la información y evaluaciones medioambientales. Con la extensión y

la profundización de su condicionalidad, el Banco Mundial también extendió en paralelo su doctrina de intervención "apolítica".<sup>3</sup>

## 2.1 La creciente influencia de las ONGs en los BMDs

El interés de las ONGs por los BMDs no es nuevo. Hay una larga historia de participación esporádica de ONGs junto a las comunidades locales en sus proyectos. Las ONGs también han ejercido presiones en los países industrializados para obtener fondos fiscales para financiar las ventanillas concesionales. Pero la participación de las ONGs creció especialmente en la década del '80, debido a tres circunstancias puntuales.

En primer lugar, las ONGs internacionales defensoras del medio ambiente lanzaron una campaña en 1983 para impulsar reformas en las modalidades de préstamo de los BMDs. La campaña estaba dirigida a todos los BMDs y comenzó con una serie de críticas de proyectos específicos, generalmente relacionados con reasentamientos forzados de comunidades, para permitir la realización de proyectos de infraestructura de gran escala.<sup>4</sup> Diversas ONGs como "Amigos de la Tierra" y el "Fondo de Defensa del Medio Ambiente" poseen una larga trayectoria como grupos de presión en Estados Unidos. Trabajan con filiales y con organizaciones nacionales y locales de la región, desarrollando campañas de información pública y practicando un intenso "lobby" en el Congreso norteamericano. Asimismo, desde hace ya un tiempo se reúnen con representantes de los BMDs para acelerar la protección del medio ambiente tanto en el planeamiento como en los proyectos.

En segundo lugar, el volumen de los préstamos otorgados por el BM en los años '80 y el BID en los '90 para llevar adelante los programas de ajuste aumentaron al protagonismo de los BMDs y el impacto de la condicionalidad. El BM, en particular, fue asociado con las políticas de austeridad y ajuste que provocaban altos costos en términos políticos y humanos. Es así que surgió un debate sobre la calidad de la condicionalidad asociada al financiamiento.

3. Ver P. Nelson (1995).

4. Para mayores detalles, ver D. Wirth, (en prensa); y B. Rich (1994).

En tercer lugar, el debilitamiento del Estado produjo un creciente reconocimiento del potencial servicio prestado por particulares a través de las ONGs. El BID fue el primero en expandir sus contactos con ONGs y en diseñar formas de financiamiento a proyectos que las involucraban. Su programa para microemprendimientos, financiado a través del Fondo (concesional) de Operaciones Especiales fue un pionero en esta materia.<sup>5</sup>

En Estados Unidos, la campaña desarrollada por las ONGs comenzó como un esfuerzo para mitigar los impactos medioambientales de los préstamos de los BMDs. Para contrarrestar los efectos indeseados de proyectos como la construcción de represas y centrales hidroeléctricas y reasentamientos de poblaciones marginales, sumaron los esfuerzos de ONGs locales, sindicatos, asociaciones rurales y organizaciones comunitarias locales. Al asociarse con los movimientos locales, las ONGs internacionales modificaron su discurso conservacionista, poniendo mayor énfasis en los costos humanos y los efectos sobre el "desarrollo sustentable". A veces, las críticas de las ONGs a los préstamos destinados a grandes proyectos de infraestructura y de construcción de caminos lograban retrasar o modificar los proyectos. La campaña de críticas también contribuyó a atraer la atención sobre la relación entre el manejo local de los recursos naturales y el medio ambiente a nivel global; las cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías étnicas; y la necesidad de una mayor participación y acceso a la información por parte de los afectados para mejorar el diseño de los proyectos financiados por los BMDs.

La labor de las ONGs también llevó a la formación de nuevas redes organizativas a nivel regional. En 1994 se estableció la Red sobre Bancos Multilaterales de Desarrollo (Red Bancos) en Montevideo y contó con el apoyo del Instituto del Tercer Mundo y el Bank Information Center en Washington. La Red Bancos coordina una cadena de ONGs especializadas en los BMDs, permitiendo profundizar la labor en la región más allá de las agrupaciones situadas en Washington. Entre sus funciones figuran la diseminación de información y la coordinación de investigaciones procurando así expandir el contacto de las ONGs de América y el Caribe con los BMDs y compensar el papel dominante de ONGs europeas y norteamericanas.<sup>6</sup>

5. Ver D. Tussie (1995).

6. Ver K. Treakle (1994).

La disputa entre ONGs medioambientales y los BMDs en relación a los proyectos del Polo Noroeste en Brasil es un ejemplo temprano e importante de la estrategia e impacto del accionar de las ONGs. Los proyectos del Polo Noroeste involucraban préstamos del BM que alcanzaban a US\$ 443 millones, y del BID (para el Estado de Acre) de US\$ 58,5 millones. Los emprendimientos estaban destinados a facilitar la colonización de los estados del noroeste del país: Rondônia, Mato Grosso y Acre, por medio de la pavimentación de una importante autopista, la construcción de rutas menores, y el impulso de asentamientos locales. Pero los reasentamientos aceleraron la deforestación, agravaron el conflicto social, estimularon la especulación sobre la tenencia de tierras y crearon problemas de salud pública.

En 1985, grupos medioambientales, trabajando conjuntamente con sectores conservadores del Senado de Estados Unidos, forzaron al BM a interrumpir el financiamiento del proyecto.<sup>7</sup> Posteriormente, Estados Unidos se abstuvo de votar sobre la aprobación del proyecto en el BID, por lo cual la administración decidió detener su financiamiento. A su vez, el gobierno de Brasil debió desarrollar e instrumentar un programa de protección del medio ambiente y de las tierras de las poblaciones indígenas del lugar. La preocupación de las ONGs por el uso de los recursos naturales se tradujo en un mayor interés sobre las políticas en materia energética, forestal, etc., y en temas como la fiscalización y transparencia de los BMDs.

Simultáneamente, prosiguió un diálogo de menor perfil y generalmente menos confrontativo entre las ONGs y los BMDs sobre temas como la erradicación de la pobreza, políticas sociales y de ajuste estructural. Las ONGs especializadas en BMDs confluyeron con las ONGs dedicadas al medio ambiente. Mientras las últimas se focalizaban en un tema, las primeras generalmente discutían las políticas de los BMDs a niveles más generales. La mayoría de las ONGs de desarrollo han apoyado la continuación del financiamiento a los BMDs, en tanto que muchas ONGs medioambientales han preferido recurrir a la amenaza de suspender el financiamiento como elemento de presión.

Hoy por hoy, tanto el BM como el BID han establecido canales de diálogo con ONGs. Desde sus sedes en Washington, los dos BMDs muestran una tendencia a relacionarse mayormente con ONGs situadas en Estados Unidos. En el BM, el

7. Ver B. Rich (1994).

vicepresidente para medio ambiente, el personal del Departamento de África y el encargado de fomentar la participación mantienen reuniones regulares con ONGs. Aunque el BID mantiene un diálogo menos centralizado exclusivamente en Washington, también se vio presionado a ampliar la discusión a las ONGs.

En 1982 se creó un Comité de Enlace entre ONGs-BM, formado por 25 ONGs internacionales, con la intención de crear un foro de debate de políticas. El Comité ha centrado su atención en el ajuste estructural y en la participación popular. También se organizaron reuniones esporádicas a nivel nacional y regional, de carácter trilateral entre gobiernos, ONGs y el BM. Además, el Comité comenzó a apoyar reuniones regionales anuales a partir de 1994, para discutir temas específicos de la región y estimular una mayor participación de ONGs locales.<sup>8</sup> La primera reunión regional para América Latina y Caribe se celebró en Paipa (Colombia), y el debate se centró en torno a la participación en los fondos de inversión sociales. Al momento de escribir se está planeando la próxima en Nicaragua para el 10 y el 11 de junio de 1996.

El BID, por su parte, inició una serie de Reuniones de Consulta a partir de 1987. Hasta el momento se han celebrado un total de cinco reuniones, la más reciente en Barbados en 1994. A diferencia del BM, que se reúne con ONGs de desarrollo para discutir sobre los efectos del ajuste, el BID efectuó las reuniones de consulta mayormente con agrupaciones medioambientales. Este sesgo contribuyó a crear tempranamente una buena imagen del BID con referencia al medio ambiente. Un informe del BID de 1990 reconoció las ventajas de la prioridad dada a las ONGs dedicadas a la conservación y el medio ambiente, pero también admitió que las ONGs que se dedican a la pobreza, la cultura y los derechos de las comunidades indígenas "requieren una atención similar".<sup>9</sup>

Las ONGs en Estados Unidos y en Europa han percibido a los BMDs como una fuente de influencia indirecta sobre las políticas y los proyectos de los gobiernos de los países prestatarios en donde las ONGs tendrían -de otra manera- una influencia limitada. En tanto que buscan influir sobre las operaciones de los MBDs, en última instancia también contribuyen a fortalecer a los BMDs frente a los gobiernos prestatarios en los temas de su interés: evaluaciones de medio ambiente o de condiciones sociales.

8. Algunos ejemplos incluyen una reunión "trilateral" para el Cono Sur en 1989, y una a nivel nacional en Honduras en 1991.

9. Ver BID (1990), p. 3.

En los países en vías de desarrollo, las ONGs actúan desde una situación estratégica diferente. En muchas ocasiones, las comunidades minoritarias recurren a los BMDs en un esfuerzo por dar alcance internacional a temas como el reasentamiento de poblaciones, o los derechos territoriales de comunidades indígenas, sobre los cuales no tienen respuesta de su gobierno. La influencia internacional obliga a los BMDs a ser más sensibles a estos reclamos de lo que son algunos de los gobiernos prestatarios. Por el contrario, cuando se trata de temas de ajuste estructural, las ONGs por lo general buscan mantener las cuestiones de política económica en un plano puramente doméstico, limitando la influencia de los BMDs sobre políticas internas.<sup>10</sup>

Existen diferentes percepciones sobre la colaboración entre los BMDs y las ONGs. Por momentos se las idealiza, especialmente en temas de medio ambiente, como el punto de partida de redes internacionales que permiten incrementar la participación y la democracia a nivel global. En otros casos, la colaboración se percibe en forma negativa como parte de la estrategia de una elite iluminada y dominada desde Washington.<sup>11</sup> Sin embargo, una visión más objetiva de la realidad debe tener en cuenta la cambiante interacción dentro de las coaliciones y alianzas de ONGs, tanto del norte como del sur, que trabajan desde diferentes situaciones estratégicas.

## 2.2 Los años '90 y el surgimiento de un entorno favorable a los nuevos mandatos

A principios de la década del '90 hubo tres hechos que fortalecieron la capacidad de influencia de las ONGs: la creación de una comisión independiente para investigar la participación del BM en el proyecto Sardar Sarovar en la India; un estudio interno crítico sobre la cartera de préstamos y prácticas del BM; y un breve período de gran apoyo a las reformas por parte del Congreso de Estados Unidos. Estos hechos condujeron al BM a prestar más atención a los reclamos de las ONGs

10. Para ejemplos, ver J. Riker (1993) sobre Indonesia; M. Keck (en prensa) sobre Brasil; sobre ajuste estructural ver R. Broad (1988) sobre las Filipinas; y C. Heredia y M. Purcell (1994) sobre México.

11. Para una visión positiva, ver B. Rich (1994). D. Sherk y E. Berg (1993) representan una visión crítica.

y dieron un nuevo dinamismo a la búsqueda de políticas participativas como parte de la condicionalidad.

El primer hecho, la creación de una comisión de estudio del controvertido proyecto Sardar Sarovar, planteó dudas sobre la habilidad o disposición del BM a implementar sus propias políticas respecto de los esquemas de reasentamientos forzados, y la construcción de grandes represas. Años de protestas y conflictos, encabezados por agrupaciones locales con el respaldo de ONGs internacionales, impulsaron la creación de una comisión de estudio independiente, un mecanismo hasta entonces sin precedentes, para estudiar el papel del BM en el proyecto. La comisión concluyó que el proyecto presentaba serias fallas; que no tomaba en consideración las propias políticas del BM para prevenir problemas ambientales; y que esa falta de consideración no era una excepción.<sup>12</sup> A raíz de ello, el gobierno de la India abandonó los acuerdos de financiamiento y anunció su intención de completar la obra con fondos provenientes de otras fuentes. Pero el informe de la comisión tuvo un impacto aún mayor: el proyecto Sardar Sarovar se transformó en un ejemplo de la necesidad de dar lugar a una mayor participación y transparencia, y de crear un mecanismo independiente aunque reconocido oficialmente para recibir quejas y demandas.

El segundo hecho, de carácter interno al BM, fue el informe sobre su cartera realizado por un grupo dirigido por el ex vicepresidente del organismo, Willi Wapenhans. El informe Wapenhans destacó fallas en la implementación de los proyectos, y calificó de "bajo rendimiento" al 39% de la cartera de préstamos. El informe provocó gran consternación en el Banco Mundial.

Conjuntamente, el proyecto Sardar Sarovar y el informe Wapenhans aumentaron la urgencia de dar respuesta a las viejas demandas de mayor transparencia y participación. Las propuestas de las ONGs para establecer mecanismos de fiscalización datan de 1990 cuando el National Resources Defense Council presentó un trabajo en ese sentido. En 1990, también se habían presentado propuestas para el nombramiento de un ombudsman en el BM que, a partir de la atención generada por "préstamos problemáticos" del BM en 1992 y 1993, contaron con mayor apoyo. Propuestas posteriores de Environmental Defense Fund y de Daniel Bradlow, del Washington College of Law, otorgaron

12. Sobre el caso Sardar Sarovar, ver B. Morse y T. Berger (1992).

mayor credibilidad a la idea al atraer la atención del mundo académico y parlamentario.<sup>13</sup>

Por último, la reforma se puso en marcha cuando una comisión del Congreso de Estados Unidos amenazó con retener fondos para la reposición del capital de la Asociación para el Desarrollo Internacional (ADI) del BM hasta que se implementara una nueva política. La administración del BM reaccionó rápidamente y presentó propuestas para mejorar la transparencia y la fiscalización. El incidente fue, tal vez, el ejemplo más explícito de la influencia del Congreso norteamericano en el BM, ya que los fondos de la ADI, que habían sido autorizados por el Congreso en tres desembolsos anuales, quedaron retenidos hasta que el BM se comprometió a adoptar reformas en ambos sentidos.

En el BID el proceso se desarrolló de manera inversa. Las ONGs se convirtieron en una importante fuente de consulta en relación a las propuestas que emanaban del Directorio, pero no llegaron a tener tanta influencia en dirigir el debate como ocurrió en el BM. Además, las ONGs radicadas en Estados Unidos contaron con escaso apoyo de sus pares de la región para impulsar reformas dentro del BID, en comparación con el apoyo brindado a las reformas del BM por ONGs de Asia. Este contraste regional merece ser estudiado detenidamente en sucesivos estudios para analizar sus causas y sus implicancias.

En Washington, las ONGs que han procurado influir sobre proyectos específicos y han enfrentado dificultades en obtener documentos de proyectos han levantado las banderas de la transparencia y la fiscalización. En general, las ONGs situadas en Washington, preocupadas por el medio ambiente y que han otorgado una gran prioridad a las políticas para mejorar la difusión de información, representan un número inferior. Entre las organizaciones de Washington más activas están: The Bank Information Center, The Environmental Defense Fund, The National Wildlife Fund, y The National Resources Defense Council. Para aquellas ONGs interesadas en las políticas de los BMDs en general (participación, consideración de la pobreza para préstamos sociales, etc.), las políticas de transparencia son de menor interés que la necesidad de participación. Las ONGs con interés en establecer un mecanismo de fiscalización a través de un panel de apelación son menos. Para la mayoría el

13. Las ONGs consideraron otros mecanismos de fiscalización, especialmente mecanismos para compartir la responsabilidad de deudas acumuladas por proyectos fallidos, y para incrementar la responsabilidad personal de funcionarios en proyectos mal diseñados. Ninguno de los mecanismos encontró apoyo oficial.

acceso a la información es un primer paso, pero la fiscalización mediante paneles de apelación no es considerada tan relevante en tanto y en cuanto es vista como un recurso de última instancia a ser usado cuando las instancias anteriores fracasan.

Cabe señalar, por último, que las nuevas políticas y mecanismos adoptados por los BMDs no crean por sí mismos organizaciones abiertas, confiables y participativas. Constituyen apenas los primeros pasos y son un compromiso entre los intereses contradictorios de los gobiernos miembros y los grupos organizados de ciudadanos. Dado su carácter contradictorio e incipiente, se observan diferentes estrategias, avances y puntos de conflicto en el ámbito del BID y del BM en los nuevos mandatos de transparencia, participación y fiscalización.

### 3. RESEÑA DE LOS NUEVOS MANDATOS

#### 3.1 Transparencia y políticas de difusión de información

##### 3.1.1 Origen y desarrollo

El estudio del origen y evolución de las nuevas políticas de difusión de la información va más allá del mero interés histórico; permite observar la interacción del Estado con actores no gubernamentales en un área en la cual los BMDs se sienten vulnerables. El estudio permitirá, además, vislumbrar algunos de los temas políticos e institucionales que surgirán a medida que se implementen nuevas prácticas. A partir de 1993 y 1994, respectivamente, el BM y el BID adoptaron el principio de que debía darse a luz la información frente a la "inexistencia de una razón seria para retener la confidencialidad".<sup>14</sup> Hasta entonces, ambos BMDs habían subrayado el derecho de los gobiernos miembros a la confidencialidad. Los documentos de préstamos tenían el carácter de información privilegiada: se consideraba que eran los gobiernos quienes tenían el derecho de diseminar o no la información relacionada con los proyectos. En 1989 el BM tomó un primer paso al adoptar una política que permitía la difusión de información siempre que no hubiera una razón que obligara a mantener la confidencialidad.<sup>15</sup> Pero en la práctica, se continuó protegiendo la relación con las autoridades y tomando posición a favor de

14. Ver BID (1994 b).

15. Ver Banco Mundial (1989).

preservar la confidencialidad. De la misma manera, el BID tendió a proteger la confidencialidad de la información. Su premisa era difundir información sólo cuando hay una justificación específica para hacerlo. El objetivo era proteger de la "influencia externa" al personal, y que el compromiso de confidencialidad sirviera para impulsar el intercambio de información con las autoridades de los países.

Hubo tres factores en las décadas del '70 y '80 que catalizaron los cambios a favor de una mayor difusión. Primero, surgió en el Norte una conciencia creciente de las implicancias a nivel global de la administración de los recursos naturales locales, por ejemplo, de los bosques tropicales. Ello socavó el derecho de las autoridades nacionales de mantener el medio ambiente como un tema confidencial. En segundo lugar, repetidos errores en el reasentamiento de comunidades, expulsadas de sus tierras por obras de infraestructura financiadas por los BMDs impulsaron una campaña que argumentaba que los proyectos financiados con fondos públicos (o garantizados por el Estado), no deberían violar los derechos de los ciudadanos. En tercer lugar, ganó peso la creencia -incluso entre los administradores de proyectos-, de que brindar información a los afectados contribuiría a mejorar la viabilidad económica y sustentabilidad de los proyectos.

Con anterioridad a estos factores catalíticos algunos miembros del Directorio del BM habían expresado su preocupación por la forma segmentada o tardía en que les llegaba la información. A medida que crecía la cantidad y el volumen de proyectos, se asistía a una reducción de la capacidad operativa del Directorio para revisarlos en detalle. El gobierno de Estados Unidos fue uno de los primeros en buscar apoyo de organizaciones externas para revisar los proyectos presentados al Directorio. Para ello, distribuía documentos internos sobre proyectos entre ONGs de Washington para recibir comentarios y propuestas de éstas. Esta práctica llevó a que algunos miembros del Directorio criticaran este acceso privilegiado a la información que tenían las ONGs en Estados Unidos.<sup>16</sup>

En 1993 el acceso a la información se convirtió en tema de discusión en el Congreso de Estados Unidos. Se formó un grupo de trabajo para hacer recomendaciones que luego sirvieron de base para la política que finalmente resultó aprobada por el Directorio del banco en agosto de 1993.

La política de acceso a la información amplió el volumen de información disponible al público en las distintas etapas del ciclo del proyecto. Para cada proyec-

16. Ver B. Stokes (1993).

to se elabora y distribuye un Documento de Información sobre el Proyecto (DIP) que presenta los principales objetivos, los costos, temas de medio ambiente, las agencias gubernamentales de implementación, y otros datos relacionados con las licitaciones públicas y los servicios de consultoría. Además del DIP, se ponen a disposición del público las evaluaciones de impacto ambiental de aquellos proyectos catalogados como sensibles al medio ambiente, o el análisis ambiental para los menos sensibles. También incluye planes de reasentamiento y de desarrollo de comunidades indígenas. La posibilidad de dar a luz una categoría más amplia de información denominada "datos de información técnica", con anterioridad a la evaluación del proyecto, queda a discreción de los directores del Departamento del país en cuestión dentro del banco, siempre que no se distribuya material confidencial. Otros documentos del proyecto, incluyendo los Informes Finales de Evaluación y los resúmenes de evaluación, quedan a disposición del público una vez que el Directorio aprueba el proyecto.

Para finalizar, el público sólo puede acceder a algunos documentos que no están directamente relacionados con proyectos específicos -como los Planes Nacionales de Acción de Medio Ambiente, los Informes Económicos y Sectoriales por país, y los Documentos de Política Sectorial- recién cuando han sido aprobados por el Directorio, en tanto que las opiniones legales se dan a conocer solamente cuando lo decide el Directorio. Los documentos se pueden obtener a través de los Centros de Información Pública (CIP) en Washington, París y Tokio, y por medio de las representaciones del BM en cada país y las misiones residentes.<sup>17</sup>

Por su parte, la política de difusión de la información del BID fue el primer tema de discusión sobre cuestiones de procedimiento planteadas por Estados Unidos una vez finalizada la negociación sobre el contenido de la Octava Reposición. En 1993, el Departamento del Tesoro incluyó la política de acceso a la información, y trabajó en la elaboración de una propuesta conjuntamente con ONGs norteamericanas. La propuesta de Estados Unidos era que la política adoptada fuera "análoga a las adoptadas por otros BMDs", en referencia directa al BM. Las ONGs con

17. La Corporación Financiera Internacional (CFI) dispuso en julio de 1994 que el Resumen Informativo del Proyecto y las evaluaciones de medio ambiente para cada proyecto que estaba a disposición del público. La CFI, que otorga préstamos a empresas privadas, continúa manteniendo la mayoría de los documentos con carácter privado, y sólo concede información si posee su previa aprobación. Los documentos de la CFI están disponibles en los Centros de Información Pública del BM.

base en Estados Unidos respaldaron la posición del Departamento del Tesoro y cuando surgió la posibilidad de que el Director Ejecutivo de Brasil procurara debilitar el alcance de la resolución, alertaron a las ONGs de la región sobre dicha posibilidad. La resolución fue aprobada sin cambios el 12 de octubre de 1994.

Las características de la política de difusión del BID son similares a las del BM. En Washington sólo se da a luz un Perfil de Proyecto antes de la aprobación del proyecto por el Directorio. Los Perfiles se van actualizando durante la elaboración del proyecto para reflejar cambios de planes, y se elimina la información confidencial que el prestatario no quiere dar a conocer. La información sobre temas medioambientales se distribuye a nivel nacional. Se incluye una síntesis descriptiva sobre temas de medio ambiente llamada "Resumen medioambiental", junto con las evaluaciones de impacto ambiental y los análisis ambientales. Generalmente estos informes se distribuyen a través de los CIP luego de haber sido aprobados por el Directorio.

Luego de que el Directorio aprueba el préstamo, se distribuye el plan de cooperación técnica, o las propuestas de financiamiento de microemprendimientos. Los documentos no relacionados con el proyecto, como estudios sectoriales e informes de política están a disposición del público luego que son aprobados por el Directorio. Los Documentos de País con la estrategia general del banco en el país han comenzado a ponerse a disposición del público luego de ser aprobados por el Directorio.

### 3.1.2 Implementación e institucionalización

Se plantean las siguientes cuatro preguntas al considerar la implementación del sistema de difusión de la información:

- 1) ¿Cuál es el grado de solidez de las disposiciones y hasta qué punto se implementaron los procedimientos aprobados?
- 2) ¿Cuál es el grado de acceso a la información por parte del público?
- 3) ¿Responde la información a los requerimientos de los distintos grupos?
- 4) ¿Están los BMDs adoptando nuevos pasos para hacer más transparentes y accesibles sus operaciones al público?

El BM comenzó a aplicar la política de difusión 14 meses antes que el BID, por lo cual, la respuesta a dichas preguntas será más extensa en el primer caso. Además del menor tiempo transcurrido, el Centro de Información Pública (CIP) del BID no dio todavía a conocer el informe de su primer año de operaciones. Pasaremos a responder las preguntas arriba planteadas con estas consideraciones en cuenta.

1. *¿Cuál es el grado de solidez de las disposiciones y hasta qué punto se implementaron los procedimientos aprobados?* Ambos BMDs establecieron centros de información pública en Washington y en Europa. El CIP del BM en Washington está separado de la sede principal, lo que permite el ingreso directo del público, sin tener que pasar por el control de seguridad. En cambio, el CIP del BID está ubicado dentro de la sede. Los dos centros cuentan con personal capacitado y material para responder a las solicitudes de información, y ambos estarán incorporados a la red Internet para que el público pueda acceder a los documentos directamente.

Los mecanismos de difusión funcionan mejor en Washington, donde hay un público más sensible o alerta a estos temas y hay más información disponible que en las representaciones por país. Se ha constatado que el requerimiento de ciertos documentos se canaliza con más premura en las sedes centrales que en las representaciones fuera de Washington. Por ejemplo, algunas ONGs que buscaban información sobre el Proyecto de Medio Ambiente de la Frontera Norte de México debieron aguardar varios meses para luego recibir los documentos poco tiempo antes de la aprobación por el Directorio.<sup>18</sup> Una ONG independiente, el Bank Information Center, realizó un estudio del sistema de implementación de la nueva política en el BM ocho meses después de su entrada en vigencia. Los resultados señalaban que "la mayoría del personal en las representaciones no estaba informado de la nueva política o no estaba preparado para responder a los nuevos requerimientos de ésta".<sup>19</sup>

Para remediar faltas de este tipo, la División de Operaciones del BM recibe reclamos de ONGs sobre la implementación de la nueva política en las representaciones. Algunas ONGs también han establecido contactos en Washington con la oficina de enlace del BM encargada de las relaciones con ONGs, para tratar de canalizar sus necesidades.

18. J. Thibodeau (1995), p. 6.

19. Bank Information Center (1995), p. 4.

La oficina del BM en Jamaica abrió un centro de información regional para el área del Caribe, gracias al interés del gobierno de Jamaica. En la Universidad de las Indias Occidentales un centro de información presta servicios similares a los que se otorgan en la sede de Estados Unidos y en Europa. Se está tratando de impulsar cambios similares en los departamentos del banco que se encargan del contacto con las ONGs en los nueve países de la región donde el banco tiene programas significativos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú y Venezuela.

El BID ha avanzado en forma más ad hoc. Por un lado, desde la sede se ha recomendado a las representaciones formar un Comité Asesor formado por ONGs locales. Por el otro, la política de acceso a la información no parece estar uniformada. Por ejemplo, en la oficina del BID en Paraguay, personal de la institución comunicó a algunas ONGs que no tenían obligación de darles la información solicitada, y que la nueva política sólo era resultado de la presión de Estados Unidos y de un funcionario de la gerencia principal del banco.

2. *¿Cuál es el grado de acceso a la información por parte del público?* Los documentos para la información pública del BM, hasta ahora no dan información adecuada como para permitir que la comunidad o las ONGs evalúen el posible impacto de un proyecto. Sin embargo, se notan esfuerzos por ir adecuando paulatinamente la información brindada al público. Cuando se anunció la política de difusión, algunas ONGs expresaron su falta de confianza en que los documentos de información pública (DIP) distribuyeran suficiente información sobre la localización del proyecto, sobre las negociaciones en torno de éste, su planeamiento y posibles impactos, como para que las comunidades afectadas pudieran investigar y pedir participar del proceso de planeamiento. Un estudio piloto de algunos DIPs elegidos al azar casi inmediatamente después de la reforma, concluyó que estas preocupaciones no estaban muy alejadas de la realidad: los resúmenes de dos páginas distribuidos por el BM a través de los DIPs omitían no sólo la información confidencial requerida, sino también una buena parte de los datos del Resumen Ejecutivo Inicial del proyecto, un documento de trabajo interno. Desde entonces, los DIPs se han expandido; hoy dos páginas de resumen se consideran como un mínimo. A la vez la información brindada parece ser cada vez más útil a los grupos interesados.<sup>20</sup>

20. Ver Bank Information Center (1995), pp. 6; 12.

Las ONGs sostienen que los documentos para la información pública deben ser un reflejo de los documentos de trabajo interno. Si fueran muy distintos, en lugar de facilitar la fiscalización pública, funcionarían como mecanismos de relaciones públicas.

3. *¿Responde la información a los requerimientos de los distintos grupos?*

Las autoridades nacionales y las empresas son los que más solicitan documentos en los CIPs del BM. La demanda de informes creció a un promedio de 10% mensual en el año fiscal 1995, alcanzando una cifra superior a los 30,000 solicitudes para todo el año. Más de la mitad de los requerimientos de informes del CIP en la sede del BM son de empresas y agencias del gobierno, mientras que sólo un 2% se origina en las ONGs.<sup>21</sup> No hay información sobre el origen de solicitudes de informes ni en las representaciones nacionales del Banco Mundial ni del BID.

4. *¿Están los BMDs adoptando nuevos pasos para hacer más transparentes y accesibles sus operaciones al público?* El BM y ONGs en Washington han creado un grupo de trabajo para analizar la implementación de la política de difusión de información. El grupo, del que participan cuatro ONGs,<sup>22</sup> ha tratado temas tales como la traducción de documentos a diferentes idiomas, problemas específicos de implementación en las representaciones, y propuestas de cooperación entre organizaciones internacionales para establecer centros de información. El BID, entretanto, autorizó el establecimiento de un grupo de monitoreo similar con ONGs en sus oficinas de Washington.

Cuán representativas son estas ONGs es otro tema. Como en muchos otros debates de carácter internacional, se supone que hay estrecha comunicación e intercambio de información entre las ONGs situadas en Washington y sus contrapartes en los países prestatarios, premisa un tanto débil.

21. Muchos pedidos no especificaban afiliación con ninguna organización y varias ONGs podrían estar recibiendo los informes por fuentes informales o a través de los Directores Ejecutivos, en lugar de pagar US\$ 15 y así recibir casi todos los documentos además de los de los CIPs.

22. El Bank Information Center, Oxfam International, World Wildlife Fund, y la International Union for the Conservation of Nature.

## 3.2 Fiscalización: Mecanismos de supervisión y apelación

### 3.2.1 Origen y desarrollo

En 1993 el BM fue el primer organismo internacional que inauguró un mecanismo independiente de apelación para particulares que quieren elevar demandas contra su accionar. Es la primera vez que un organismo internacional da lugar a una iniciativa de esta naturaleza, permitiendo reclamos de la ciudadanía a través de un panel de inspección. Dicho panel considera las demandas relacionadas con fallas en la implementación de políticas del banco que resulten en claros perjuicios para una "comunidad de personas". Aun quienes critican este mecanismo por insuficiente lo consideran como "un significativo avance del derecho internacional".<sup>23</sup> El BID instauró un mecanismo similar en 1994.

*El Panel de Inspección Independiente del BM.* En septiembre de 1993 el Directorio aprobó una propuesta para crear un panel permanente de tres miembros para recibir solicitudes de inspección de proyectos en curso. Las solicitudes deben describir el proyecto y los daños reales o potenciales; señalar las políticas, procedimientos o contratos del banco que hayan violado las respuestas del personal para solucionar el problema y las razones por las cuales dichas respuestas son insuficientes.

Una vez elevado el reclamo y antes de abrir una investigación, el panel consulta a la administración, que debe responder en 21 días, especificando su cumplimiento con políticas y procedimientos o proponiendo soluciones. El panel cuenta luego con otros 21 días para recomendar al Directorio si es necesario realizar una investigación. Durante ese período, el panel puede realizar una investigación preliminar. Después de que el Directorio decide sobre las recomendaciones del panel, se dan a conocer al público las razones del reclamo, la recomendación del panel y la decisión del Directorio.

Si el Directorio decide proseguir con la inspección del proyecto, el Director Ejecutivo del gobierno afectado debe dar su consentimiento. El panel de ahí en más está autorizado a emplear una variedad de métodos, incluyendo entrevistas con personas afectadas, audiencias públicas y visitas a los lugares donde se desarrollan los proyectos. El público puede proveer información adicional durante la inspección. El panel debe luego elevar un informe al Directorio y al Presidente del banco sobre si las

23. Ver D. Hunter y L. Udall (1994).

propias políticas del banco han sido aplicadas correctamente por la Administración. Por último, la Administración presenta sus recomendaciones para resolver la situación al Directorio, que debe decidir sobre la implementación de las mismas.

*El Mecanismo de Investigación del BID.* A diferencia del BM, el BID no ha instaurado un panel de inspección permanente. Como la cartera de préstamos del BID es más pequeña, no se justifica mantener un panel permanente para recibir reclamos como en el BM. En lugar de ello, la oficina del Presidente recibe los reclamos y eleva sus recomendaciones al Directorio. A diferencia del BM, el Presidente del BID tiene gran libertad para sopesar las quejas recibidas. En principio, este margen transforma al mecanismo del BID en relativamente menos independiente.

Para llevar a cabo la inspección, el BID ha confeccionado una lista de 10 expertos de distintos países miembros. Los expertos se desempeñan durante cinco años, no renovables, durante los que pueden ser llamados a participar de una investigación. Pero pasan a formar parte del plantel del BID, sólo cuando son convocados a participar directamente en un panel. Los miembros seleccionados no pueden haber trabajado en el BID durante los dos años previos, y tampoco se les permite trabajar para el banco en los dos años siguientes. El BM, en cambio, prohíbe el trabajo a futuro en el banco en forma permanente.

Las reglas para presentar peticiones son casi idénticas en ambas entidades bancarias. Al igual que en el caso del BM el mecanismo se activa por decisión del Directorio y se debe solicitar el consentimiento previo del gobierno en caso de realizarse algún tipo de investigación en su territorio. Pero en el BID no hay un tiempo estipulado para que el Presidente haga una recomendación al Directorio en relación a una demanda recibida, o para que el Directorio acepte o rechace dicha recomendación.<sup>24</sup> Los métodos disponibles para que el panel recabe información y realice su investigación no están especificados.

### 3.2.2 Implementación e institucionalización

Los tres miembros del actual panel de inspección del BM fueron nombrados por el Presidente y ratificados por el Directorio para desempeñarse en el cargo por un período de cinco años. Se trata del Presidente Ernst-Guenther Broeder (ex

24. Ver D. Clark y D. Hunter (1995).

presidente del Banco Europeo de Inversión); Alvaro Umana-Quesada (ex Ministro de Recursos Naturales de Costa Rica) y Richard E. Bissel (de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos). El panel también cuenta con un Secretario Ejecutivo y tres funcionarios de apoyo.

Desde que comenzó a operar en abril de 1994, el panel de inspección recibió cinco peticiones. La primera petición fue sobre el proyecto hidroeléctrico Arun III en Nepal y culminó en una investigación. La segunda petición fue sobre el proyecto de recursos naturales de Rondônia y quedó en suspenso a la espera de la información adicional solicitada por el Directorio. Un análisis de estas dos peticiones muestra las oportunidades que se abren con la creación del mecanismo de inspección, y las limitaciones políticas y de procedimiento a las que se enfrenta.<sup>25</sup>

La petición sobre el proyecto Arun dio lugar a diversas controversias tanto en Nepal como entre el consorcio que lo patrocinó (Japón, Alemania, el BM y el Banco Asiático de Desarrollo). En octubre de 1994, cuatro ciudadanos nepaleses, actuando como Grupo de Afectados de Arun, acusaron al BM de violar sus propias políticas y procedimientos en las áreas de energía, evaluación de proyecto, evaluación de impacto ambiental y comunidades indígenas. Ante la petición elevada, el panel recomendó una investigación sobre tres de los cargos imputados.

El desarrollo de esta investigación fue muy controvertido. En primer lugar, no hubo acuerdo ni al interior del panel, ni en el Directorio, y ni entre el personal jerárquico del banco sobre si los cuatro peticionantes constituían una "comunidad de personas", y debió requerirse una opinión legal del Consejero General del banco. Además, el Grupo de Afectados elevó una queja al entonces presidente Lewis Preston, el 5 de enero de 1995, de que el vicepresidente para Asia había malinterpretado los hallazgos preliminares del panel y había actuado en forma incorrecta tratando de influir sobre la decisión del Directorio. Según un observador externo, el panel intentó preservar su autonomía, resistiendo una "fuerte presión" de la administración para evitar la investigación.<sup>26</sup> Así, la investigación del panel

25. Las otras tres peticiones estaban relacionadas con proyectos en Etiopía, Tanzania y Chile. El panel consideró en los tres casos que no existían suficientes justificativos como para abrir una investigación. En el caso de la petición chilena, ésta se rechazó por tratarse de un préstamo de la Corporación Financiera Internacional. El panel considera que el mandato sólo se extiende a préstamos del Banco y de su ventanilla "blanda".

26. Bradlow (1995), p. 7.

siguió su curso y en el informe final, hecho público el 22 de junio de 1995, se señalaba que las medidas de alivio propuestas por el banco probablemente no hubieran podido implementarse durante la vida del proyecto. Finalmente, el nuevo presidente del BM, James Wolfensohn, en su tercer mes en el cargo, canceló el préstamo y señaló que el banco trabajaría con el gobierno para desarrollar y financiar una alternativa.

En Brasil, el proyecto para la administración de los recursos naturales de Rondônia, generalmente llamado Planaflo, fue diseñado para resolver los problemas relacionados con un proyecto anterior denominado Polonoroeste. El préstamo estaba destinado, entre otros objetivos, a establecer reservas de recursos naturales y áreas protegidas. Pero una petición presentada en agosto de 1995 por varias organizaciones en Rondônia señalaba que el proyecto estaba empeorando las condiciones de la región. Después de una revisión inicial, el panel recomendó una investigación a fondo. Sin embargo, el Directorio rechazó la apertura de una investigación y en su lugar reclamó mayor información.

En el BM, por lo tanto, la primera petición de América Latina ha sido frenada por el momento, pero es posible que la repercusión de Arun III en la administración del banco abra la posibilidad de una mayor actividad ciudadana a través del panel de inspección. En cambio, el mecanismo de investigación del BID no ha recibido aún ningún reclamo. Diversas ONGs que monitorean los mecanismos de investigación señalaron que no existía ninguna petición en consideración en el BID.

Por último, debe notarse que gran parte del debate sobre "fiscalización" en los BMDs se refiere a la responsabilidad misma del personal o de la administración frente a los afectados por proyectos. Otras dos formas de fiscalización han sido relegadas: la responsabilidad de los BMDs para con los gobiernos miembros y la responsabilidad de las autoridades hacia sus ciudadanos en relación a actividades de los bancos. El acceso a la información, los paneles de investigación y la participación de los ciudadanos en los proyectos fortalecen la fiscalización ciudadana del gobierno y de los BMDs, pero no fortalecen la responsabilidad básica que deben asumir los bancos hacia sus accionistas clientes, los gobiernos prestatarios. Para ellos, su representación en el Directorio no significa tener poder sobre la institución. Durante la reunión semianual de octubre de 1995 del G-24 (el foro de los países en vías de desarrollo dentro del BM y del FMI) algunos miembros propusieron establecer un mecanismo de apelación directa para las autoridades nacionales, por medio de la formación de un panel para asegurar la satisfacción de los clien-

tes de los bancos. Dicha propuesta serviría como medio para profundizar la fiscalización de los BMDs por parte de los gobiernos que toman sus préstamos y la condicionalidad asociada.<sup>27</sup>

### 3.3 Participación

#### 3.3.1 Origen y desarrollo

El mandato de participación surgió de la colaboración operativa del BM con las ONGs y los insatisfactorios y conflictivos reasentamientos forzados de comunidades desalojadas o expulsadas de sus tierras por obras de infraestructura. El crítico informe Wapenhans sobre la cartera de préstamos del BM también creó preocupación por lograr que los proyectos, en lugar de ser impuestos desde afuera, sean sentidos como propios por parte de los prestatarios. Para ello, era fundamental contar con amplio apoyo popular y participación. A su vez, las políticas de ajuste estructural del '80 acrecentaron la preocupación por aumentar la participación en los cada vez más voluminosos y frecuentes préstamos para los sectores sociales. A medida que se redujo la presencia del Estado en estos sectores se recurrió a la creación de Fondos de Inversión Social para financiar empleo y beneficios sociales. La participación comunitaria y, a veces, la administración de proyectos por parte de las ONGs fue esencial en estos fondos.<sup>28</sup> Para ello, los BMDs establecieron algunos parámetros para la participación de la comunidad en sus actividades. En tanto, se tomó conciencia de que una mayor participación ciudadana en los proyectos significaría grandes ventajas para los BMDs, para las autoridades nacionales y para la población afectada. De este modo, el grado de participación y consulta en las operaciones se fue ampliando.

De los tres aspectos del nuevo mandato, la participación es el objetivo más abarcador a la vez que, por lo difuso, el que más se presta a simulaciones. Es notable que a medida que se intensificó la presión para incrementar la participación, creció la tendencia a dar cuenta de una mayor "participación" a pesar de que no se han establecido parámetros o definiciones claras. En principio, el dar lugar a la participación puede extenderse más allá de permitir el involucramiento puntual

27. North-South Institute (1995).

28. Ver ALOP (1995).

en proyectos, incorporando mecanismos de consulta previa para el diseño de políticas sectoriales; y aun la generación de un ambiente propicio para acrecentar la participación ciudadana en los países prestatarios. Incluso podría considerarse otorgar a las ONGs un rol consultivo en los mecanismos de gobierno de los BMDs.<sup>29</sup> Si la participación ciudadana en la toma de decisiones en estos temas fuera realmente significativa, tendría un impacto extenso sobre otras dimensiones de la cultura política.

El apoyo del BM a la participación se traduce en un conjunto disperso de declaraciones y documentos. Ha incluido determinados cambios en algunos tipos de operaciones; y un impulso creciente a la participación tanto en los proyectos mismos como en actividades indirectamente relacionadas con proyectos como son las evaluaciones de pobreza, los planes de acción medioambiental, y el desarrollo de estrategias de asistencia de países. Aún falta una Directiva o Política Operativa formal para aunar criterios sobre participación, pero hay intención de desarrollar una.

La consulta específica con grupos y comunidades afectados es un requisito en el caso de operaciones que involucran el reasentamiento forzado de comunidades, o que afectan tierras de poblaciones indígenas; en los fondos de inversión social; y con las evaluaciones de impacto ambiental para proyectos clasificados con "Categoría A", es decir, sensibles. En otros sectores o contextos menos potencialmente conflictivos la participación no es un requisito, pero se estimula la realización de consultas con los grupos afectados. Las directivas sobre proyectos para mitigar la pobreza, préstamos para situaciones de emergencia y proyectos para controlar pestes agrícolas, promueven la participación de comunidades locales desde un principio. Se ha recomendado al personal a crear instituciones efectivas para fomentar la participación cuando se trata de "temas de género y desarrollo" y de desarrollo forestal.

Más allá de estas prácticas específicas dentro de proyectos, hay un creciente debate sobre la manera de instrumentar prácticas participativas en la planificación y desarrollo de políticas. Hay conciencia de que las actividades

29. Por ejemplo, las ONGs han sido invitadas a discutir sus puntos de vista con los Gobernadores de la Asociación Internacional para el Desarrollo, la "ventanilla blanda" del BM y en el Grupo Consultivo para Asistencia de los más pobres en el cual participan ambos BMDs. Esta invitación a consultas formales es más típica de las Naciones Unidas que del sistema financiero.

que se pueden beneficiar con una creciente participación son: las evaluaciones de pobreza, evaluaciones sociales generales o de proyectos, y los planes nacionales de acción en temas medioambientales. Tanto durante la presidencia de Lewis Preston (1991-95), como bajo el mandato de James Wolfensohn, el personal fue inducido a incrementar la participación. Incluso hay quienes han pensado que hay que incentivar la participación en la elaboración de las Estrategias de Asistencia de Países (EAP o CAS según su sigla en inglés) -el documento de planeamiento del banco para cada país. Una corriente sostiene que la participación debe extenderse a la elaboración misma de las EAP y otra que sólo debe comprender las etapas previas de investigación y planeamiento, como por ejemplo, el memorándum sobre la situación económica de cada país, las evaluaciones de pobreza, las evaluaciones sociales, etc., que proveen los insumos para la EAP.

La labor del BID para estimular la participación ha sido menos publicitada así como menos documentada. Las ONGs cuestionaron al BID mucho menos que al BM, lo que le permitió implementar una política participativa en forma más pausada. Pero a la vez las prácticas participativas se fueron adoptando en un contexto menos politizado. Los pasos para dar lugar a la participación datan de principios de la década del '60, pero los primeros esfuerzos por involucrarse en la participación comunitaria recién tuvieron lugar en 1978 con la creación del Programa de Pequeños Proyectos. Mediante esta iniciativa, el BID estableció y expandió los contactos con ONGs relacionadas con microemprendimientos, además de crear un mecanismo de financiamiento, en ese momento único entre los BMDs.

Posteriormente, la política participativa formal se desarrolló en dos etapas. La primera etapa consistió en el desarrollo de Procedimientos y Estrategias por parte del Comité de Medio Ambiente (CMA) en 1990 con lineamientos sobre temas socioculturales, sobre la interacción con ONGs medioambientales, y sobre cuestiones de evaluación ambiental. Estas estrategias y procedimientos enfatizaban la participación de la comunidad en los proyectos de reasentamiento de poblaciones y en las evaluaciones de impacto medioambiental.

La segunda etapa se abre con la Octava Reposición de Capital o BID-8 que dio un fuerte impulso oficial a la participación comunitaria. Gran parte del nuevo énfasis en la participación se enmarca dentro de las prioridades de erradicación de la pobreza y fortalecimiento de la sociedad civil (junto con la integración regional y la protección del medio ambiente). Al igual que en el BM, el mandato sobre participación en el BID es promovido con mayor firmeza en aquellas áreas que pueden generar controversias con ONGs del Norte.

El mandato del BID-8 para expandir la participación coincide con un cambio de énfasis en la política de préstamos. La mitad de las operaciones o el 40% del volumen de préstamos deben destinarse a los sectores sociales. Además de promover la participación, se ha incluido el fortalecimiento de la sociedad civil, un tema fuera de la órbita del BM. En este sentido, la política de participación del BID intenta acompañar la tendencia regional por el fortalecimiento de la sociedad civil y la generación de un Estado más moderno y mejor dimensionado, antes que, como en el BM, al mero interés por mejorar la eficacia de los proyectos. Este compromiso del BID figura en el Acuerdo para la Octava Reposición de Capital: "...la construcción de un Estado más moderno y efectivo que desarrolle sus actividades en forma transparente".<sup>30</sup>

El tema de la sociedad civil fue impulsado por una Conferencia sobre Sociedad Civil organizada por el BID en septiembre de 1994, y luego por la Cumbre Hemisférica de Miami, de diciembre de 1994. El informe de la conferencia resalta la necesidad de reformar las estructuras legales y regulatorias, impulsando la "participación civil", y financiando "la participación socioeconómica". Esta última es de aplicación directa en las operaciones del banco, principalmente en lo que respecta al diseño e implementación de los Fondos de Inversión Social. Se espera que la participación civil reciba creciente atención, como está indicado en el Documento Marco de Referencia para la Modernización del Trabajo del Estado y de la Sociedad Civil (1995 c).

Por todo ello, las políticas del BID parecen abrir el camino para impulsar proyectos específicamente diseñados para promover la participación cívica. En cambio, el trabajo del BM sobre "buen gobierno" es más selectivo, dadas sus limitaciones legales y de recursos, y se centra en cuatro áreas puntuales: administración pública, fiscalización, marco legal, e información y transparencia.<sup>31</sup> El impulso a la modernización del Estado por parte del BID apunta a estas cuestiones, pero es más abarcativo incluyendo la consolidación de la democracia, el apoyo a la educación cívica para fortalecer "los valores democráticos", y el fortalecimiento a los poderes legislativo y judicial. Sin embargo, la puesta en práctica será pausada. En el primer año de vida de la Octava Reposición, la programación de proyectos del BID se concentraba en la participación económica: los estudios de catastro, el financiamiento de microemprendimientos, las iniciativas para promover oportuni-

30. Ver BID (1994 c), p. 27.

31. Banco Mundial (1992), p. 2.

dades económicas para la mujer y los grupos indígenas fueron algunos de los temas prioritarios para "el fortalecimiento de los lazos con la comunidad ...".<sup>32</sup>

### 3.3.2 La implementación de la participación en los proyectos

Los BMDs han apoyado prácticas participativas de tres maneras: prescribiendo, permitiendo y promoviendo las mismas dentro de las instituciones y en los países. Cada uno de los BMDs tiene características propias que en algunos casos promueven y en otros limitan la participación. Por ejemplo, los programas para microemprendimientos del BID dieron lugar a la participación de comunidades y ONGs, pero hasta recientemente la participación se limitó a este programa. Posteriormente, las reuniones hemisféricas sobre sociedad civil han dado impulso al tema. El carácter regional del BID puede ayudar a reducir las suspicacias de los gobiernos prestatarios sobre los nuevos mandatos, aunque aletargue su adopción oficial. En cambio en el BM, el tema de la participación debe confrontar otra cultura. Por un lado, el mito de la naturaleza "apolítica" de la entidad, y por otro lado, un mandato de preservar un alto volumen de préstamos de rápido planeamiento y diseño. Pero en ambos bancos siempre se puso énfasis en la capacidad técnica del personal. En este sentido, si la participación es llevada a la práctica genuinamente, tiene que promover un cambio de cultura, en tanto y en cuanto, la participación por definición disminuye el control del personal sobre el desarrollo de los proyectos. Como mínimo, requiere nuevas formas de capacitación.

Ambos BMDs han promovido la participación con más intensidad en áreas conflictivas -como los reasentamientos involuntarios, la evaluaciones de impacto ambiental, y los temas de las comunidades indígenas. La existencia de controversias llevó a las dos instituciones a realizar consultas con los interesados en forma temprana y sistemática, y una mayor participación de la comunidad en proyectos relacionados con dichos temas. Más allá de esta semejanza, el BM promovió la participación en general, mientras que el BID alentó la participación en Fondos de Inversión Social y en temas para fortalecer la sociedad civil. Además, las diferencias "culturales" de cada BMD inducen a otras diferencias. El BM se asigna a sí mismo un rol de liderazgo entre las entidades financieras de préstamo. Promueve y difunde ampliamente su experiencia en proyectos participativos a través de publicaciones. Por su parte, la actitud del BID, de menor protagonismo y mayor focalización, ha permitido un mayor entendimiento con las autoridades de los

32. BID (1994), *Informe Anual*, p. 12.

países prestatarios. Pero cabe un interrogante sobre la continuidad del trabajo del BID en el fortalecimiento de la sociedad civil: hasta qué punto y cuán efectivamente puede convencer a los gobiernos del valor de una sociedad civil más fuerte e influyente y hasta qué punto este objetivo debe ser logrado por medio del endeudamiento con el organismo.

La definición misma del concepto de participación dista mucho de ser uniforme. El BID tiene en preparación un marco para entender los significados de la participación en los dos BMDs.<sup>33</sup> El trabajo sostiene que la tarea de consultar tiene tres connotaciones: informar, buscar opinión y abrir el diálogo. Las tres están presentes en los debates sobre participación dentro de los bancos, pero el diálogo permite que una comunidad asuma -y comparta- la responsabilidad por acciones que afecten su futuro.

En cambio, para las ONGs, la participación es la posibilidad de extender el poder a grupos excluidos, y así darles cierto control sobre las decisiones que los afectan. En este contexto, la difusión de la información es el primer instrumento que permite la participación informada en tanto que los mecanismos de fiscalización crean los medios para una efectiva participación, a través del establecimiento de un canal para recibir reclamos, ya sea de los que han sido excluidos o de los damnificados.

Por el contrario, para Estados Unidos, los BMDs, y la mayoría de sus gobiernos prestamistas, la participación es un medio para hacer que los proyectos sean sentidos como propios, para acrecentar la responsabilidad y la fiscalización de las autoridades y para lograr una mejor implementación y sustentabilidad.

Ambos BMDs reconocen por escrito la diferencia entre consulta y participación, pero la diferencia entre uno y otra no se manifiesta en la práctica. Aun en la letra, la palabra "participación" normalmente hace referencia a la movilización de comunidades o de asociaciones para llevar adelante un proyecto. A la vez, hay diferencias sutiles pero significativas en la forma de implementar los mandatos en cada banco. El interés del BM en mejorar la participación es instrumental; se basa en el supuesto de que una mayor participación popular garantiza el retorno de las inversiones y su sustentabilidad a largo plazo. Por ello, se fomenta la participación en forma más activa en aquellos sectores de mayor riesgo y en los que este efecto ya está demostrado. Para el BID, la participación está relacionada con el fortaleci-

33. Ver Schwartz (1995).

miento de instituciones para la modernización del Estado, incluyendo la capacidad de la sociedad civil para asumir actividades económicas y de bien público antes desempeñadas por el Estado. Pero ninguna de estas dos visiones establece un fuerte vínculo entre la participación y los otros dos mandatos previamente examinados. Sin embargo, es posible que el enfoque del BID sobre la participación fortalezca mejor a la comunidad para fiscalizar las instituciones.

Un caso muy especial se da en proyectos de reasentamientos forzados dado que plantean los siguientes interrogantes: ¿cuánta influencia tienen las comunidades a ser desplazadas en un proyecto que cuenta con fuertes compromisos de las autoridades? A la vez ¿cuál es la relación entre participación y fiscalización? La política de reasentamientos del BM requiere de consultas con la población afectada en la etapa de planeamiento e impone como condición que se tomen medidas para que los ingresos de las personas afectadas recuperen el nivel que tenían antes del traslado. Una revisión interna ha constatado que las consultas se realizan siempre aunque nunca se cumple con la condicionalidad sobre el nivel de ingreso.

Más aún, en muchos casos los gobiernos no cumplen con los pasos acordados para implementar el proyecto. En estos casos, una alternativa de fiscalización puede darse a través de la presión que ejerce el BM sobre el gobierno prestatario para que cumpla con las condiciones acordadas. Un documento regional sobre reasentamientos ha señalado con cautela que se presentan "dificultades" cuando los prestatarios carecen de un compromiso con las actividades de reasentamiento, y agrega que el banco debe mantener una supervisión intensa para mejorar la implementación de dicha política (1995 c, pp. 39; 46). La supervisión del BM puede lograr que las autoridades nacionales cumplan con las condiciones acordadas en un contrato de préstamo, siempre y cuando el banco se aboque y dedique suficiente capital político al tema.

Un segundo mecanismo de fiscalización, aparentemente el más efectivo en los últimos diez años, se da a través de la protesta de las comunidades afectadas y el apoyo internacional a ella. Las ONGs aducen, en base a la misma información brindada por el Banco Mundial, que casi todos los casos citados como ejemplos positivos de la influencia del BM en operaciones de reasentamiento se debieron a la extraordinaria resistencia al proyecto que presentaron las comunidades de base; y que ni el banco ni las autoridades nacionales estuvieron dispuestos a revisar los proyectos en un primer momento de buena voluntad (carta al Departamento del Tesoro de Estados Unidos, 22 de abril de 1994).

Por último, el panel de inspección crea, como recurso de última instancia, un tercer mecanismo de fiscalización. El personal del banco es plenamente consciente del potencial inherente a este recurso. Un análisis sobre el estado de su cartera de préstamos, en 1994, señaló de forma alarmante que, si bien en promedio, los planes de reasentamiento han mejorado en forma sustancial en los últimos tres años, los mismos podrían ser cuestionados en cada paso que va de la política general al posterior planeamiento de operaciones (1994 a, p. 36).

### 3.3.3 Medidas de implementación y autoevaluación

Con excepción de los temas de reasentamientos de poblaciones y las comunidades indígenas, la necesidad de recurrir a la participación dentro del BM surgió de los esfuerzos del personal más que por mandatos del Directorio. La implementación se llevó a cabo con el desarrollo de un "proceso de aprendizaje sobre participación" de tres años de duración entre 1991 y 1994. El proceso de aprendizaje involucró a ONGs, universidades y gobiernos para reunir información y experiencias. Posteriormente, el Directorio aprobó la mayoría de los elementos del modesto plan de acción que surgió de ese ejercicio. Dicho plan de acción hoy en curso llama a la necesidad de realizar continuos esfuerzos de aprendizaje, incluyendo la ejecución de proyectos piloto; de realizar esfuerzos para llamar a la participación en el diálogo sobre políticas con las autoridades, y en el Trabajo Económico y Social del banco; de impulsar una "cultura de participación" entre el personal mejorando sus incentivos, su entrenamiento, y cuando sea necesario, el reclutamiento; de modificar las reglas de licitación que impidan la participación local. Por último, se dio lugar a la creación de un grupo de supervisión de alto nivel.

En la sede se observan esfuerzos puntuales para promover la adopción de enfoques innovadores y participativos entre el personal. Para llevar a la práctica los nuevos enfoques se ha elaborado un extenso Manual sobre Participación, cuyo contenido incluye breves estudios sobre esfuerzos participativos en varios sectores y principios sobre "mejores prácticas". Un Fondo para Enfoques Innovativos para el Desarrollo Social y Humanitario (FIAHS por sus siglas en inglés) cubre los costos adicionales que surjan de ampliar la participación en la preparación de proyectos. El FIAHS, sin embargo, tiene una vida de sólo dos años más.

Para llevar los objetivos a la práctica, cada vicepresidencia regional elaboró un plan de acción regional. El plan para América Latina y el Caribe fue elogiado por los impulsores de la participación dentro del BM. Se ha nombrado un oficial de enlace con ONGs en cada misión residente e iniciado estudios sobre las

relaciones entre las ONGs y el gobierno. Además, ha habido reuniones con ONGs en cada una de las tres subregiones durante 1995 y 1996. Los nueve nuevos cargos de oficiales de enlace con ONGs han sido cubiertos por personas que trabajaron con ONGs en el pasado en sus respectivos países. Los oficiales de enlace con ONGs reclutados tienen relativamente poca familiaridad con el BM, por lo que están mejor preparados para representar al banco frente a las ONGs que para moverse dentro de la institución misma y avanzar las ideas participatorias. La tarea de cada funcionario dependerá de las prioridades fijadas por la oficina del BM y el gobierno, pero todos tienen como misión promover el acceso a la información en el país. El oficial encargado del contacto con ONGs en Argentina estableció rápidamente contactos con varias ONGs y patrocinó seminarios para dar lugar al diálogo.<sup>34</sup>

El BID, por su parte, no ha lanzado aún una campaña de implementación tan coordinada. La reorganización del BID en 1994 estableció unidades regionales de medio ambiente y creó el Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible. El personal del Departamento caracteriza los esfuerzos del BID como más informales, a través de resaltar experiencias positivas o las ventajas del trabajo participativo. El Proyecto para la Protección del Medio Ambiente y las Comunidades Indígenas en Brasil se cita como un ejemplo del extenso trabajo de consulta comunitaria.

Los integrantes de la división de medio ambiente dentro del Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible ya están recibiendo capacitación en técnicas participativas y de consultas, pero en las demás divisiones, el entrenamiento es apenas incipiente. Un estudio reciente señala que el banco carece de suficiente personal capacitado en sectores sociales para supervisar proyectos en forma efectiva.<sup>35</sup> No se establecieron incentivos o fondos específicos para incorporar métodos participativos, aunque hay fondos especiales disponibles para la preparación de proyectos relacionados con la erradicación de la pobreza. Sin embargo, está en curso la elaboración de un manual sobre participación, que se prevé estará disponible para usarlo a fines de 1996. Se trata de una guía para el personal del banco, que incluye las mejores prácticas extraídas de la experiencia.

34. Sin embargo, representantes de las ONGs señalaron que el oficial de enlace del BM con las ONGs patrocinó una primera reunión sin contar con un lugar físico ni con presupuesto para ella. La reunión debió realizarse en las oficinas de una ONG. Por ello muchos cuestionaron cuán genuino es el compromiso del BM con el tema.

35. BID (1995 e), p. 9.

Ambos BMDs han realizado mayores esfuerzos por encauzar la participación en cada proyecto en forma casuística, que por ver hasta qué punto se lleva a cabo el trabajo participativo en forma general en su cartera de préstamos. El gran número de operaciones y el carácter intangible de la participación comunitaria pueden resultar en que la participación se dé en forma fragmentada. En términos comparativos, el monitoreo de las prácticas de participación en el BM y el BID presenta problemas opuestos. Por un lado, el BM ha publicado por demás sobre la participación y la colaboración con ONGs. Ello lleva a la necesidad de tamizar el material con cautela. Por el contrario, el BID no ha hecho demasiado para analizar y sistematizar su experiencia con ONGs y organizaciones de participación comunitaria y menos aún para diseminarla. A primera vista, la falta de difusión pública de su experiencia puede asimilarse a un menor compromiso con el tema.

El BM ha lanzado diecinueve proyectos piloto de participación, tres de los cuales están en América Latina, como un ejercicio de buscar información en las etapas de observación, demostración, aprendizaje y monitoreo. Los administradores de estos proyectos deberán informar cada cuatro meses al presidente Wolfensohn sobre su desarrollo; específicamente, sobre los avances, problemas y contribuciones que hace la participación en los mismos.<sup>36</sup> Un conjunto mayor de 130 proyectos será monitoreado por los departamentos regionales.

El BM provee gran cantidad de información sobre la participación de las ONGs en proyectos, considerada como indicador de la participación de la comunidad. La participación de las ONGs en proyectos antes de la aprobación por el Directorio creció rápidamente desde 1988, abarcando la mitad de los proyectos en los últimos dos años. Si bien algunos proyectos cuentan apenas con consultas esporádicas más que con plena participación, en general la naturaleza de la participación de las ONGs pasó de una mera contribución en la implementación de proyectos diseñados por los BMDs y las autoridades, a una contribución más extensa en la identificación en el diseño mismo de los proyectos. Pero debe notarse que la contribución de las ONGs en el diseño de los proyectos en los años 1990-1994 es muy puntual y adquiere dos formas. Por un lado, las ONGs diseñan y presentan subproyectos para ser financiados por fondos de inversión cuyos objetivos ya están fijados de antemano.

36. Los tres proyectos regionales en América Latina son: el Proyecto de Alivio de la Pobreza Rural en Argentina y el Proyecto de Educación Básica en El Salvador (en curso); y el Proyecto de los Recursos Naturales de la Sierra peruana y Desarrollo Comunitario, que comenzará en 1997.

Por otro lado, contribuyen con los programas para mitigar el impacto de los planes de ajuste. Por lo tanto, su participación tiende mayormente a desarrollar la agenda prefijada del BM y sus objetivos estratégicos antes que a reformularla.<sup>37</sup>

No hay información consistente para la etapa de evaluación de los proyectos. La División de Evaluación ha iniciado un estudio del impacto de la participación de las ONGs sobre desempeño de los proyectos. Es probable que gran parte de la participación que se espera de las ONGs en esta etapa no ocurra en la práctica. Pero es evidente que la mayoría del personal del BM considera la participación y el papel de las ONGs como elementos importantes para mejorar el posicionamiento, y quizás el desempeño de sus proyectos en el momento de su evaluación.

El BID, en cambio, efectúa un monitoreo menos sistemático sobre el grado y los términos de la participación de la comunidad en los proyectos. La Octava Reposición de Capital del BID completada en 1994 señaló como prioridad el incremento de la participación en los proyectos sociales. La tarea está apenas iniciada. Si bien se observa una creciente participación de las ONGs, aún no está documentada. Existen pocos datos sobre si la participación se realiza durante las etapas de identificación y diseño de los proyectos, o simplemente durante su implementación. El Informe Anual de 1994 sobre el medio ambiente señala que, en términos generales, las consultas con la población local o sus representantes, que eran una excepción hasta 1990, hoy son una norma incluso internalizada por los gobiernos y agencias ejecutoras (p. 25). Se sostiene que las consultas formales e informales con los grupos afectados y con ONGs han producido resultados "altamente positivos", lo que es evidente por "la significativa reducción del número y severidad de los conflictos" (p. 4). Pero dichas aseveraciones no parecen estar basadas en ningún relevamiento de las consultas realizadas. Representan las observaciones de la División de medio ambiente sobre un pequeño, aunque importante, conjunto de proyectos para los que existe un mandato concreto de participación.

En otros sectores, el nuevo mandato aún debe materializarse en la práctica. Un informe realizado en 1995 sobre los proyectos sociales llama la atención sobre los problemas que surgirán en los sectores (salud, sanidad, nutrición, educación) proclives a la participación de la comunidad. Sólo algunos de ellos tienen lineamientos claros para promover la participación. En general, los proyectos hasta ahora hacen mención a la necesidad de participación comunitaria pero sin un plan básico de consulta a la población. De hecho, los documentos de los proyec-

37. Ver P. Nelson (1995).

tos parecieran dar por descontado que la participación "ocurrirá de alguna manera" y que las representaciones cubrirán las funciones de supervisión general. Sin embargo, según el mismo informe, esto rara vez sucede en la realidad (1995 d, pp. 4-5). El personal del banco tiende a coincidir en que la política de participación se practica más intensamente para los proyectos sensibles al medio ambiente y los de reasentamientos; en menor grado en la agroforestación y otras actividades de base; y aún menos en las de servicios sociales.

En síntesis, es cierto que las políticas de los BMDs expanden en la letra las oportunidades de participación cívica y la fiscalización, también establecen ciertos límites. En ambos, la participación se agrega a las rutinas preexistentes, rutinas que no siempre pueden acomodar la participación en forma natural. Los planes de acción del BM por ejemplo, no se refieren a la reestructuración misma del ciclo del proyecto, aunque el jefe de evaluaciones ha sostenido que ello es imperativo para que el BM pueda incluir la participación como un elemento que se da con cierta regularidad y en forma sistemática en sus operaciones.<sup>36</sup> Deberá verse si en el terreno se está gestando una dinámica de trabajo que impulse el diseño de proyectos en forma más flexible, participativa e interactiva.

El mandato de participación tiene limitaciones rígidas en otro nivel: en el diseño de políticas macroeconómicas nacionales no hay inclinación alguna por ampliar la participación. Ciertamente, en el proceso de ajuste, la participación no necesariamente creará un consenso ni un sentimiento propietario del mismo, sino que, por el contrario, podría provocar graves controversias sobre la distribución del ingreso o la provisión de servicios sociales. Los BMDs, como las autoridades económicas, tienden a mantener al planeamiento macroeconómico como una tarea "apolítica", inmune a la participación, y lejos del recurso cuasi-legal del panel de fiscalización de los bancos. En síntesis, la consulta se incluye recién cuando los programas de ajuste ya han sido puestos en marcha y se limita exclusivamente a mitigar el efecto de ellos por medio de redes de seguridad social.

38. Picciotto y Weaving (1994).

Gráfico 1

Difusión de información, mecanismos de apelación,  
y mandatos de participación: Características principales por cada banco

Banco Mundial (BIRF y ADI)	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Política de difusión de información (1993)	Política de difusión de información (1994)
<p>Se abren los Centros de Información Pública, en la sede y las oficinas de París y Tokio para responder al pedido de documentos. Las oficinas regionales otorgan documentos para cada país. El Documento de Información Pública, un informe resumido, se puede obtener a través del ciclo de proyecto. También hay disponibles Evaluaciones de Impacto Ambiental y otros documentos.</p>	<p>Se abren Centros de Información Pública en la sede y en París para responder a pedidos de documentos. Las representaciones otorgan documentos para cada país. El Perfil de Proyectos está disponible al público antes de la aprobación del proyecto por el Directorio. Los documentos requeridos para estudios de medio ambiente pueden obtenerse en forma local sólo durante la preparación del proyecto.</p>
Mecanismo de Fiscalización (1993)	Mecanismo de Fiscalización (1994)
<p>Los individuos afectados documentan el daño surgido del no cumplimiento de la política, procedimientos o contratos del banco. Un panel permanente de tres miembros realiza el relevamiento preliminar. La administración presenta su respuesta y luego el panel recomienda a favor o en contra de realizar una investigación. El Directorio autoriza la investigación. El panel presenta sus resultados al Directorio y al Presidente; la Administración presenta recomendaciones al Directorio, que decide a favor o en contra de una medida paliativa propuesta.</p>	<p>Los afectados por el no cumplimiento de la política, sus procedimientos, o contratos del banco comienzan por elevar un reclamo. El Presidente del BID estudia el pedido y recomienda al Directorio si realizar o no una investigación. Si se autoriza la investigación, el Directorio conforma un panel de una lista de 10 personas. El panel informa al Directorio y al Presidente, el Presidente eleva sus recomendaciones al Directorio que determina qué acción preventiva o correctiva debe realizarse.</p>

Participación	Participación
<p>Es un requisito en reasentamientos, derechos a las comunidades indígenas y estudios de impacto medioambiental; se recomiendan en sectores sociales. Política general aún bajo desarrollo. Se incentiva entre el personal por medio de entrenamiento y dando énfasis a su valor potencial para mejorar el impacto de proyectos. Manual de Referencia para consultas. Se han seleccionado 19 proyectos pilotos para evaluar</p>	<p>Es un requisito en estudios de impacto ambiental, de reasentamientos y de derechos de las comunidades indígenas sobre tierras. Se recomienda en algunos sectores sociales. Los mandatos de política se limitan a ciertos sectores. Se incentiva al personal por medio de estudios de casos y un Manual de Referencia sobre Participación. Se incorpora el fortalecimiento de la sociedad civil, incluyendo participación cívica, y participación social en fondos de inversión. Relativamente poco monitoreo, recolección de datos y evaluación de los impactos o efectos de las nuevas metodologías.</p>

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

El congreso de Estados Unidos fue uno de los principales promotores de la transparencia y fiscalización. A futuro es posible que haya una erosión de su ímpetu renovador, dada la consolidación de la mayoría republicana a partir de 1994. Sin embargo, las ONGs tanto internacionales como locales continuarán con su defensa de la fiscalización, transparencia y participación. Pero en las áreas de difusión de información y participación, se comienza a detectar cambios en sus estrategias. Hoy, reconocen la necesidad de cierto grado de cooperación con los BMDs para operacionalizar estos mandatos. Incluso las ONGs que consideran que dichos mandatos son insuficientes están impulsando su implementación, y se prestan a colaborar con los BMDs.<sup>39</sup> Este cambio de estrategia será particularmente importante en el caso de las ventanillas concesionales de ambos, ADI y FOE, donde puede darse una reducción de la influencia de las ONGs estadounidenses como resultado de la reducción de la participación de Estados Unidos en dichas ventanillas.

39. Ver, por ejemplo, J. Barnes, et al. (1995).

Por su parte, los otros gobiernos donantes mantienen una influencia considerable, particularmente en el BM. Muchos han decidido ejercer su influencia estableciendo fondos a su nombre. Por ejemplo, Japón, los países nórdicos y Holanda establecieron fondos para programas de capacitación de ONGs, a través del Instituto de Desarrollo Económico del BM; así como también contribuyeron al financiamiento del proceso de aprendizaje trianual sobre participación. Dichos países también utilizaron su influencia para reformular propuestas presentadas por las ONGs, como fue el caso del panel de inspección del BM, en la que un impulso de Alemania fue la base de la resolución finalmente adoptada por el Directorio. Cabe esperar que los países donantes continúen enfatizando la necesidad de ampliar la participación. En contraste, el sector privado cuya influencia en los BMDs ha crecido considerablemente tiene escaso interés en ampliar los mandatos de fiscalización, transparencia y participación dado que los mecanismos asociados demoran o complican el diseño de proyectos. Dado su interés en el rápido desarrollo de proyecto que los beneficie serán un factor creciente en las discusiones de política general de los bancos.

En lo que atañe a los gobiernos de los países prestatarios, ellos han respondido de diversas formas a los mandatos. Varios se han resistido a su implementación por considerarlos una interferencia en sus prerrogativas. En ambos BMDs, los mandatos de transparencia y fiscalización permiten que los gobiernos impongan ciertos límites, por un lado, sobre la difusión de documentos y, por el otro, que ejerzan el poder de veto sobre el pedido de apertura de una investigación en su país. El Directorio ha intentado limitar el alcance o la esfera de aplicación de las investigaciones del panel de fiscalización del BM, pero ningún Director Ejecutivo ha impedido una investigación. Los costos políticos serían demasiado grandes de ocurrir algo así.

En la Administración de los BMDs, los nuevos mandatos requieren reformas administrativas y de presupuesto. El BM, a partir de 1993, modificó sus procedimientos. Las Directivas Operativas, que antes detallaban las responsabilidades del personal en áreas como evaluación del impacto ambiental, colaboración con las ONGs, etc., están siendo reemplazadas por una serie de Políticas Operativas más generales. Si bien las nuevas directivas serán menos detalladas, se espera que sean implementadas con más vigor. Las Políticas Operativas serán complementadas con lineamientos de política más detallados, consistentes en principios y ejemplos de las "mejores prácticas". El presidente Wolfensohn al hacerse cargo, trató de impulsar esta tendencia y fortaleció su autoridad sobre los vicepresidentes regionales, colocándolos bajo cinco directores gerentes que forman el grupo gerencial senior junto con el presidente Wolfensohn. Los oficiales de enlace con

ONGs sostienen que desde la llegada de Wolfensohn aumentó la demanda de su trabajo al interior del banco.

La estrategia del BID es consistente con sus fuertes lazos regionales.<sup>40</sup> La administración prosigue pausada y sostenidamente para promover la participación y la fiscalización, sin incorporar cambios drásticos para promover la adopción de estos mandatos en toda la institución. La reestructuración de 1994 dio lugar a que el personal de Washington pusiera mayor énfasis en los préstamos sociales y en estrategias para el sector privado, al tiempo que se incorporó personal nuevo y se asignaron nuevas responsabilidades a las representaciones.

El Comité de Medio Ambiente del BID continuará siendo un foco de influencia. El Comité ha tenido un papel fundamental en la implementación de los nuevos lineamientos medioambientales. Algunos activistas y observadores le atribuyen efectividad en detectar posibles problemas en el inicio mismo del desarrollo de un proyecto. Esta capacidad de detección temprana le ha permitido prevenir conflictos entre el banco, los prestatarios y la sociedad civil, bloqueando o forzando cambios en la etapa inicial de los proyectos con problemas potenciales. El Comité de Medio Ambiente tiene, por lo tanto, una sensibilidad especial que debe transmitir al resto del personal con menor experiencia hasta el presente.

Para concluir, en los BMDs se reflejan las tensiones y las sinergias que se dan entre la sociedad civil y las autoridades nacionales. Las mismas se trasladan al ámbito internacional. Por su doble naturaleza, de bancos públicos y entidades de desarrollo, los BMDs son una caja de resonancia para los temas de buen gobierno, tanto a nivel regional como global. Los países miembros, los actores civiles y los propios BMDs están procurando encontrar un equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia, la eficiencia y la participación, y la fiscalización ya sea estatal o de otra naturaleza. Los resultados que emerjan de este ejercicio son importantes tanto para otros organismos internacionales como para los gobiernos. Si las prácticas multilaterales son modificadas en la próxima década, la sociedad civil ocupará un lugar más importante que hasta ahora. Es posible que la difusión de la información, la fiscalización y la participación dentro del BM y del BID moldeen un nuevo rol para la sociedad civil en la política nacional e internacional. En el BM y en el BID se están dando los primeros pasos en este camino.

40. BID (1994e).

PAUL J. NELSON

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### *a. Publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo*

*1994 Annual Report on the Environment and Natural Resources*, Environmental Committee, 1995 a.

*Access to IDB Information*, 1995 c.

*Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening of Civil Society*, Strategic Planning and Operational Policy Department, 5 de julio, 1995 c.

*Evaluation Report on the "Operation of Social Projects after Disbursement"*, Evaluation Office, RE-196, 28 de abril 1995 d.

*Summary Report of the Conference on Strengthening Civil Society*, Washington, D.C., 12-14 de septiembre, 1994 a.

*Policy on Disclosure of Information*, septiembre, 1994 b.

*Report on the Eight General Increase in the Resources of the Inter-American Development Bank*, agosto 1994 c.

*Elementos para la modernización del Estado*, julio, 1994 d.

*Memorándum sobre Reestructuración*, Enrique V. Iglesias al Directorio, abril 1994 e.

*Strategies and Procedures for the Interaction Between the Inter-American Development Bank and Nongovernmental Environmental Organizations*, Comité de Medio Ambiente, mayo 1990.

Deruyttere, Anne, *The Indigenous Peoples' Fund*, Working Paper, ENP108, mayo 1994.

### *b. Publicaciones del Banco Mundial*

*Informe Anual*, (1995 a).

*Participation Sourcebook*, 1995 b.

*Final Report Regional Remedial Action Planning for Involuntary Resettlement*, mayo (1995 c).

*Mainstreaming the Environment: The World Bank Group and the Environment since the Rio Earth Summit, 1995 d.*

*The Bank and NGOs: Strengthening Linkages to Increase Development Effectiveness*, Operations Policy Group, agosto, 1995 e.

*Public Information Center Annual Report FY 95*, 31 de julio 1995 f.

*Prohibition of Political Activities in the Bank's Work*, Opinión legal del vicepresidente senior y del Consejo de Ginebra, 12 de julio, 1995 g.

*Working with NGOs*, Departamento de Políticas Operativas, marzo, 1995 h.

*Role of the Inspection Panel in the Preliminary Assessment of Whether to Recommend Inspection -Memorandum of the Senior Vice-President and the General Counsel*, 3 de enero, 1995 i.

*Annual Report on Portfolio Performance*, Vol III, Annex 2, 1994 a.

*Governance: The World Bank Experience*, 1994 b.

*The World Bank and Participation*, Departamento de Políticas Operativas, septiembre 1994c.

*Governance and Development*, 1992.

*Directive on Disclosure*, julio 1989.

Khadiagala, Lynn: *A Qualitative Analysis of Social Funds: Strengths, Weaknesses, and Conditions for Success*, Draft, 1994.

### **c. Otras Fuentes**

Alexander, Nancy: *News and Notices*, Silver Spring, MD: Bread for the World Institute, mayo/septiembre 1995.

ALOP -Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción-, *Spring Meeting of the LAC NGO Working Group on the World Bank. Proceedings*, Bogotá, 24-25 de abril 1995.

Barnes, James N., et. al., *Bankrolling Successes: A Portfolio of Sustainable Development Projects*. Washington, DC: Friends of the Earth and the National Wildlife Federation, 1995.

Bejar, Hector y Oakley, Peter: "From Accountability to Shared Responsibility: NGO Evaluation in Latin America", in Michael Edwards y David Hulme, eds., *Beyond*

PAUL J. NELSON

*the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World.*, West Hartford, CT: Kumarian, 1996.

Broad, Robin: *Unequal Alliance: The World Bank, The IMF and the Philippines*, Berkeley: University of California, 1988.

Buhl, Cindy M.: *A Citizens' Guide to the Multilateral Development Banks and Indigenous Peoples*, Washington, D.C.: The Bank Information Center, 1994.

Cernea, Michael: "Farmer Organizations and Institution Building for Sustainable Development", *Regional Development Dialogue*, 8:2, Summer 1987, pp.1-19.

Chamberlain, Christopher H. y Martha L. Hall: *The World Bank's Revised Information Disclosure Policy: A Report on Content and Accessibility*, Washington, D.C.: Bank Information Center, octubre 1995.

Clark, Dana y David Hunter: *Comments on Rules of Procedure for the IDB Independent Investigative Mechanism*, draft, Washington: Center for International Environmental Law, 11 de octubre 1995.

Griffith-Jones, Stephany; Hans Singer; Alicia Puyana y Christopher Stephens: "Assessment of the IDB Lending Programme, 1979-92", *IDS Research Report*, Sussex University, 1993.

Heredia, Carlos A. y Mary E. Purcell: *The Polarization of Mexican Society: A Grassroots View of World Bank Economic Adjustment Policies*, Washington: The Development GAP, 1994.

Hunter, David y Lori Udall: "The World Bank's New Inspection Panel: Will It Increase the Bank's Accountability?", *CIEL Brief*, Washington, DC: Center for International Environmental Law, abril, 1994.

Keck, Margaret (forthcoming): "Brazil: Planaflo in Rondônia: The Limits of Leverage" in David Brown y Jonathan Fox, eds., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge: MIT Press.

IDB - UNDP, "Our Common Agenda for the Americas: A Report of the Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment", in Robin Rosenberg & Steve Stein, eds., *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*, Miami: North-South Center, 1994.

Morse, Bradford (Chairman) y Thomas R. Berger (Deputy Chairman), *Sardar Sarovar*, The Report of the Independent Review, Ottawa: Resource Futures International.

Nelson, Paul J.: *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development*, New York: St. Martin's Press, 1995.

- North-South Institute, *Multilateral Development Banks: Toward a New Division of Labour*, Background Study for the Development Committee Task Force on Multilateral Development Banks, Ottawa: North-South Institute, 1995.
- Paul, Samuel, "Governments and Grassroots Organizations: From Co-existence to Collaboration" in John P. Lewis, ed., *Strengthening the Poor: What Have We Learned?*, US-Third World Policy Perspectives N° 10, Overseas Development Council, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1988, pp. 61-71.
- Picciozzo, Robert y Rachel Weaving: "A New Project Cycle for the World Bank?", *Finance and Development* 31, diciembre 1994, pp. 42-45.
- Rich, Bruce: *Mortgaging the Earth: The World Bank, environmental impoverishment and the crisis of development*, Boston: Bacon Press, 1994.
- Riker, James V.: *State-NGO Relations and the Politics of Sustainable Development in Indonesia: An Examination of Political Space*, Prepared for presentation at the 1993 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, 2-5 de septiembre 1993.
- Sherk, Don y Elliot Berg: *The World Bank and its Environmentalist Critics*, Report prepared for the Group of Thirty Commission on the Future of the Bretton Woods Institutions, 1993.
- Stokes, Bruce: "Reinventing the Bank", *National Journal*, September 18 1993, pp. 2232-36.
- Thibodeau, John: *The World Bank's Persisting Failure to Reform*, Toronto: PROBE International, mayo 1995.
- Treacle, Kay: *Report on the NGO Strategy Meeting on Multilateral Development Banks*, (Guadalajara, Mexico, 8-13 de abril), Washington D.C.: Bank Information Center, unpublished typescript, 30 de mayo 1994.
- Tussie, Diana: *The Inter-American Development Bank*, in the Multilateral Development Banks Series, Vol 4, Boulder and Ottawa, Lynne Rienner Publishers and The North-South Institute, 1995
- Udall, Lori, *A Citizens' Guide to the World Bank's Information Policy*, Washington, D.C.: Bank Information Center, septiembre 1994 a
- Udall, Lori: "The World Bank's Revised Information Policy and New Inspection Panel: Public Accountability or Public Relations?" in John Cavanagh, Daphne Wysham y Marcos Arruda, eds., *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order*, Boulder: Pluto, pp. 145-54, 1994 b.

PAUL J. NELSON

United Nations Economic and Social Council, *General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations*, E/AC.70/1994/5, 1994

"What's Ahead for the World Bank", Interviews on the Bank's Role in Promoting Sustainable Development, Washington, D.C: Charles Stewart Mott Foundation.

Wirth, David A.: (en prensa), "Partnership Advocacy in World Bank Environmental Reform", in David Brown y Jonathan Fox, eds., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge: MIT Press.

# Los nuevos mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo:

su aplicación en el caso de Argentina

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

## 1. INTRODUCCIÓN

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Congreso de la Nación (1995).

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

## 2. PANORAMA SOCIOECONÓMICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Ver BID (1996 b).

5. Ver D.Tussie (1995).

6. Idem.

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

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

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

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

7. BID (1996 a).

8. Banco Mundial (1995).

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

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

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

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

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

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

10. Ver A. Thompson (1995).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.2 El relacionamiento entre las ONGs y el Estado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. IMPLEMENTACIÓN DE LOS MANDATOS

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

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

### 5.1 La fiscalización y la transparencia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5.2 Participación

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

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

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

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

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

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

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

22. Ver E. Luna (1995).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. ANÁLISIS DE PROYECTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

27. BID (1995 b).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 6.3 Hidrovía Paraná-Paraguay del BID

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

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

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

30. Ver Secretaría Ejecutiva del CIH (1996).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

40. Idem.

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

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

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

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

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

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

## 7. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LISTA DE PRÉSTAMOS APROBADOS PARA ARGENTINA

## Banco Interamericano de Desarrollo

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

Fuente: BID, Informe Anual 1994 y 1995

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

**Banco Mundial**

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

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1994 y 1995.

## PROYECTOS EN ELABORACIÓN

## Banco Interamericano de Desarrollo

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

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

PROYECTOS EN ELABORACIÓN

Banco Mundial

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

Fuente: Misión Residente del Banco Mundial en Argentina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

- Buthet, Carlos y Marta Baima de Borri: *La participación de las ONGs en las políticas sociales: El caso argentino*, Nº 11, SEHAS, Córdoba, junio de 1993.
- Cavarozzi, Marcelo y Vicente Palermo: "State, Civil Society and Popular Neighborhood Organizations in Buenos Aires: Key Players in Argentina's Transition to Democracy", en Charles Reilly (ed.), *New Paths to Democratic Development in Latin America. The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1995.
- Congreso de la Nación, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Buenos Aires, 1995.
- Filmus, Daniel; Daniel Arroyo y Marilina Estebanes: *El perfil de las ONGs en Argentina*, Documentos de Trabajo e Investigación Nº 205, FLACSO, Buenos Aires, 1996.
- Gacitúa Marió, Estanislao: *Quarterly Report on Flagship Projects in LAC: Argentina rural development initiatives project*, Banco Mundial, Washington, D.C., mayo de 1996.
- Johns, Kathryn: *Assessing Participation: A Review of Participation Flagships Projects in the Latin America and the Caribbean Region*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1996.
- Keck, Margaret: *Planaflo in Rondonia: The Limits of Leverage*, Paper presented at the International Studies Association, San Diego, April 18-20 of 1996.
- Lammers, Owen et. al.: *Consideraciones sobre la Hidrovía. Un Informe preliminar sobre la situación de la propuesta Proyecto Fluvial Paraguay-Paraná*, Trabajo Nº 3, International Rivers Network, Berkeley, June of 1994.
- Luna, Elba: *La Representación del BID en Argentina y el fortalecimiento de la sociedad civil*, Informe de consultoría, Buenos Aires, marzo de 1995.
- Martínez, Roberto; Viviana Canet y Oscar Libonatti: *Estrategias para combatir la pobreza en Argentina: programas, instituciones y recursos*, Documento de Trabajo Nº 189, BID, Washington, D.C., agosto de 1994.
- Martínez Nogueira, Roberto: "Negotiated Interactions: NGOs and Local Government in Rosario, Argentina", en Ch. Reilly (ed.), *op. cit.* 1995.
- Mora y Araujo, Manuel: "El tiempo de la acción voluntaria", *La Nación*, Buenos Aires, mayo de 1996.
- Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La participación en el Programa de Alivio de Pobreza e Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER)*, Trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

# Los nuevos mandatos de los bancos multilaterales de desarrollo:

el caso de Paraguay

Fernando Masi \*

### 1. INTRODUCCIÓN

**E**l 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.<sup>1</sup>

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).<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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 causales 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.<sup>4</sup>

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 nuclee 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.<sup>5</sup>

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 consorcia 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.

# Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial:

**El caso del Perú**

Humberto Campodónico

### 1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre el gobierno peruano y los organismos multilaterales estuvieron "congeladas" en el período 1986-1990, debido a la política de suspensión de pagos de la deuda externa llevada a cabo por el gobierno de Alan García. También se dejó de pagar la deuda a los gobiernos acreedores del Club de París desde 1987 y a la banca privada internacional (lo que comenzó con el anterior gobierno, en 1984).

Desde julio de 1990 el nuevo gobierno, presidido por Alberto Fujimori, llevó a cabo una política de drástica estabilización macroeconómica, de puesta en marcha de las reformas estructurales y de "reinserción" en el sistema financiero internacional.

La "reinserción" tuvo como primer objetivo el arreglo con los organismos multilaterales: FMI, Banco Mundial y BID. Cabe resaltar que sólo después de la normalización de las relaciones con el FMI era posible el arreglo con el Club de París y con la banca acreedora.

El pago de los atrasos de la deuda externa con los organismos multilaterales se efectuó en setiembre 1991 con el BID y en marzo de 1993 con el FMI y el Banco Mundial, lo que llevó a la reanudación de los créditos a partir de esas fechas. La refinanciación de la deuda externa con el Club de París se concretó en marzo de

1993. El arreglo con la banca privada recién se ha realizado en 1996 con la firma del Plan Brady, el mismo que se concretará en octubre de este año.

Este largo proceso para completar la "reinserción" con el conjunto de los actores del sistema financiero internacional ha determinado un considerable grado de influencia de los organismos multilaterales, principalmente del FMI, en las decisiones de política económica del gobierno peruano. En efecto, el éxito de la estrategia de "reinserción" estaba ligado a la continuidad de las políticas macroeconómicas y de las reformas estructurales, a la vez que a la profundización de estas últimas.

La prioridad otorgada a la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales determinó que la casi totalidad de los préstamos iniciales del BID (1991) y el Banco Mundial (1993) pusieran especial énfasis en la implementación de políticas de ajuste estructural y sectorial en casi todos los sectores económicos.

En el período 1990-93 muchas ONGs priorizaron su participación en los programas de emergencia social (salud y alimentación), de corte asistencialista, para tratar de paliar los efectos del drástico programa de estabilización macroeconómica. Desde 1994 hasta la fecha, como consecuencia de los cambios estructurales operados, caracterizados por el retraimiento del rol y presencia del Estado en la gestión social, así como de los cambios en los enfoques de la cooperación internacional, se constata en las ONGs un proceso que prioriza las actividades ligadas al mercado como el nuevo espacio de sus relaciones y vinculaciones con la sociedad civil.

En 1994 y 1995, creció fuertemente el gasto social en el Perú, retomando los niveles de hace 15 años. Coincidentemente, también en estos años se firmaron con el Banco Mundial y el BID los primeros préstamos para políticas sociales (salud, fondo de compensación social -FONCODES-).

En estos préstamos de "recursos humanos" existe alguna participación de las ONGs a nivel de "implementadores" de los programas previstos, mientras que en el caso de FONCODES, los proyectos de inversión generados por las comunidades locales cuentan, en muchos casos, con la participación de ONGs como asesoras y/o ejecutores de los proyectos.

## 2. EL UNIVERSO DE LAS ONGs

En el Perú existe un total de 897 instituciones entre Centros de Investigación Universitarios, ONGs, ONGs de la Iglesia y Redes y Consorcios.<sup>1</sup> El rubro de ONGs es el más grande, con 769 instituciones, seguido de las Redes (58). Luego vienen las ONGs de la Iglesia (45), los Centros de Investigación Universitaria (17) y los consorcios (8).

En lo que se refiere al espacio de trabajo, 246 instituciones (27,4%) realizan trabajo rural y 332 instituciones (37%) trabajan en el ámbito urbano. La otra tercera parte comparte su espacio de trabajo entre lo urbano y lo rural: 310 instituciones (34,6%).

Con respecto a la ubicación geográfica, el 59,9% de las ONGs está en Lima. Luego vienen la Región Inka (Cuzco, Apurímac y Madre de Dios) con el 8,8% y la Región Nor-Oriental del Marañón (Amazonas, Cajamarca y Lambayeque) con el 5,3%.

En lo que concierne a las áreas de trabajo, la mayoría de las instituciones reseñadas trabaja en el área de Educación (309), mientras en el área de Salud trabajan 194 instituciones. De otro lado, ha venido creciendo el número de ONGs que trabajan en el área de ecología (137) y medio ambiente (46). También cabe destacar que en el área de autogestión y la microempresa intervienen 107 y 36 instituciones, respectivamente.

La población destinataria de las actividades de las ONGs es la siguiente: campesinos (284), sectores barriales (258), mujeres (188), niños (121), obreros (87) y jóvenes (84).

El período de mayor crecimiento de las ONGs se dio entre 1986 y 1990. Actualmente se registra una desaceleración por las dificultades en obtener financiamiento para proyectos.

Según el Informe "Evaluación de la Pobreza" del Banco Mundial, en 1990 las ONGs movilizaron entre US\$ 170 y 200 millones anuales de financiamiento exter-

1. Buena parte de esta información proviene de "Perú: Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG)". DESCO, Lima, Agosto de 1994.

no. Los Estados Unidos contribuyeron con US\$ 100 millones (principalmente con ayuda alimentaria), Holanda con US\$ 20 millones; Canadá, Alemania e Italia con US\$ 10 millones cada uno y Suiza, US\$ 4 millones.

## 2.1 Las ONGs y el gobierno: cómo se perciben

La relación de las ONGs con el gobierno peruano no es coordinada por ninguna instancia gubernamental. Desde 1994, las ONGs deben inscribirse en la Secretaría de Cooperación Técnica del Ministerio de la Presidencia; anteriormente, lo hacían en el Instituto Nacional de Planificación, el cual fue desactivado por el actual gobierno.

Hasta principios de la década del '90, las ONGs en el Perú, en general, tuvieron una política bastante independiente de las entidades gubernamentales, existiendo poco diálogo con éste. En los últimos años esta situación se ha modificado.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista del gobierno, la relación con las ONGs es ad-hoc. Varía según las necesidades de cada proyecto. Incluso en el caso de FONCODES, donde la relación con las ONGs es más estrecha, no existe una instancia de coordinación con éstas.

Puede afirmarse que el gobierno actual no tuvo inicialmente una buena relación con las ONGs. No se vio con agrado que las ONGs manejen fondos importantes que provienen directamente de agencias de cooperación gubernamentales, así como de la Iglesia, sindicatos y ONGs de los países industrializados. Estos fondos se canalizan directamente a las ONGs desde hace muchos años, independientemente de las orientaciones del gobierno.<sup>3</sup>

2. "Durante los setenta y buena parte de los ochenta, por el contrario, la estrategia de intervención de las ONGs tenía más bien un cariz político, antiestatal. La educación popular, como metodología de trabajo priorizada, representaba esta opción por la concientización política de los grupos destinatarios con el fin -bastante explícito- del cambio de estructuras. En este sentido, el *cambio social* no se concebía sin un *cambio político radical*" (Martín Beaumont, "Algo de Estado, Algo de Empresa: Las ONGs en el Perú de los noventa", en *Los desafíos de la cooperación*, DESCO, Lima, agosto de 1996, pp. 85-106).

3. Hay que señalar que muchas ONGs efectuaron campañas importantes contra las violaciones de derechos humanos por parte de fuerzas militares y para-militares, en el cuadro de violencia política vivida en el país, lo cual no era visto con agrado por el gobierno.

En determinadas ocasiones, por ejemplo, en 1994-1995, han habido campañas de prensa contra las ONGs, afirmando que el dinero que recibían no llegaba a sus verdaderos destinatarios, que sus responsables ganaban altos sueldos en dólares y que no se sabía cuál es el uso y destino de los fondos que recibían.

Existen varias instituciones gubernamentales de supervisión de las ONGs, las que ejercen controles que incluso sobrepasan aquellos que se realizan al sector privado. Por ejemplo, a principios de 1995 se debatió en el Congreso un proyecto de ley que habría hecho imposible la actividad de las ONGs.

Gradualmente ha comenzado a cambiar la percepción del gobierno hacia las ONGs y, también, de las ONGs hacia el gobierno, lo que ha determinado una mejora en las relaciones entre ambos.

En buena medida, esto se debe al hecho que la cooperación internacional y los organismos multilaterales han insistido ante el gobierno sobre el rol importante que cumplen las ONGs en la implementación de proyectos de desarrollo y de lucha contra la pobreza que incorporan efectivamente a la sociedad civil.

## 2.2 Las ONGs y los programas sociales en el contexto del ajuste estructural

En el Perú, tradicionalmente las ONGs se han definido como comprometidas con el desarrollo del país. Esto ha significado que las ONGs discutan los problemas nacionales y, en muchas ocasiones, tomen posición sobre los acontecimientos ligados a la coyuntura política. En el plano de su actividad práctica, en los llamados proyectos de promoción al desarrollo, las ONGs implementan proyectos en los cuales tratan de plasmar, en las comunidades y la población involucradas, su particular visión de desarrollo del país.

Desde esa perspectiva, si bien los temas relacionados con las políticas sociales han sido parte del trabajo habitual de las ONGs desde sus orígenes, éstas no eran el centro de sus prioridades. Las políticas sociales eran consideradas, en lo esencial, como una responsabilidad del Estado frente a la población.

Por ello, el tema de las políticas sociales se introduce con fuerza entre las ONGs solamente después de los dos grandes "shocks" macroeconómicos de los últimos años: el primero, en setiembre de 1988, bajo el gobierno de Alan García y

el segundo en agosto de 1990, bajo el gobierno de Alberto Fujimori (al mismo tiempo que se pusieron en marcha las políticas de ajuste estructural). Esto llevó al país a una situación de "emergencia social".

La necesidad de atender a la población en extrema pobreza en esta situación de emergencia se hizo imperativa. La escasa y a veces nula capacidad de respuesta del Estado para atender las necesidades de la población, determinó que organismos de la Iglesia y de la cooperación internacional pusieran en marcha planes de asistencia social ("asistencialismo") para la población más necesitada, recurriendo, al mismo tiempo, a las ONGs para que cooperaran en esta situación de emergencia.

Este es el origen del debate sobre "asistencia o desarrollo", el cual ha sido recurrente en las ONGs peruanas en los últimos años. Las cifras que se presentan a continuación nos muestran la manera bajo la cual el énfasis en los proyectos de políticas sociales de las ONGs han crecido de modo impresionante, a partir de la segunda mitad de la década de los '80. Se puede apreciar un crecimiento de casi el 100% de los proyectos de las ONGs ligados a políticas sociales, con respecto al total de proyectos. Si bien no existen encuestas detalladas posteriores, estadísticas parciales confirman que la tendencia señalada en este cuadro se ha mantenido.

Cuadro 1

**Proyectos de las áreas de Políticas Sociales como porcentaje del total de proyectos**

Períodos	TOTAL	Políticas Sociales	%
1979-85	276	123	44,5
1986-91	219	189	86,3

Fuente: DESCO, Base de Datos de UDyP, 1994.

Hay que resaltar que no todos los proyectos de programas sociales son de corte "asistencialista"; no obstante ello, la mayoría de los programas sociales distan mucho de enmarcarse en el concepto de desarrollo que era manejado por las ONGs.

Las ONGs no han dejado de criticar el horizonte de corto plazo, así como el carácter asistencialista de muchos de los programas sociales del Estado peruano. En los hechos, sin embargo, la mayoría de los proyectos de las ONGs se ubican ahora en ese campo. Se puede afirmar, entonces, que muchas ONGs han tenido una respuesta adaptativa a las políticas seguidas por el Estado en esta materia.

### 3. EL BANCO MUNDIAL Y EL BID: NUEVOS MANDATOS Y ESTRATEGIAS EN EL PERÚ

#### 3.1 Las iniciativas del Banco Mundial y del BID en relación a los nuevos mandatos

Los nuevos mandatos de los organismos, en lo que se refiere a transparencia y gobernabilidad son poco conocidos, en general, por las ONGs y la sociedad civil. Puede afirmarse que el conocimiento de estos mecanismos de participación está recién en las etapas iniciales.

En este punto debe hacerse una diferencia entre el Banco Mundial y el BID. Mientras que, de un lado, el Banco Mundial tiene una política activa -aunque reciente- en el establecimiento de lazos con las ONGs y la sociedad civil, no es posible constatar la misma política en el caso del BID.

En efecto, desde fines de 1995, el Banco Mundial cuenta con una Oficina de Enlace con las ONGs, la cual está a cargo de una funcionaria peruana que ha trabajado mucho tiempo en una ONG y conoce las particularidades del sector. La creación de la unidad de enlace con las ONGs obedece a la política general del Banco Mundial ( Ver Nelson en este volumen). La unidad peruana está en su etapa experimental y al cabo de un año habrá reajustes y se formularán nuevos proyectos. En general, se puede decir que el Banco Mundial tiene una política de puertas abiertas con la sociedad civil.

Las tareas centrales de la unidad de enlace con las ONGs consisten en facilitar, difundir e intercambiar información con las ONGs acerca de los temas comunes; asimismo, cooperar con la comunidad de ONGs en términos de asistencia técnica, donaciones y la colaboración para apoyar diferentes eventos.

Por otro lado, la unidad de enlace coordina las reuniones entre las misiones del Banco Mundial con las ONGs para los temas y metas pertinentes. La oficina también se encarga de llevar una Base de Datos actualizada de las ONGs de acuerdo a los temas y zonas de trabajo. Asimismo, la oficina de enlace analiza el impacto social de los proyectos.

La oficina de enlace participa en la identificación y selección de las ONGs que pueden ser incluidas en determinados préstamos. La modalidad puede ser bajo contrato o convenio o como grupo de enlace en la zona.

Desde el punto de vista de la oficina de enlace, las principales carencias de las ONGs son:

- Falta de diálogo con el gobierno
- Falta de práctica en la negociación de intereses
- Poca práctica en la formulación de proyectos
- Poca práctica en la maximización de recursos

En el caso del BID, no existe oficina de enlace con ONGs en el Perú. No se tiene conocimiento de que exista una política específica del banco para ese sector de la sociedad civil. En lo que se refiere a la política de acceso a la información, el BID tiene un representante de prensa. Sin embargo, no se dispone de un presupuesto adecuado para contar con el número suficiente de documentos autorizados para su difusión ni tampoco para el servicio de fotocopias de los pocos documentos que mantiene su representación en Lima.

### 3.2 La estrategia del Banco Mundial

Inicialmente, los préstamos del Banco Mundial priorizaron la puesta en marcha de las reformas estructurales. En 1992 y 1993, el Banco Mundial otorgó tres préstamos de ajuste estructural al Perú por un valor de US\$ 1,000 millones en préstamos. Estos préstamos no significaron un desembolso real de fondos, sino simplemente un mecanismo para el refinanciamiento de los atrasos en la deuda externa impaga desde 1986-87, permitiendo la "reinserción" del Perú en el sistema financiero internacional a partir de marzo de 1993.

Cuadro 2

## Perú: Préstamos del Banco Mundial 1992-1996

PRESTAMOS "SOMBRA" PARA PAGO DE ATRASOS (*)	(en millones de US\$)	
Préstamo de Ajuste Estructural (I) (Reforma Comercial)	1992	300,0
Préstamo de Ajuste Estructural (II)	1992	300,0
Préstamo de Ajuste Estructural (III) (Sector Financiero)	1992	400,0
<b>TOTAL</b>		<b>1,000,0</b>
Préstamo asist. técnica - privatizaciones	1993	30,0
Préstamo de Ajuste Estructural (suplementario)	1993	150,0
Préstamo de ajuste para privatizaciones (energía, minería, petróleo, telecomunicaciones)	1993	250,0
Préstamo asistencia técnica - energía/minería	1993	11,8
Préstamo a FONCODES	1994	100,0
Préstamo de Salud y Nutrición básica	1994	34,0
Préstamo Rehab. Sector Transportes	1994	150,0
Préstamo de Ajuste para Privatización del sector eléctrico	1994	150,0
Préstamo para Privatización Agua Potable	1995	150,0
Préstamo para Caminos Rurales	1995	90,0
Préstamo para Educación Primaria	1995	146,2
Préstamo FONCODES II	1996	150,0
Rehabilitación de Irrigaciones	1996	85,0
<b>TOTAL</b>		<b>1,497,0</b>

(\*) Estos préstamos sirvieron para pagar al Tesoro de Estados Unidos y al Export Import Bank de Japón, entidades que habían prestado US\$ 900 millones para que el Perú pudiera pagar los atrasos al Banco Mundial. Los atrasos en pago de deuda externa con el Banco Mundial comenzaron en 1987 y ascendían a US\$ 900 millones. Es por eso que se les llama "Préstamos Sombra".

Fuente: Banco Mundial.

A partir de 1994, cuando ya se habían llevado a cabo las principales reformas estructurales, comienzan los préstamos del Banco Mundial para recursos humanos (salud, educación primaria, FONCODES) así como para infraestructura (sector transportes, caminos rurales, rehabilitación de irrigaciones, entre otros).

En el período 1993-1996, el Banco Mundial ha concertado préstamos por US\$ 1,497 millones.<sup>4</sup>

Cumpliendo con un mandato global, el Banco Mundial debe realizar evaluaciones sobre la pobreza de sus países miembros. En Perú, la "Evaluación de la Pobreza"<sup>5</sup> se llevó a cabo en 1992, siendo publicada bajo el título en inglés de "Poverty Assessment and Social Policies and Programs for the Poor" (Evaluación de la Pobreza, Políticas Sociales y Programas para los Pobres).

El documento de "Evaluación" fue elaborado por un equipo del Banco Mundial que realizó varias visitas al Perú entre junio y setiembre de 1991. El equipo del banco recibió la colaboración de varias instancias gubernamentales. Entre ellas: el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Banco Central de Reserva, el Instituto Nacional de Planificación, FONCODES y otras agencias.

Este equipo llevó a cabo dos reuniones con ONGs para saber sus opiniones con respecto a los problemas de pobreza y el nivel de intervención de las ONGs. La misión del Banco Mundial escuchó sus opiniones. No hubo una participación de las ONGs en la elaboración del documento.

En esta "Evaluación" se hicieron importantes apreciaciones sobre el rol de las ONGs en la lucha contra la pobreza. Asimismo, se hicieron comentarios detallados sobre los problemas en la relación entre las ONGs y el gobierno, con críticas y sugerencias orientadas al mejoramiento de las relaciones entre ambos.

Dicho informe puntualizó que las ONGs son un componente muy fuerte en la lucha contra la pobreza pues tienen una ventaja comparativa en la movilización de

4. El elevado nivel de endeudamiento del gobierno peruano con los organismos multilaterales es un factor de preocupación para muchos analistas. Se advierte al gobierno que muchos de estos préstamos no generan una capacidad de repago y podrían agravar las cuentas externas en los próximos años. En efecto, esta deuda se ha venido incrementando en los últimos años, ya sea por los préstamos de ajuste estructural como por los préstamos para programas sociales, obras de infraestructura y apoyo al desarrollo productivo. También se prevé el otorgamiento de montos importantes para la segunda generación de reformas estructurales (reforma del aparato del Estado, administración de justicia, entre otros).

5. No es nuestro objetivo analizar detenidamente este documento. Para un análisis detallado, véase Francke, Pedro: "La educación pública, los pobres y el ajuste", CEDAL, Lima, 1995. También, Campodónico, Humberto: "Los organismos multilaterales y la política de pobreza", en *Pretextos* N° 8, DESCO, Lima.

recursos externos debido a su flexibilidad y su habilidad para responder a las prioridades de los donantes. Las ONGs sirven como un canal de comunicación para que los pobres expresen sus necesidades. De otro lado, las ONGs tienen restricciones relacionadas con la vulnerabilidad con respecto a la influencia de los donantes y a su debilidad para formular proyectos.

El informe evaluó que había dos tipos de barreras en las relaciones entre el gobierno y las ONGs: las barreras reales y las barreras de percepción. Entre las barreras reales se menciona el hecho que la dispersión de los programas del gobierno en una amplia gama de instituciones, dificulta la entrada de las ONGs. Asimismo, el manejo personalista de algunos programas gubernamentales hace que la colaboración con las ONGs dependa de la voluntad de los individuos y no de mecanismos institucionales.

Por el lado de las ONGs, las mismas no están organizadas por sectores y adolecen de mecanismos para planear y establecer prioridades colectivas para el gasto o evaluaciones sobre el impacto de sus programas. En buena parte de los casos, sus acciones no están enmarcadas por análisis y planes de largo plazo. Asimismo, las ONGs difieren ampliamente en sus capacidades administrativas y gerenciales, así como en su habilidad para analizar problemas y realizar propuestas de política. También adolecen de una visión clara de su capacidad operativa, tanto individual como colectiva. No son operativas en todas las regiones del país donde existen severos problemas de pobreza.

El Informe del banco también indicó que las barreras de percepción son la amenaza más seria para la mejora de la colaboración entre el gobierno y las ONGs. Los funcionarios del gobierno no veían a las ONGs como socios en la identificación de las prioridades nacionales para el alivio de la pobreza ni como subcontratistas para expandir la capacidad del gobierno en el alcance de estas metas. El gobierno percibe a las ONGs como competidores para un determinado nivel de recursos.

Del mismo modo, las ONGs desconfían de la motivación del gobierno para buscar una mayor colaboración. Están preocupados por el hecho que el Estado les asigne responsabilidades demasiado grandes y, de esa manera, busque evitar las responsabilidades en caso de que éstas fracasen. Son renuentes a compartir información con las agencias gubernamentales porque temen que el gobierno quiera controlar sus actividades.

Según el Banco Mundial, allí donde tengan una ventaja comparativa, el gobierno debería movilizar y canalizar los recursos a través de las ONGs. Algunos

de los siguientes pasos mejorarían la participación de las ONGs en la estrategia de alivio de la pobreza del Perú. El gobierno y las ONGs podrían trabajar para determinar las ventajas comparativas de las ONGs por regiones, sectores y grupos de la población. Con la participación de las ONGs, el gobierno podría definir las áreas de actividad autónoma de las ONGs y determinar cuáles son las actividades que requieren coordinación. El gobierno y las ONGs también podrían determinar conjuntamente la magnitud de los proyectos y programas que son capaces de llevar a cabo.

Para el Banco Mundial, el gobierno debería establecer mecanismos claros y eficientes para la colaboración con las ONGs. Por su lado, las ONGs deberían evitar el aislamiento territorial y sectorial que lleva a la duplicación de esfuerzos. Los consorcios emergentes de ONGs podrían constituirse en un mecanismo que debiera ser explorado para ayudar a una mayor coordinación, diálogo y planeamiento conjunto con el Estado.

En el documento "Country Assistance Strategy" (CAS) de octubre de 1994 se señalan los lineamientos de política del banco para el Perú en el período 1995-97. El BM considera que su objetivo central consistirá en el alivio de la pobreza en el país. En este CAS no existe ninguna mención a la participación popular ni a instituciones de la sociedad civil.

Se plantea que la reducción de la pobreza es el objetivo central del involucramiento del banco en Perú. Esto se llevará a cabo mediante inversiones lideradas por el sector privado que lleven a un crecimiento ambientalmente sustentable, así como por inversiones en bienes y servicios públicos que beneficien directamente a los pobres.

Se dice, también, que en Perú ya se han llevado a cabo las reformas estructurales más importantes, por lo cual ahora se deben formular proyectos de inversión. Sobre la base de estas consideraciones, el banco concentrará sus esfuerzos en los años fiscales 1995-97, principalmente en préstamos de inversiones en los sectores de infraestructura y sociales, incluyendo el apoyo a las instituciones públicas correspondientes, así como a una buena administración macroeconómica. En la actual etapa de desarrollo económico del Perú, se piensa que la concentración de los esfuerzos en estas áreas maximizará la contribución del banco para la reducción de la pobreza.

### 3.3 La estrategia del BID

En setiembre de 1991, el Perú regularizó sus atrasos en el pago de la deuda externa con el BID. A partir de esa fecha, el BID reanudó los préstamos al Perú, habiéndose concertado préstamos por un monto de US\$ 1,436.9 millones a junio de 1996.

Los préstamos del BID priorizaron inicialmente la puesta en marcha de las reformas estructurales, principalmente la reforma comercial, reforma del sector financiero y reforma del sector electricidad (ver Cuadro 3). También el BID ha otorgado importantes préstamos para la rehabilitación de la infraestructura vial (carreteras y transporte rural), así como para los servicios de salud y saneamiento básico. En el caso del BID, es importante destacar los préstamos para microempresarios, los créditos multisectoriales y el programa para microempresas. De la misma manera, el crédito para titulación está destinado al otorgamiento de títulos para los campesinos de la sierra peruana.

Cuadro 3

Perú: préstamos del BID 1991-1996

PRESTAMO PARA PAGO DE ATRASOS	AÑO	MONTO (en US\$ millones)
Reforma del Sector Comercio (*)	1991	380,0
Reforma del Sector Comercio (I)	1991	4,9
Rehab. y Mantenimiento de Carreteras	1991	210,0
Reforma del Sector Financiero (I)	1992	21,8
Reforma del Sector Financiero (II)	1992	200,0
Fortalecimiento de Programas Sector Salud	1993	68,0
Apoyo al sector de sanidad básica	1993	1,5
Programa de electricidad y reforma sectorial	1993	45,0
Préstamo a FONCODES	1993	100,0
Mejoramiento de microempresarios	1993	2,5
Programa del Sector Agrícola	1994	1,2
Rehabilitación y Mejora de Carreteras	1994	252,0
Mejora del sector de saneamiento básico	1994	140,0
Programa de crédito multisectorial	1994	100,0
Apoyo a Cajas Municipales	1994	4,0
Infraestructura de Transporte Rural	1995	90,0
Programa para microempresas	1995	25,0

## HUMBERTO CAMPODÓNICO

Programa de titulación	1995	21,0
Préstamo FONCODES II	1996	150,0
<b>TOTAL</b>		<b>1,436,9</b>

(\*) La mayor parte de los atrasos fueron pagados con un crédito del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) por US\$ 325 millones, a los cuales se sumó un desembolso de US\$ 55 millones proveniente del Tesoro Público. Los fondos del préstamo del BID sirvieron, a su vez, para pagar el préstamo del FLAR.

Fuente: BID.

A fines de 1993 se otorgan los préstamos de Salud y el préstamo a FONCODES (US\$ 100 millones). En 1995 han habido préstamos para microempresas y para la titulación de tierras de campesinos en la Sierra peruana. En mayo de 1996, se aprobó el segundo préstamo para FONCODES por US\$ 150 millones.

A la fecha, han habido dos ejercicios de programación por el BID: uno en noviembre de 1992 y otro en mayo de 1994. Actualmente está en preparación el ejercicio de programación para el año 1996. En estos documentos se señalan los lineamientos de política del BID para el país en el período considerado.

Cabe destacar que en el documento de 1994 se hizo hincapié en el hecho que los gobiernos locales deben cumplir un rol mayor a través del proceso de descentralización. Para lograrlo se plantea el refuerzo de la capacidad administrativa de las municipalidades y un aumento del rol de la mujer como jefa de hogar.

El documento de mayo de 1994 reitera que el crecimiento económico en el mediano y largo plazo beneficiará a los pobres a través de las reformas estructurales y el amplio incremento de las oportunidades económicas. Sin embargo, en el corto plazo, es importante que los sectores más pobres reciban asistencia gubernamental.

Se afirma que el gobierno ya ha formulado una estrategia para mejorar la situación de pobreza y mejorar la cobertura y calidad de los servicios sociales, así como para aumentar la eficiencia en la implementación de los programas sociales. Se destaca la labor del FONCODES en 1993 y se afirma que, con la colaboración del BM, se plantea un mayor apoyo a FONCODES en el período 1994-96.

Se establecen cinco áreas prioritarias: a) consolidación del programa de ajuste y reformas estructurales; b) fortalecimiento institucional del sector público; c)

privatización y desarrollo del sector privado; d) mitigación de la pobreza y fomento al progreso social; e) rehabilitación de los sectores productivos y de infraestructura económica.

De singular importancia es la mención al Plan de Estabilización Social que el gobierno peruano viene preparando con el apoyo del FMI y del BID. Se dice que la estrategia del gobierno en este área es complementar los efectos de la recuperación económica con un gasto más eficiente y efectivo en infraestructura y servicios a través de intervenciones focalizadas y acuerdos de participación institucional.

En el documento de 1996 (en preparación), el énfasis está puesto en cinco líneas principales de acción del BID: Pobreza, Fortalecimiento institucional, Infraestructura física, Reforma del Estado y Medio Ambiente. Puede apreciarse que ya no se considera el otorgamiento de préstamos de ajuste estructural para sectores económicos. En la elaboración del documento no intervienen las ONGs ni miembros de la sociedad civil.

#### 4. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LAS ONGs EN LOS PROYECTOS

En este acápite desarrollaremos la forma de vinculación del Banco Mundial y del BID con las ONGs y la sociedad civil en los préstamos para programas sociales y fondos de inversión social; los proyectos de desarrollo de infraestructura con participación de la población y los proyectos de reforma del Estado.

En lo que concierne a los préstamos de ajuste estructural, puede afirmarse que no existe ningún tipo de consulta con la sociedad civil.

En los préstamos para programas sociales -salud y educación- así como para los fondos de inversión social sí existe una participación, pero sobre todo a nivel de la implementación del proyecto (es el caso de FONCODES).

En el caso de los préstamos para mejoramiento y desarrollo de infraestructura, puede constatarse un mayor nivel de esfuerzos de participación, sobre todo de la población rural. Pero es demasiado temprano aún para apreciar el alcance de estos mecanismos.

## 4.1 El Préstamo de Salud y Nutrición del Banco Mundial

El Préstamo de Salud y Nutrición, aprobado en enero de 1994, es el primero destinado al mejoramiento de los recursos humanos. Tiene como objetivo mejorar las condiciones de salud y nutrición, concentrándose en las Regiones Grau, Nor-Oriental del Marañón e Inka, y el distrito de San Juan de Lurigancho en Lima Metropolitana.

El propósito es beneficiar a mujeres y niños pobres mediante: a) una mayor utilización de los servicios de salud y nutrición materno-infantil mejorando el acceso y la calidad de los mismos; b) la promoción de mejores prácticas de salud y nutrición poniendo énfasis en la atención preventiva y la educación.

El proyecto pone énfasis en la atención preventiva durante el ciclo reproductivo y de los niños menores de un año y en edad preescolar. Se pretende fortalecer las actividades relacionadas con el control de las mujeres embarazadas, la vigilancia del crecimiento de los niños y la suplementación alimentaria con micronutrientes; además se pretende generar una mayor demanda por servicios preventivos a través de la información, educación y comunicación.

El proyecto considera prioritario financiar equipo médico básico, vehículos para tareas de supervisión, medicamentos, micronutrientes y otros suministros; computadoras, equipos de oficina, de impresión y de laboratorio; y material de instrucción básico para las instalaciones de salud. También considera cubrir los costos de estudios operacionales y asistencia técnica. Del mismo modo, el proyecto financiará servicios contratados para diseñar y llevar a cabo campañas de información en gran escala.

El costo total del Proyecto se calcula en US\$ 44 millones, de los cuales el Banco Mundial propone prestar la suma de US\$ 34 millones (80% del monto estimado aproximadamente).

Como condición para lograr eficiencia del proyecto, el BM propone emplear un equipo de información, educación y comunicación que deberá ser aceptable para el banco. Como condición para el desembolso del rubro de gastos por concepto de medicamentos y abastecimientos médicos, el gobierno deberá presentar al banco evidencia satisfactoria para este último de que ha hecho arreglos apropiados para su distribución.

Las ONGs no intervinieron en la identificación, ni tampoco en el diseño del proyecto. Esto fue realizado por misiones del Banco Mundial, así como por consul-

tores contratados por el Banco. La participación de las ONGs, sin embargo, sí es muy activa en la implementación del proyecto. Por ejemplo, se prevé la intervención de las ONGs en varios momentos para paliar la debilidad de la capacidad de ejecución del gobierno, planteándose dos acciones: 1) que el proyecto se centralice en un pequeño número de programas de importancia cardinal para los pobres, con lo cual se reduce al mínimo la cantidad de actividades a administrar; 2) que participen ONGs con experiencia en este campo, con lo cual se complementará la capacidad gubernamental.

Asimismo, se prevé que en las actividades de nutrición, se proveerá a las ONGs que trabajan en las zonas del proyecto la capacitación y el equipo para controlar el crecimiento, suplementos de micronutrientes y medicamentos para tratamiento antihelmíntico para que puedan atender a los beneficiarios. De la misma manera, se prevé que las ONGs podrán intervenir en la cobertura del control del crecimiento de los niños menores de 3 años de edad.

En lo que se refiere a la capacitación del personal del Ministerio que llevará a cabo las actividades del proyecto, se prevé que las ONGs organizarán la mayor parte de la capacitación. El personal del centro de salud asistirá en el adiestramiento de los trabajadores de salud de la comunidad para promover el programa de extensión de las instalaciones de salud.

Es importante resaltar que el proyecto se propone respaldar organizaciones independientes del gobierno, como los comedores populares, el programa del "Vaso de Leche", o cualquier otra organización que escoja la comunidad. También se dice de manera explícita que "el proyecto busca la participación activa de las ONGs en colaboración con las comunidades". Así, la Universidad de Medicina Cayetano Heredia y Pathfinder participan en la capacitación de parteras. De otro lado, las ONGs PRISMA y APROPO participan en la motivación de relaciones interpersonales.

El proyecto comenzó a ejecutarse a principios de 1996, motivo por el cual es aún muy temprano para tener una clara evaluación de sus resultados. Lo que sí queda claro es que el proyecto plantea de manera explícita una mayor participación de las ONGs en la implementación del proyecto, así como el apoyo a las organizaciones de base.

## 4.2 El préstamo “Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria” del Banco Mundial

El proyecto tiene como objetivo asistir al gobierno en el aumento de la calidad de la educación primaria para mejorar el rendimiento de los estudiantes y reducir la repetición y la deserción escolar. Otro de los objetivos del proyecto es el reforzamiento administrativo de la educación. Fue aprobado en diciembre de 1995 por un monto de US\$ 146,2 millones.

Los objetivos específicos del proyecto son: a) mejorar las condiciones de enseñanza en las aulas de educación primaria; b) reforzar la administración de las escuelas públicas; c) mejorar el planeamiento, monitoreo y la capacidad administrativa de las autoridades de educación del gobierno central, departamental y local; d) mejorar la infraestructura educativa.

El proyecto beneficiará a 3.5 millones de niños de primer a sexto grado, aproximadamente, así como a 110,000 maestros y 25,000 directores y administradores de colegios. El mejoramiento de la infraestructura de los colegios se focalizará en las áreas que presenten la más alta proporción de colegios en mal estado, la menor proporción de niños matriculados en educación primaria y la mayor proporción de población viviendo en condiciones de extrema pobreza.

En lo que concierne a la identificación del proyecto ha existido una participación de especialistas en este tema, a manera de consultores.<sup>6</sup> Debido a serios problemas de administración y organización del Ministerio a principios de la década, el diseño del proyecto fue ejecutado conjuntamente por un convenio Banco Mundial/GTZ/UNESCO.

La metodología fue la siguiente: se escogieron 13 temas relevantes y se llamó a un concurso para la elaboración de las consultorías en el cual participaron universidades, especialistas independientes y ONGs. Luego, el Banco Mundial/GTZ/UNESCO elaboró una síntesis de estas consultorías y como resultado se obtuvo un Diagnóstico de la Educación Primaria. En lo que se refiere a la implementación, está prevista la participación de pedagógicos, universidades y ONGs, como operadores del proyecto.

6. Buena parte de la información que reseñamos en este acápite proviene de una entrevista con un miembro de la ONG “Foro Educativo”, creada en 1992. Varios integrantes de esta ONG participaron, como consultores independientes, en el diseño y formulación del proyecto.

De acuerdo a entrevistas realizadas, se puede apreciar que existe un problema serio en lo que respecta a la capacitación de los profesores, pues no se ha elaborado aún el Programa Integral de Capacitación y, sin embargo, ya han comenzado los cursos de capacitación. La selección de los organismos que llevan a cabo las tareas y cursos de capacitación se hace mediante licitación, en la cual intervienen institutos pedagógicos, universidades, ONGs.

La ejecución del proyecto, está a cargo del Ministerio de Educación. El manejo de los fondos es considerado confidencial y no se tiene conocimiento de la forma en que se está llevando a cabo la ejecución del gasto. Según los entrevistados, existen buenas relaciones de coordinación con el Banco Mundial. No sucede lo mismo con el Ministerio de Educación, existiendo sólo reuniones esporádicas. Es importante también resaltar que las relaciones de las ONGs con el Ministerio de Educación y el Banco Mundial son bilaterales, no existiendo un espacio tripartito para coordinar las relaciones entre el Ministerio, el banco y las ONGs.

#### 4.3 Préstamo a FONCODES del BID y del Banco Mundial

La iniciativa de creación del Fondo de Compensación y Desarrollo Social -FONCODES- en 1991 provino del gobierno peruano. En ese momento, su orientación estaba centrada en la atención de programas de emergencia para el alivio de la población más necesitada, así como para la realización de pequeños proyectos de inversión social de corto plazo que tuvieran efectos inmediatos para el alivio de la población más afectada. Posteriormente, bajo los auspicios del BID y del Banco Mundial, FONCODES adopta lineamientos que lo asemejan a los Fondos de Inversión Social, aplicados en otros países de la región.

FONCODES es una organización pequeña que se encuentra bajo la conducción del Ministerio de la Presidencia. Cuenta además con un "staff" calificado que no excede las 200 personas, sin contar 250 supervisores externos, que se encargan de la supervisión de las obras, durante y después de su ejecución.

FONCODES ha recibido dos préstamos, cada uno por US\$ 100 millones, del Banco Mundial y del BID en 1994. En junio y julio de 1996, el BID y el Banco Mundial han aprobado el préstamo FONCODES II, por un monto de US\$ 150 millones cada uno.

FONCODES emplea el método de focalización en los grupos en extrema pobreza: comunidades indígenas de la Sierra rural, organizaciones comunales de

las zonas urbano-marginales, pequeños agricultores, pescadores y artesanos, así como grupos de mujeres gestantes y niños. El énfasis de los proyectos de FONCODES está puesto en los proyectos de educación, salud, nutrición y generación de empleo.

Para el período 1994-1996, se formuló un programa con los siguientes objetivos: i) sostener los esfuerzos del gobierno peruano en la implementación de la estrategia de alivio de la pobreza; ii) mitigar los costos sociales del ajuste; iii) fortalecer la capacidad institucional de FONCODES. En este programa participaron el BID, el Banco Mundial, el Gobierno del Perú y otros donantes. El costo total del programa fue de US\$ 495 millones.

El Proyecto contempla la utilización del monto total en dos áreas específicas: i) El 95% se destinará a desarrollar los proyectos de las comunidades, como ya FONCODES lo venía haciendo. Este componente financiará a través de FONCODES, proyectos en las diferentes líneas de inversión para el desarrollo: Asistencia Social (14%), Infraestructura Social (37%), Infraestructura Económica (33%) y créditos para pequeños agricultores y pequeños empresarios para generación de empleos y de ingresos (9%). ii) El segundo componente, que constituye el 5% del total, se destinó al desarrollo institucional de FONCODES.

Debe remarcarse el hecho que FONCODES sólo aprueba proyectos demandados por "la base", es decir, aquellos solicitados por las comunidades que, habiendo discutido sus necesidades, han presentado un proyecto prioritario para ellos. Para este efecto, FONCODES contribuye con información a las comunidades sobre sus principales necesidades. También lo hacen las ONGs así como algunos particulares (llamados "Promotores") que se encargan de promover la realización de ciertos proyectos en las comunidades. Luego de la elección del proyecto por la comunidad, el proyecto tiene que ser elaborado, lo cual requiere, en ciertos casos, de asesoría técnica.

El siguiente paso es presentar el proyecto a la oficina zonal de FONCODES. Para tal efecto, las comunidades se organizan y eligen, en asamblea comunal, un "núcleo ejecutor" conformado por 4 ó 6 miembros de la comunidad. Este "núcleo ejecutor" representa a la comunidad ante FONCODES y es responsable de la ejecución del proyecto. FONCODES se encarga entonces de evaluar las propuestas y aprobar los proyectos, los cuales tienen que cumplir con ciertos requisitos.

Se considera importante que sean intensivos en mano de obra (de acuerdo a la línea de inversión), y que la comunidad participe mayoritariamente en la ejecu-

ción y el mantenimiento del proyecto. Si el proyecto es aprobado, acto seguido vienen los acuerdos entre FONCODES y la Comunidad; luego viene el desembolso, que se realiza en dos partes: el primero, al inicio del proyecto y el segundo, durante la ejecución del mismo.

Durante toda la ejecución del proyecto o de la obra, FONCODES realiza una labor constante de supervisión, a través de supervisores externos (aquellos encargados de determinados proyectos y contratados especialmente). FONCODES también cuenta con supervisores de planta, que están encargados de realizar un seguimiento de las actividades de los supervisores externos. Una vez concluido el proyecto, éste es inaugurado (cuando se trata de infraestructura) y entregado a la comunidad (cuando se trata de proyectos de asistencia social). FONCODES también realiza evaluaciones *ex post* de algunos proyectos, para evaluar su funcionamiento y el impacto sobre la población.

FONCODES fue creada para actuar en el corto plazo, de manera a enfrentar los costos sociales del programa de estabilización macroeconómica y de la reforma estructural. Se trata de un "fondo social de emergencia", no diseñado para atacar la pobreza estructural ni con efectos redistributivos. Por lo tanto, FONCODES no forma parte de las políticas llamadas universales, las mismas que están a cargo de los Ministerios de Educación, Salud y Justicia.

En lo que se refiere a la focalización de los proyectos y participación de la población, si bien es cierto que los recursos de FONCODES se dirigen a los departamentos y provincias más necesitadas, no se cuenta con información para conocer cuán focalizados están los proyectos dentro de las provincias.

Así, como lo señala un informe preparado por una misión conjunta del BID y del Banco Mundial,<sup>7</sup> considerando que FONCODES se basa esencialmente en la demanda, es probable que no se esté llegando a los distritos más pobres, pues éstos no cuentan con la capacidad técnica para preparar buenos proyectos. Por ello, la misión recomienda la realización de una actividad sistemática de promoción y asistencia técnica en los distritos con mayores índices de pobreza.

Además, existen otros problemas en la utilización de este enfoque que deberían ser tomados en cuenta. Por un problema de información, muchas de las co-

7. Misión Conjunta Banco Mundial/BID: Evaluación intermedia de FONCODES, abril de 1995, mimeo.

comunidades que forman parte de la población objetivo de FONCODES no están bien informadas sobre qué tipo de proyectos financia el Fondo de acuerdo a sus criterios de focalización y priorización. Debe señalarse, también, que a partir de 1994, al contar con más solicitudes de las que el Fondo podía atender, se descuidó el énfasis que debía darse a las labores de promoción en las zonas donde se encuentra la población objetivo.

Esto generó que FONCODES dejara un espacio que fue cubierto por proyectistas y contratistas, quienes iban ofreciendo sus servicios a las poblaciones. Así, es posible que muchas veces las iniciativas de presentar proyectos hubieran partido de entidades externas a la comunidad, quienes la convenceren de la importancia del proyecto. Las poblaciones aceptan los proyectos ofrecidos, los cuales, si bien la mayoría de las veces atendían alguna necesidad de la población, en un gran número de casos no estaban orientados hacia la solución de sus problemas más prioritarios. Un indicador es el número importante de obras de infraestructura. En lo que concierne a la participación de las ONGs en los proyectos de FONCODES, ésta se realiza al nivel de operadores de los proyectos, alcanzando el 15% del total en cuanto a proyectos y a 18% en cuanto a los montos ejecutados, como se puede apreciar en el Cuadro 4. Además, cuando los proyectos son administrados por núcleos ejecutores (grupos de pobladores), reciben la asesoría y/o seguimiento de profesionales independientes o de ONGs en calidad de inspectores, por lo cual se puede afirmar que la participación de las ONGs en los recursos de esta institución supera a la registrada en el cuadro.

Cuadro 4

Participación institucional en los proyectos de FONCODES

ORG. RESPONSABLE	PROYECTOS	%	MONTO (S/.)	%
Núcleo ejecutor	8,128	69	510'517,018	69
ONGs	1,723	15	132'078,615	18
Municipios	1,183	10	54'506,388	7
Inst. de gobierno	791	6	43'165,387	6
<b>TOTAL</b>	<b>11,825</b>	<b>100</b>	<b>740'267,418</b>	<b>100</b>

Fuente: Martín Beaumont, ONGs y Política Social, DESCO, Lima, 1996, en prensa.

El programa de FONCODES para los años 1996-99 contempla la ejecución de obras por US\$ 430 millones, los mismos que provendrán de créditos de un

cofinanciamiento paralelo del BID y del Banco Mundial por US\$ 150 millones cada uno, y los restantes US\$ 130 millones de la contrapartida gubernamental.

Los préstamos aprobados por el BID y el Banco Mundial comprometen recursos para financiar obras cuyo costo máximo sea de US\$ 250,000. Se espera que el costo promedio por proyecto será de US\$ 40,000 y entre las condiciones acordadas para cada obra, figura que al menos la mitad de los beneficiarios deben tener ingresos que se sitúen por debajo de la línea de pobreza. Vale la pena resaltar que el proyecto establece que las comunidades deben aportar al costo del proyecto hasta un 10% de la mano de obra no calificada para ejecutar las obras, muchas de las cuales serán de infraestructura.

El proyecto para 1996-99 hace un mayor hincapié en el desarrollo de proyectos productivos en las zonas de extrema pobreza con el objetivo de generar ingresos para la población. Se mantienen también las dos líneas del anterior programa: de un lado, el apoyo para realizar obras de infraestructura social y, de otro, el fortalecimiento institucional y de administración comunitaria, particularmente para apoyar a las organizaciones de los lugares remotos y más pobres del país. Estos recursos también se destinarán a la descentralización de FONCODES, la capacitación de su personal y a algunos de los beneficiarios de las comunidades en temas como la autogestión y la protección del medio ambiente.

#### 4.4 El préstamo para Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Rurales del BID y del Banco Mundial

En mayo de 1994, el gobierno peruano se dirigió al BID y al Banco Mundial para solicitarles que se ponga en marcha un proyecto de mejoramiento del servicio de transporte y acceso a las áreas rurales, los que están en una situación calamitosa, sobre todo en la Sierra rural.

El gobierno peruano demandó al Banco Mundial y al BID que el proyecto fuera cofinanciado (en lugar de un financiamiento paralelo) de manera de simplificar la administración del proyecto. El proyecto fue aprobado por el Banco Mundial y por el BID a fines de 1995 y recién está comenzando su implementación.<sup>8</sup>

8. "El BID es la contraparte más importante del Banco Mundial en este proyecto. Los otros donantes actúan fundamentalmente como co-financistas paralelos en otros proyectos de

El costo del proyecto en su Primera Fase es de US\$ 250 millones. El BID y el Banco Mundial han otorgado préstamos de US\$ 90 millones cada uno y el gobierno peruano financiará los US\$ 70 millones restantes.

El objetivo del proyecto es impulsar el desarrollo de la infraestructura mediante una rehabilitación exhaustiva de los caminos rurales, así como poner en marcha un programa de mantenimiento que detenga el deterioro del sistema existente en la Sierra rural, protegiendo importantes lazos económicos y sociales y proveyendo un marco para una mayor asistencia al subsector de caminos rurales.

El resultado esperado es el alivio de la pobreza rural, la elevación de las condiciones de vida de las comunidades rurales a través de un mejor acceso a los servicios sociales y a actividades generadoras de ingresos. Los objetivos específicos del proyecto son: reducir los costos de transporte y elevar la confiabilidad de acceso vehicular para expandir mercados; integrar zonas de pobre acceso con centros económicos regionales; mejorar condiciones de transporte en poblados rurales; generar empleo a través de trabajos de rehabilitación y mantenimiento, aliviando la pobreza; desarrollar la capacidad institucional de los municipios y microempresas para administrar y llevar a cabo, de manera sostenible, el mantenimiento y mejoramiento de los caminos rurales.

Para el BID y el Banco Mundial, los beneficiarios se dividen en tres categorías:

- 1) La población de la sierra en su conjunto y, en particular, la comunidades rurales más pobres. El número potencial de beneficiarios comprende una población rural de 2,7 millones de personas.
- 2) Las pequeñas empresas y los grupos de la comunidad que se formarán o reforzarán como resultado de su involucramiento en la ejecución de los trabajos financiados por el proyecto. Esto mejorará las habilidades individuales de los trabajadores empleados y la competitividad empresarial de las pequeñas empresas. El proyecto también beneficiará a los consultores locales y a las ONGs que se comprometerán en la preparación de los diseños de ingeniería y supervisión de trabajos.

transporte. El Banco Mundial trabaja en estrecha colaboración con el BID en este proyecto pues son cofinancistas conjuntos, en lugar de cofinancistas paralelos, lo cual es el caso normalmente" (Banco Mundial, Staff Appraisal Report, 14939-PE, Rural Road Rehabilitation and Maintenance Project, p. 64, noviembre de 1995).

3) Un gran número de municipalidades también se beneficiará con las inversiones y el fortalecimiento institucional que se deriva del proyecto. Están programadas 71 municipalidades de los seis departamentos iniciales del proyecto. Este número podría aumentar hasta 100 municipalidades, del total de 176 en todo el país, una vez que el proyecto se amplíe a su Segunda Fase (12 departamentos).

En este proyecto, el BM y el BID pusieron en práctica métodos de participación de la población rural de la zona que se benefician de los proyectos. La filosofía que guía al BM y al BID es que si no hay participación de los beneficiarios en el mantenimiento de los caminos rurales, entonces su deterioro es muy rápido.

El objetivo central podría definirse brevemente de la siguiente manera: los campesinos deben hacer suyo el proyecto. Para llevar a cabo el involucramiento de la población rural se planteó la realización de "Talleres de Participación Comunitaria", con el objetivo de hacer de conocimiento del campesino los alcances y la importancia del proyecto.

Se seleccionaron comunidades en regiones aisladas y en condición de extrema pobreza. En el primer nivel, los Talleres se hicieron con los alcaldes, delegados de organizaciones de base y responsables de ONGs trabajando en la zona. Estas reuniones se realizaron en las ciudades de Cuzco y Huancavelica y duraron de 5 a 6 horas. En un segundo nivel, los Talleres se desarrollaron mediante invitaciones abiertas a toda la comunidad. Hubo reuniones en dos comunidades rurales, Ccorca, en el Cuzco e Izcuchaca, en Huancavelica.

En este proyecto se pueden apreciar interesantes desarrollos que van en el sentido de lograr una mayor participación de la sociedad civil. En primer lugar, se plantea que debe haber un efectivo involucramiento de los beneficiarios del proyecto, de manera que haya una efectiva conservación de los caminos rurales. No se trata simplemente de que la obra se realice, sino que ésta cuente con el apoyo de los campesinos en su implementación y posterior mantenimiento.

En segundo lugar, la realización de los Talleres de Participación Comunitaria implica una concreción práctica del involucramiento de los campesinos, pues se convocó a alcaldes, delegados de organizaciones de base y responsables de ONGs trabajando en la zona. Lo mismo puede decirse de los Talleres realizados en las comunidades, aunque solo se realizó en dos de ellas. Ha habido una acogida positiva a ambas iniciativas.

En tercer lugar, el proyecto tiene un componente de fortalecimiento de la actividad productiva de las pequeñas empresas y ONGs de la zona donde se realiza el proyecto. Puede decirse que en este aspecto se recoge la experiencia de FONCODES, con un mayor énfasis en actividades productivas (aunque limitadas al mantenimiento de los caminos rurales).

Finalmente, existe un componente de fortalecimiento de los gobiernos locales (municipalidades), las mismas que están directamente involucradas en las actividades de mantenimiento de los caminos rurales que contempla el proyecto.

#### **4.5 BID: El Programa de Desarrollo Social para Atención a Poblaciones de Bajos Ingresos (niños pobres)**

Este programa tiene como objetivo: a) emprender programas de asistencia integral para niños pobres de 15 ciudades peruanas, incluidos servicios de salud y educación; (b) aumentar la disponibilidad de servicios de atención diurna para pre-escolares (menores de seis años) apoyando la creación y financiamiento de un sistema nacional de casas de niños (Wawa Wasi) que vincule los servicios públicos con los grupos de mujeres y las asociaciones comunitarias; y (c) mejorar el nivel de vida de aproximadamente dos millones de madres desfavorecidas, proporcionándoles servicios educacionales y de información.

El programa comenzó en octubre de 1993. Su costo es de US\$ 25,3 millones, a los cuales el BID contribuye con US\$ 6 millones de cooperación técnica no reembolsable, mientras que el resto es financiado por el gobierno peruano (US\$ 19,0 millones incluyendo US\$ 550.000 provistos por UNICEF. La realización del programa está a cargo del Instituto Nacional de Bienestar Familiar. Estos objetivos se alcanzarán por medio de tres proyectos, cada uno de los cuales incluirá esfuerzos para fortalecer las organizaciones de apoyo tales como ONG e instituciones del sector público.

El primer proyecto establecerá una serie de actividades institucionales, educacionales y de atención de salud, a fin de contribuir al desenvolvimiento de unos 12.000 niños trabajadores y de la calle. Se prevé la formación de 360 educadores callejeros, asesoramiento para mejorar los servicios educacionales para menores en 120 centros de referencia y fortalecimiento del Instituto Nacional de Bienestar Familiar, encargado de la ejecución del proyecto.

El segundo proyecto apoyará el mejoramiento y ampliación de la educación pre-escolar para unos 650.000 niños menores de seis años. Se brindará atención a niños de hasta tres años de edad mediante una red de hogares de atención diurna donde se les proporcionará alimentación, control del crecimiento y estimulación temprana. Asimismo, se ampliará y fortalecerá el Programa no Escolarizado de Educación Inicial para niños de edades entre tres y seis años.

El tercer proyecto proveerá educación básica no formal e información sobre salud, alimentación y desarrollo infantil para dos millones de mujeres que viven en condiciones de extrema pobreza.

La participación de las ONGs ha sido importante en la metodología de implementación del proyecto.<sup>9</sup> Han intervenido, por ejemplo, en la producción de modelos (manual pro-cuna), en el monitoreo de talleres de los niños, desarrollo de módulos, publicación de manuales, entre otros.

Una de las modalidades más frecuentes de relación con ONGs en este proyecto está constituida por las Redes. Se ha trabajado con la red pública de alfabetización (campañas de educación cívica, educación ciudadana, defensa de talentos), con la red de comunicación popular (para hacer murales, pasacalles, marchas, cuñas radiales) y con las redes de grupos organizados de mujeres (en lo fundamental con las iglesias protestantes; se trabaja con 2000 grupos de mujeres relacionadas con el CONEP -Consejo Nacional de la Iglesia Protestante- y con las organizaciones del Vaso de Leche de Lima, Cajamarca, Cuzco, Arequipa, así como con la Federación de Comedores autogestionarios).

#### 4.6 El Proyecto Piloto del Banco Mundial: Desarrollo Comunitario y Recursos Naturales (en preparación)

Este es el proyecto piloto del Banco Mundial para el Perú. Su objetivo general es ayudar al alivio de la pobreza de la Sierra rural promoviendo un uso productivo y sustentable de los recursos naturales de una manera participativa.

9. La información que sigue a continuación fue obtenida en una entrevista con un funcionario de UNICEF, responsable del proyecto.

## HUMBERTO CAMPODÓNICO

El proyecto apunta a: a) reducir la pobreza incrementando el rendimiento de las cosechas e ingresos a través de pequeñas inversiones en infraestructura productiva y actividades colectivas comunales; b) reforzar la participación de la comunidad y de las instituciones públicas para focalizar el desarrollo efectivo de la infraestructura de las poblaciones de bajos ingresos.

El proyecto está en la etapa de formulación. Se espera terminarlo en octubre de 1996 para que sea presentado para su aprobación en el directorio en diciembre de 1996. El proyecto se implementaría en un período de 6 años en aproximadamente 250 microcuencas de la Sierra por encima de los 2,000 metros. La población objetivo consta de 2,500 comunidades pobres y en extrema pobreza dentro de las cuencas con potencial para mejora de la producción a través de la conservación de suelos y la infraestructura productiva rural.

El costo total se estima en US\$ 177,5 millones en un período de 6 años, de los cuales el banco aportaría US\$ 50,8 millones (29%), un cofinancista US\$ 47,5 millones (27%), US\$ 6 millones (14%) por el Gobierno y US\$ 53,6 millones (30%) por los beneficiarios del proyecto (mano de obra). El Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), agencia del Ministerio de Agricultura que tiene a su cargo la administración de recursos naturales, implementaría el proyecto.

El proyecto financiaría: 1) inversiones rurales, basadas en el enfoque de demanda sobre la base de donaciones compartidas: US\$ 150 millones; 2) el proceso de participación que identifica y formula estas inversiones rurales: US\$ 0,9 millones; 3) el fortalecimiento de las comunidades rurales: US\$ 7,6 millones; 4) bienes y servicios para que PRONAMACHCS asista a las comunidades de manera que se desarrolle el proyecto (US\$ 18,7 millones).

El enfoque desarrollado por el BM para este proyecto es el enfoque de demanda, similar al que emplea FONCODES, donde la población local decide el tipo de obra que necesita, se organiza en núcleo ejecutor y formula su demanda al ente gubernamental que financia el proyecto. Para aprender de la experiencia de FONCODES, PRONAMACHCS ha firmado un acuerdo de cooperación con este organismo. PRONAMACHCS ayudaría a las comunidades a preparar e implementar las inversiones rurales, a financiar los costos de inversión (contratistas, materiales, insumos) como una donación a las comunidades.

En este caso, de lo que se trata es de un proyecto más acotado y con objetivos precisos en el campo del manejo de los recursos naturales y la infraestructura

productiva.<sup>10</sup> El proyecto pretende generar la sostenibilidad de las inversiones, superando las limitaciones de FONCODES (excesiva cantidad de obras de infraestructura y poca cantidad de proyectos productivos sostenibles; poca llegada a los distritos más pobres pues no cuentan con la capacidad de implementar nuevos proyectos; problemas de información de las comunidades sobre los objetivos de FONCODES, entre otras).

Las inversiones rurales concentran los montos más importantes del proyecto (US\$ 150 millones). Se enfatiza que la sostenibilidad de las inversiones rurales estaría garantizada por el involucramiento de la comunidad en el diseño de la inversión y en la implementación del 30% de su contribución a través de trabajos comunales no remunerados. Se afirma que esto proveería una propiedad comunal y aseguraría que las inversiones sean operadas y mantenidas adecuadamente. Más aún, el proyecto entrenaría a las comunidades a administrar las cuentas de sus inversiones y los stocks de insumos y herramientas de la comunidad.

Además, se establece que una de las lecciones de la experiencia de FONCODES radica en que el pago de salarios a la comunidad para llevar a cabo las actividades tiene un efecto negativo pues eso crea desincentivos para el mantenimiento del proyecto. Por lo tanto, las comunidades implementarían las inversiones rurales con su propia mano de obra.

Se prevé que las ONGs tengan participación a varios niveles. Uno de ellos consiste en colaborar en el Diagnóstico Físico de la Potencialidad de los Recursos Naturales de la microcuenca y de la cuenca: agua, suelo, clima y plantas. Con este diagnóstico se puede establecer qué tipo de proyectos son adecuados para el financiamiento.

Asimismo, las ONGs pueden participar como promotores de los proyectos de la comunidad y presentándolos para su financiamiento a los agentes técnicos de PRONAMACHCS. La participación de las ONGs como agentes se vería facilitada por el hecho que en algunas oportunidades provienen de las mismas comunidades beneficiarias y hablan quechua. Por otro lado, las ONGs pueden participar

10. El tipo de inversiones rurales que sería financiado en una microcuenca estaría basado en criterios técnicos, económicos y ambientales. Las inversiones rurales incluirían: 1) actividades de conservación de suelos; 2) irrigaciones de pequeña escala; 3) reforestación y actividades agro forestales, 4) mejoramiento de las prácticas de conservación de suelos y, 5) construcción de almacenes comunales.

como contratistas del proyecto de inversión, es decir, como ejecutores de la obra, en el caso que ésta lo requiera. Se dice en el proyecto que es la propia comunidad la que decide a quién contrata para un servicio u obra determinada.

Puede apreciarse que este proyecto tiene como objetivo el desarrollo de actividades productivas que permitan que la población en extrema pobreza pueda generar ingresos económicos y construir una infraestructura que le permita revertir esa situación. Si bien este tipo de proyectos ya ha sido implementado en las ciudades (fundamentalmente en los proyectos de apoyo a los microempresarios de barrios pobres), en este caso se aplica por primera vez en la Sierra rural, que es donde se concentra la población en extrema pobreza en el Perú. Desde ese punto de vista, el proyecto focaliza sus actividades hacia esa población.

Los mecanismos planteados para el diseño, evaluación y ejecución de los proyectos son muy parecidos a los de FONCODES, aunque con énfasis en actividades productivas, como ya hemos señalado. Se trata del "enfoque de demanda", en el cual la comunidad organizada decide el tipo de proyecto que desea ejecutar. En este caso, se otorga una amplia prioridad a los mecanismos de participación en el diseño e implementación del proyecto. También es importante destacar que el proyecto establece que el 30% de la inversión sea ejecutado por la comunidad mediante trabajo no remunerado. Este planteamiento (que aparece también el proyecto FONCODES II, aunque a un nivel del 10%) ha sido llevado a cabo en proyectos de promoción de ONGs y obedece a una tradición comunitaria que, en el caso del Perú, viene desde el Incario. Por ello, es destacable que ahora aparezca en un proyecto del Banco Mundial, planteando que así se garantiza la sostenibilidad de las inversiones y se fortalece la propiedad comunal.

#### **4.7 Préstamos del Banco Mundial y del BID para administración de justicia (en preparación)**

Actualmente el Banco Mundial y el BID vienen negociando con el gobierno peruano dos préstamos para el sector justicia. Las negociaciones se llevan a cabo con la comisión especial que el gobierno ha nombrado para llevar a cabo la reorganización del poder judicial. El préstamo con el Banco Mundial es por US\$ 35 millones, mientras que el préstamo con el BID es de US\$ 7 millones.

Tanto para el Banco Mundial como para el BID, los progresos en el sector económico deben estar ligados a un marco adecuado de administración de justi-

cia, tanto para el beneficio de los ciudadanos, así como para proveer un clima que conduzca a la inversión del sector privado y al crecimiento económico.

Los objetivos del préstamo del Banco Mundial están relacionados con el derecho comercial y el derecho civil, así como con la administración de justicia. Para el BM, se trata de mejorar la eficiencia y la equidad haciendo que los procesos judiciales puedan ofrecer resultados transparentes, rápidos y poco costosos. Los objetivos declarados son: a) mejorar la calidad de la justicia; b) mejorar el acceso Poder Judicial; c) reducir las demoras en la administración de justicia; d) mejorar el nivel profesional de abogados y jueces así como la calidad de los recursos humanos; fortalecer las instancias judiciales y extra-judiciales para la resolución de disputas.

Para el BID, el préstamo se enmarca dentro de la estrategia del banco de modernizar las instituciones del Estado en las tres ramas de gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial. El énfasis se da en la asistencia en actividades que pueden mejorar el funcionamiento del gobierno y los servicios provistos por el Estado. Se espera que esta estrategia mejore la operación de los mercados y beneficie a los ciudadanos creando un ambiente favorable para la operación más eficiente del sector privado. El objetivo del préstamo es reforzar la capacidad administrativa del sistema judicial, de manera que ello contribuya a un mayor grado de independencia, eficiencia y transparencia en la administración de justicia.

El proyecto del BID no es tan amplio como el del Banco Mundial, pues se limita a la mejora de la administración de justicia. De su lado, el préstamo del Banco Mundial plantea, por ejemplo, la creación de mecanismos alternativos para la solución de controversias, el fortalecimiento del Consejo de la Magistratura, así como de la Educación Legal y de la Academia de la Magistratura.

Para la formulación de estos proyectos se ha contratado a una consultora independiente para definir los términos del proyecto. Además, se han realizado reuniones con los sectores involucrados para conocer sus opiniones sobre las reformas que se implementarían en los diferentes programas.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

### 5.1 Sobre los nuevos mandatos

Los nuevos mandatos de los organismos, en lo que se refiere a transparencia y gobernabilidad son poco conocidos, en general, por las ONGs y la sociedad civil. Puede afirmarse que el mandato de participación está recién en las etapas iniciales.

Existen diferencias en las políticas hacia las ONGs adoptadas por el Banco Mundial y el BID en Perú. Mientras que, de un lado, el Banco Mundial tiene una política activa -aunque reciente- en el establecimiento de lazos con las ONGs y la sociedad civil, no es posible constatar la misma política en el caso del BID.

En lo que concierne a la relación de las ONGs con el Banco Mundial y el BID, ésta ha sufrido modificaciones en los últimos años. Hasta 1986-87, en que Perú "congeló" las relaciones con estos organismos, las ONGs apreciaban a estos organismos como ejecutores de grandes obras de infraestructura en una relación directa con el gobierno. Eran pocos los proyectos en que había un contacto con las organizaciones de la sociedad civil.

Cuando las relaciones con estos organismos se reanudaron en julio de 1990 (aunque la "reinserción" se concreta más adelante), éstas ya habían adoptado nuevas políticas. De un lado, se aplican los programas de ajuste estructural y, de otro, se ponen en marcha planes de combate a la pobreza, de nuevas relaciones con la sociedad civil, de participación popular, además de los préstamos para programas sociales e infraestructura productiva y social que ya existían anteriormente.

Si bien es cierto que los programas de ajuste estructural tienen una fuerte incidencia en el deterioro de las condiciones sociales, en el Perú se consideró por parte del gobierno y de la mayoría de la población, que no existía alternativa a su aplicación. Las ONGs, de su lado, comenzaron a participar en los programas sociales, inicialmente de corte "asistencialista" que implementaron la Iglesia y la cooperación internacional.

A partir de 1993-94, se restablece la capacidad económica y administrativa del Estado y comienzan, también, a otorgarse los primeros préstamos para programas sociales del BID y del Banco Mundial. En estos préstamos se aprecia que hay

un impulso hacia los mecanismos de participación de la población y un mayor relacionamiento con los organismos de la sociedad civil.

Es en esta etapa que comienzan a fortalecerse los vínculos entre las ONGs y los organismos multilaterales, sobre todo con el Banco Mundial. Es de prever que estos vínculos se fortalezcan en el futuro. En el caso del BID, el hecho que éste no haya tomado iniciativas hacia las ONGs en el terreno de los nuevos mandatos determina la poca relación con éstas en el terreno del intercambio de experiencias y fortalecimiento de vínculos.

Las ONGs en el Perú han tenido una política bastante independiente de las entidades gubernamentales, existiendo poco diálogo con éste, lo que se ha modificado en los últimos años, aún más después de la crisis de los paradigmas, los cambios en la cooperación internacional y el nuevo rol que juega el mercado en los proyectos de desarrollo de las ONGs. La relación de las ONGs con el gobierno peruano no es coordinada por ninguna instancia gubernamental, lo que constituye un problema que debe superarse. Desde el punto de vista del gobierno, la relación con las ONGs es ad-hoc según las necesidades de cada proyecto. El carácter autoritario y vertical de muchas de sus políticas no deja lugar, en numerosas ocasiones, para el diálogo con la sociedad civil. Puede decirse, sin embargo, que el clima de enfrentamiento y competencia ha venido disminuyendo en los últimos años.

La cooperación internacional y los organismos multilaterales han jugado un rol importante en la mejora de las relaciones entre las ONGs y el gobierno. Han insistido sobre el rol importante que cumplen las ONGs en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo y de lucha contra la pobreza que incorporan efectivamente a la sociedad civil. Las relaciones del gobierno con las ONGs ha sido difícil y conflictiva, aunque las percepciones y actitudes de ambas partes se han venido modificando en los últimos años. Para superar este problema, se podría formar una comisión, integrada por un pequeño grupo de observadores independientes respetados, a quienes se encargaría la tarea de evaluar la situación en conjunto así como la historia reciente, recomendar un sistema aceptable de evaluación y considerar las formas en las que se puede llevar a cabo la colaboración entre el gobierno y las ONGs.

## 5.2 Sobre la participación de las ONGs

La prioridad otorgada a la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales determinó que la casi totalidad de los préstamos iniciales del BID (1991) y Banco Mundial (1993) pusieran especial énfasis en la implementación de políticas de ajuste estructural y sectorial en casi todos los sectores económicos.

A partir de 1993-94, cuando ya se habían llevado a cabo las principales reformas estructurales, comienzan los préstamos del Banco Mundial y del BID para programas sociales (salud, educación primaria, FONCODES), así como para infraestructura (sector transportes, caminos rurales, rehabilitación de irrigaciones, entre otros).

En el caso de los préstamos para programas sociales de corte universal, es decir, que se realizan a través de los Ministerios de línea (educación, salud), podemos constatar que la identificación y diseño del proyecto se ha realizado a través de consultores contratados para llevar a cabo dicha tarea. Algunos miembros de ONGs han participado, a título personal, en la identificación y diseño de los proyectos, pero no en calidad de representantes de las ONGs.

En lo que se refiere a la ejecución de estos proyectos de educación y salud, sí existe una importante participación de las ONGs, tanto en labores de capacitación como de implementación. Esta participación de las ONGs en los préstamos para programas sociales está corroborada por el incremento de programas sociales en el total de programas de las ONGs elevándose del 44% en el período 1979-85 al 86,3% en el período 1986-91.

Existen críticas de parte de las ONGs a los organismos ejecutores de los proyectos -Ministerios de Salud y Educación- debido a que son poco proclives a proporcionar información sobre el estado de avance y ejecución de los proyectos. Los BMDs sí reciben información sobre los proyectos, pero no tienen una ingerencia directa en los órganos de ejecución de los mismos. De su lado, algunas ONGs plantean que debiera existir un mecanismo tripartito -gobierno, BMD, ONGs- que sirva para el intercambio de información y experiencias que permitan un mejor desempeño de los proyectos.

En lo que concierne a la participación de las ONGs en los proyectos de FONCODES, ésta es bastante importante en las fases de implementación de los proyectos de los "núcleos ejecutores", ya sea como asesores técnicos en la ejecución de la inversión o de la obra, o como contratistas para llevar a cabo una

inversión específica. En muchos casos las ONGs también participan en el diseño del proyecto, a través de la asesoría a los núcleos ejecutores. A pesar de la importancia de la participación de las ONGs en los proyectos de FONCODES, no existe una instancia de coordinación entre las ONGs y FONCODES. Esta ha sido sugerida por las ONGs pero no ha recibido una respuesta positiva de parte de la institución.

En los proyectos de Caminos Rurales (del Banco Mundial y del BID) y en el Proyecto Piloto Desarrollo Comunitario y Recursos Naturales del Banco Mundial, se han implementando importantes mecanismos de participación de los beneficiarios en el diseño del proyecto (cabe señalar que el proyecto de Caminos Rurales recién ha comenzado su implementación, mientras que el Proyecto Piloto aún no ha sido aprobado, motivo por el cual no se puede realizar aún una evaluación de su concreción práctica). En ambos casos se han llevado a cabo talleres explicativos de los objetivos del proyecto y se plantea que la comunidad aporte mano de obra gratuita con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las obras a realizarse. En el caso del Proyecto Piloto del Banco Mundial se ha puesto énfasis en la realización de actividades productivas que permitan la generación sustentable de ingresos para las comunidades. En estos mismos proyectos está planteada una importante participación de las ONG a nivel de la implementación de los proyectos, de la misma manera que en los proyectos de FONCODES. En muchos casos, las ONGs también participan en la asesoría a los núcleos ejecutores.

Un factor que ha motivado la preocupación de diversos analistas lo constituye el elevado nivel de endeudamiento del gobierno peruano con los organismos multilaterales. Se advierte al gobierno que muchos de estos préstamos no generan una capacidad de repago y podrían agravar las cuentas externas en los próximos años. En efecto, esta deuda se ha venido incrementando en los últimos años, ya sea por los préstamos de ajuste estructural como por los préstamos para programas sociales, obras de infraestructura y apoyo al desarrollo productivo. También se prevé el otorgamiento de montos importantes para la segunda generación de reformas estructurales (reforma del aparato del Estado, administración de justicia, entre otros).

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo, *Country Programming Paper*, Washington, D.C., noviembre de 1992.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Préstamo a FONCODES*, Washington, D.C., 1993.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Programa de Desarrollo Social para Atención a Poblaciones de Bajos Ingresos: Acuerdo de Cooperación Técnica no reembolsable*, Washington, D.C., 1993.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Country Programming Paper*, Washington, D.C., mayo de 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Challenges for Peace: Towards Sustainable Social Development in Perú; Social Agenda Policy Group; Report of the Pilot Mission on Socio Economic Reform of the Interamerican Development Bank*, Washington, D.C., abril de 1995.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Proyecto de préstamo para administración de justicia*, Project Information Document, Washington, D.C., 1995.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Préstamo para la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales*, Washington, D.C., 1995.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Préstamo Programa de Crédito Global para la microempresa*, Resumen Ejecutivo, Washington, D.C., 1996.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Préstamo a FONCODES II*, Washington, D.C., 1996.
- Banco Mundial, *Poverty Assessment and Social Policies and Programs for the Poor*, Washington, D.C., 1992.
- Banco Mundial, *Préstamo a FONCODES*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., 1993.
- Banco Mundial, *Préstamo de Salud y Nutrición del Banco Mundial*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., enero de 1994.

- Banco Mundial, *Préstamo Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., noviembre de 1994.
- Banco Mundial, *Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Rurales*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., noviembre de 1995.
- Banco Mundial, *Country Assistance Strategy*, Washington, D.C., octubre de 1994.
- Banco Mundial, *Préstamo a FONCODES II*, Staff Appraisal Report, Washington, D.C., 1996.
- Banco Mundial - Banco Interamericano de Desarrollo, *Evaluación Intermedia de FONCODES*, Ayuda Memoria, Washington, D.C., abril de 1995.
- Banco Mundial, *Proyecto de Préstamo de Desarrollo Comunitario y Manejo de Recursos Naturales en la Sierra*, PEPA42442, Washington, D.C., 1996.
- Banco Mundial/BID Misión Conjunta, *Evaluación intermedia de FONCODES*, mimeo, abril de 1995.
- Beaumont, Martín: "Algo de Estado, algo de empresa", en *Los desafíos de la cooperación*, DESCO, Lima, 1996.
- Beaumont, Martín: *ONGs y política social*, DESCO, Lima, 1996.
- Campodónico, Humberto: "Los organismos multilaterales y la política de pobreza", en *Pretextos Nº 8*, DESCO, Lima, 1996.
- Campodónico, Humberto: "Ajuste estructural, pobreza y participación popular" en *Los desafíos de la cooperación*, DESCO, Lima, 1996.
- DESCO, *Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs)*, Lima, agosto de 1994.
- Francke, Pedro: *La educación pública, los pobres y el ajuste*, CEDAL, Lima, 1995.

# El relacionamiento del BID y el Banco Mundial con la sociedad civil:

reflexiones generales

Diana Tussie

### 1. LAS REFORMAS OPERATIVAS DE LOS BMDs

Los bancos multilaterales de desarrollo (BMDs) se enfrentan hoy con crisis fundacionales. En primer lugar, el repliegue de sus tradicionales clientes, las agencias de inversión pública, amenaza con restarles razón de ser. En segundo lugar, tanto Estados Unidos como otros países aportantes de capital son crecientemente reticentes a aportar capital. Por último, los BMDs se encuentran jaqueados por campañas de ONGs que critican los efectos sociales de los modelos de desarrollo por ellos auspiciados y los efectos mediambientales de sus mega proyectos de infraestructura.

Como consecuencia de intensas y prolongadas campañas hechas por redes internacionales de ONGs en los países aportantes de capital, desde 1994 en el Banco Mundial (BM), y 1995 en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han incorporado nuevos mandatos para aumentar la transparencia de sus actividades, mejorar su fiscalización y adoptar métodos participativos en sus programas y proyectos. La transparencia y la fiscalización son cambios de procedimiento. La transparencia hace referencia a procedimientos *ex ante* para dar a luz la naturaleza de sus proyectos. La fiscalización es un recurso *ex post* de última instancia para compensar a los potenciales damnificados por los proyectos. Pero es el objetivo de abrirse a la participación el que tiene mayor potencial de transformar el *modus operandi* de los BMDs. En la hipótesis de mínima puede cambiar la forma de diseñar y ejecutar proyectos. En la hipóte-

sis de máxima, y llevado a un extremo, podría reemplazar a los tradicionales clientes de los BMDs, los gobiernos, por nuevos clientes, las ONGs.

El objetivo declarado es reformar la concepción de proyectos o programas diseñados desde afuera por expertos externos, para escuchar opiniones de los afectados y/o beneficiarios de proyectos apoyados por los BMDs, recoger sus necesidades e involucrarlos tanto en el diseño como en la ejecución. Partiendo de esta premisa general, ambos bancos han comenzado a hacer esfuerzos por cambiar sus formas tradicionales de diseño y ejecución en algunos proyectos seleccionados y están intentando hacer experiencias de relacionamiento directo con la sociedad civil representada u organizada en ONGs.

Esta nueva forma de operar del Banco Mundial y del BID abre una serie de interrogantes en virtud de las pujas y contradicciones que genera entre los tres agentes encargados de llevar a la práctica estas modalidades operativas, así como al interior de cada uno de ellos: el gobierno, las ONGs, y los mismos BMDs. Estos últimos no están institucionalmente preparados ni tampoco acostumbrados a esta forma de operar. Sus clientes históricos han sido siempre los gobiernos. Más aún las operaciones de préstamos contratadas por cualquier país deben siempre contar con el aval del gobierno.

## 2. EL DESPLIEGUE DE LOS BMDs HACIA LAS ONGs: SUS REPERCUSIONES

Las representaciones de ambos BMDs reconocen que existen dificultades en el intento por relacionarse con las ONGs por tratarse de un universo, por un lado, muy amplio, y por el otro, fragmentado, poco conocido, y con escasos conocimientos de gestión administrativa. Debe notarse que el desarrollo de las ONGs no es igual en todos los países de la región. En la Argentina es todavía incipiente.<sup>1</sup>

Hay además expectativas encontradas en cada campo. En efecto, la representante alterna de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) ante el Comité ONGs-BM y dirigente del Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) de Córdoba define a la participación en los proyectos de

1. Ver estudios de caso en curso seleccionados para este proyecto de investigación.

los sectores más desposeídos como "el conjunto de acciones tendientes a aumentar el acceso a las decisiones, los recursos o beneficios, por personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencias relativamente menores dentro de una sociedad".<sup>2</sup> La participación se vincula al concepto de poder y de control: "poder en las decisiones y control (seguimiento y monitoreo) para asegurar que las propuestas y sugerencias de los sectores más pobres sean incorporadas a los programas y proyectos, y no queden las mismas sujetas a la buena disposición y apertura de los agentes que conducen el proyecto".<sup>3</sup> Sin embargo, los BMDs suelen dar un abordaje más instrumental al tema de la participación, percibiéndola como un medio para lograr mejores resultados en los proyectos y promover su sustentabilidad en tanto y en cuanto en lugar de ser pensados en abstracto tratan de incorporar las particularidades locales.

La disponibilidad de fondos internacionales para las ONGs canalizados a través del Estado, abre, a su vez, otro abanico de cambios y dilemas. Dadas las limitaciones financieras de las ONGs, existe un alto grado de competencia entre ellas para captar los limitados fondos de la cooperación internacional. Ello desalienta el desarrollo de un trabajo conjunto, y dificulta el acercamiento de los BMDs que, en aras del pluralismo deben acostumbrarse a recoger opiniones dispersas y conjugar intereses entre un mayor número de agentes. En los proyectos tradicionales los BMDs negocian con unas pocas agencias del gobierno, normalmente el Ministerio de Economía y el organismo especializado a cargo del diseño e implementación del proyecto dentro de su ámbito. Con la incorporación de la sociedad civil el número de interlocutores se ha multiplicado y fragmentado. La colaboración entre las ONGs no es fácil y se dificulta cuando existe una constante disputa por los fondos. Y en muchos casos, con la intención de recibir financiamiento internacional para su supervivencia, algunas organizaciones se ven obligadas a reformular sus objetivos y áreas de trabajo.

Esa carencia de complementariedad entre las ONGs, sumada a la amplitud del espectro de ONGs, hace que ambos BMDs prioricen el sistema de redes para vincularse con ellas. El problema es que las redes no incorporan a la totalidad de

2. Marta Baima de Borri, "La participación: Su abordaje instrumental o de transformación de las relaciones sociales". Trabajo presentado en el Seminario sobre Participación y Sustentabilidad, organizado por el Banco Mundial (Unidad de Medio Ambiente del Departamento Técnico de la Región de América Latina y el Caribe) entre el 15 y 19 de abril de 1996 en Oaxaca, México, p. 1.

3. *Ibid.*, p. 2.

las ONGs, llevando a que cientos de organizaciones de base que operan en todo el país queden marginadas de estas operaciones. Por ello, la representatividad de las redes es cuestionable. Normalmente, están conformadas por ONGs agrupadas en torno a un tema común: la protección del medio ambiente, la mujer, etc. Las ONGs que tratan un tema particular no se relacionan con otras que abarcan áreas diferentes. En general, las ONGs implementan proyectos en forma individual y desconectada, y no como parte de una planificación estratégica conjunta para una región o localidad particular.

El aspecto positivo de la incorporación de ONGs a proyectos de financiamiento externo, es que en muchos casos, en virtud de la sensibilidad de los organismos financieros a la opinión pública internacional, algunos sectores de la sociedad civil logran hacer conocer sus demandas y que éstas sean tenidas en cuenta. Esta situación se da principalmente en los grandes proyectos de infraestructura con riesgos medioambientales o de reasentamiento de las comunidades ribereñas. Estos están hoy bajo intenso escrutinio internacional. En esta temática no puede concebirse un avance sin la incorporación de al menos algunos puntos de vista de las ONGs relacionadas con el medio ambiente o con los derechos de las comunidades ribereñas. El no hacerlo significa una alta probabilidad de que las redes internacionales se movilicen para presionar al Directorio de los BMDs en contra de su aprobación. Los Presidentes y funcionarios de ambos BMDs están muy sensibilizados en contra de este tipo de riesgos. Nadie quiere arriesgarse a repetir la complicada experiencia de Yaciretá, de muy mala prensa internacional por su diseño mal concebido y por su inicial desconocimiento de los intereses de las poblaciones afectadas por la construcción de la represa.<sup>4</sup> En ese caso, los reclamos para un reasentamiento no traumático de las poblaciones del lugar, y los pedidos de ONGs tuvieron eco en el gobierno sólo cuando los afectados agitaron su causa frente a los BMDs que contribuían con financiación y de este modo llamaron la atención de la opinión pública internacional. Los insistentes pedidos previos a las autoridades nacionales en el mismo sentido, no habían tenido demasiado eco.

Podríamos concluir de este ejemplo que la mediación de los BMDs en el diálogo Estado-sociedad civil contribuye en cierta medida a la participación de las ONGs en temas muy puntuales y en forma muy acotada, en virtud de la presión

4. El proyecto de Yaciretá se presentó el 30 de setiembre de 1996 al mecanismo de inspección del BM y al del BID. Ver F. Masi, en este volumen.

directa sobre los BMDs e indirecta sobre el gobierno. Hoy en día la gestación de un proyecto de similar envergadura al de Yaciretá jamás se vislumbraría con el hermetismo de antes y sin consultas con los afectados previamente a que el proyecto sea elevado para la aprobación por el Directorio. Como contrapunto de la experiencia de Yaciretá está hoy el proyecto de la Hidrovía Paraná-Paraguay concebido con una nueva filosofía. En el caso de la Hidrovía aún en estado incipiente se avanza con sumo cuidado para involucrar a la población afectada y a las ONGs de medio ambiente desde muy temprano y evitar una interrupción de los trabajos en una etapa posterior. La transparencia y la participación aparecen como elementos fundamentales. Prueba de ello son las modificaciones que se introdujeron a los términos de referencia a partir de propuestas de las ONGs activas en la protección del medio ambiente.

Las nuevas formas de interacción y de mediación de los bancos también han derivado en nuevos problemas que emergen de la novel relación entre ellos las ONGs y los gobiernos. A lo largo de los estudios de caso se observaron algunas problemáticas que trae aparejada esta situación y el impacto en la modificación del tipo de relaciones existente. ¿Qué implicancias tiene la convocatoria a la participación mediatizada por los BMDs? ¿Cuáles las principales formas que debe adoptar en cada caso? En forma generalizada podemos decir que la aplicación de los mandatos ha producido en mayor o menor medida, un acercamiento entre distintas agencias del Estado y algunos sectores de la sociedad civil logrando incluso, en ciertos casos como el paraguayo, revertir la tradicional relación adversarial existente entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Cabe preguntarnos sin embargo, hasta qué punto estas modificaciones han ampliado genuinamente la representación de la sociedad civil. Sólo la experiencia futura y los nuevos emprendimientos podrán mostrar en qué medida estas relaciones han sido verdaderamente modificadas y cuál fue el grado de participación admitido e implementado como norma.

El lugar dado a la participación de la sociedad civil no ha sido uniforme en todos los programas y proyectos. En instancias de menor resonancia a nivel internacional que los proyectos de represas con traslado de poblaciones afectadas, como son los proyectos sociales, la implementación del objetivo de participación puede limitarse a un proceso ritual. En efecto, la convocatoria a la consulta es obligatoria dados los nuevos mandatos de ambos BMDs; pero no está claro si la consulta es vinculante y en qué instancias. No está estipulado cuál es el paso siguiente a las consultas, es decir, cómo incorporar los puntos de vista recogidos, o, en su defecto proveer razones para desestimarlos. Las ONGs reclaman por la falta de "feedback" por parte de los responsables de los proyectos. Por ejemplo,

CARITAS, participante en el Programa Materno Infantil que financia el BM, identificó a la *prevención* como elemento esencial para incorporar en la etapa inicial del proyecto. Pero la sugerencia, al igual que iniciativas similares en otros proyectos, no pudo ser acogida aún, según CARITAS, ni tampoco se les informa sobre las razones de su desestimación.

Por otro lado, la consulta con un sinnúmero de actores no es practicable desde la lógica de los organismos. La negociación con las ONGs implica una serie de negociaciones adicionales que debe ser amoldada al programa general del BM con el gobierno. Dado que los BMDs responden en última instancia a los gobiernos, y que los proyectos en donde participan los BMDs son deudas contraídas por el Poder Ejecutivo, la relación entre BMDs y ONGs no puede sino estar mediatizada a través del gobierno. Este es el parámetro básico dentro del cual debe desarrollarse cualquier metodología participativa. Los funcionarios de los BMDs son conscientes que sólo pueden avanzar con avales del gobierno. Las ONGs, por su parte, no tienen tanta conciencia de estos límites y, por lo tanto, hay lugar potencial para la frustración y el descontento. Muchos representantes de ONGs se quejan del uso político de los fondos participativos. Por ejemplo, la distribución geográfica de los programas de los BMDs se decide en forma vertical a partir de la presencia de funcionarios del Estado. Se tiende a favorecer a los municipios o provincias gobernados por el partido oficial. En el caso de tener que afectar fondos a regiones gobernadas por partidos de oposición, se da preferencia a entidades desvinculadas de la política, como la Iglesia, sociedades de fomento, etc. Muchas ONGs sostienen que una relación directa entre ellas y los BMDs evitaría esos manejos. Según esta opinión, si los BMDs otorgaran financiamiento directamente a la sociedad civil, no habría riesgo de clientelismo y aumentaría la transparencia en la distribución de los fondos.

El financiamiento directo a la sociedad civil es inviable por el momento dado que requeriría una reforma de los Convenios Constitutivos; pero si el BID y el BM y los gobiernos accionistas deciden impulsar la participación genuinamente, para mostrar resultados claros será necesario al menos introducir flexibilidad en el ciclo de los proyectos en general, y específicamente en las reglas de procedimiento. Además deberán tomarse recaudos adicionales para reducir el margen para la arbitrariedad y aumentar la transparencia del accionar público. Para ello debería considerarse la creación de un punto de centralización de la información de forma de reducir las asimetrías entre las ONGs que cuentan con lazos internacionales o lazos de favoritismo con el poder político local. Las ONGs deberían someterse también a elaborar un código de buena conducta para su participación en el financiamiento externo.

En efecto, los fondos internacionales introducen nuevas posibilidades de co-optación de las ONGs y de su personal. Incentivan lo que ha dado en llamarse una "cultura contratista" en la cual proyectistas, consultores y contratistas tienen un interés creado en "privatizar" las políticas públicas. A la vez, el accionar de las ONGs adquiere relevancia en tanto pueden trasladar sus demandas a las políticas públicas. Una de las principales quejas de las ONGs es que a pesar de que los proyectos de los BMDs incluyen la convocatoria a la participación, dicha inclusión es sólo formal. Sostienen que si bien hay iniciativas genuinas por parte de los organismos para acercarse a la sociedad civil y a los grupos afectados, éstos en realidad son identificados como *víctimas*, y casi nunca como *actores*. Según el caso, son beneficiarios de las políticas sociales o damnificados por las obras de reasentamiento.

En este sentido, deberá tenerse en cuenta que por ahora la convocatoria a la participación está acotada a proyectos y a actividades puntuales dentro de los mismos. Poco se dice del rumbo general del proceso de ajuste y reformas, del cual los proyectos son parte, proceso que los organismos convienen con el Poder Ejecutivo en virtud de ejercicios periódicos de programación: el llamado Country Assistance Strategy en el BM y el Documento de País en el BID. Ambos ejercicios son confidenciales, como lo es el documento resultante de cada uno hasta su aprobación por el Directorio. Sólo en Bolivia el BM ha tomado la iniciativa de traducir el CAS una vez aprobado y de distribuirlo entre alrededor de 200 ONGs. En la Argentina, Brasil, Paraguay y México, ambos documentos siguen siendo confidenciales.

El BM anunció su intención de seleccionar dos o tres países en la región para hacer un ejercicio participativo en torno del CAS. Dado que debe contar con la aprobación del gobierno, las condiciones para este tipo de experimento se pueden dar mejor en países donde la cartera del BM se vincula más a proyectos que a grandes programas de reforma sectorial que afectan a una parte significativa de las políticas públicas. La primera elección ha recaído sobre Guatemala, repitiéndose esta experiencia en Colombia y Perú, países en los cuales el BID ha sido el mayor aportante de fondos multilaterales. Las ONGs tienen grandes expectativas sobre esta reforma, pero un análisis desapasionado de los CAS actuales indica que dado su nivel de generalidad, la apertura del ejercicio a la participación, bien puede ser irrelevante y sujeto a interpretaciones politizadas, con fuertes sesgos ideológicos. En otras palabras, las ONGs pueden verse invitadas a ser partícipes de una programación cuya ejecución posterior apenas si podrá constatararse a grandes rasgos.

Si bien el impacto del accionar de los BMDs es mayor en los países relativamente pequeños, en todos los países, incluso los más grandes, su influencia, es significativa en los proyectos o programas en los que aportan adicionalidad, es decir, en aquellos programas o proyectos cuya realización sólo es posible si tienen financiamiento externo. En estas actividades, por lo tanto, el financiamiento de los BMDs se transforma en un elemento determinante. Dado este elemento de adicionalidad, en todos los países por igual, se abre la posibilidad de una dualidad o de un avance en dos carriles: por un lado, los proyectos con financiamiento multilateral donde hay una convocatoria a la participación; y por otro, los proyectos con financiamiento nacional, en donde la convocatoria no es parte de un compromiso internacional, y por lo tanto, su puesta en práctica no tiene la misma resonancia.

Las nuevas formas de interacción también han derivado en nuevos problemas que emergen de la novel relación entre ONGs, gobiernos y BMDs. A lo largo de los estudios de caso se observan las consecuencias que trajo aparejada esta situación y el impacto en la modificación del tipo de relaciones existente. ¿Qué implicancias tiene la convocatoria a la participación mediatizada por los BMDs? ¿Cuáles fueron las consecuencias en cada país? ¿Cuáles los efectos sobre los bancos? En forma generalizada podemos decir que la aplicación de los mandatos ha producido en mayor o menor medida, un acercamiento entre distintas agencias del Estado y algún sector de la sociedad civil logrando incluso, en algunos casos, revertir la tradicional relación adversarial existente entre ellos. Cabe preguntarnos sin embargo, hasta qué punto estas modificaciones han mejorado o entorpecido una mejor y más amplia participación y representación de la sociedad civil. Se utilizó asimismo un enfoque comparativo que permite contrastar el análisis de los problemas en las nuevas relaciones que han surgido entre la sociedad civil, los gobiernos y los BMDs, en cada uno de los países estudiados y así comparar sus similitudes y diferencias.

### 3. LA IRRADIACIÓN DE LA AGENDA ABIERTA

Con todo lo complicada que resulta la agenda abierta, sin embargo, no se agota acá. Ambos BMDs están promoviendo operaciones de préstamo para financiar reformas en el Poder Judicial: el BID para la Justicia Provincial, el BM para la Justicia Nacional. Asimismo el BID está promoviendo un proyecto para la reforma administrativa del Parlamento Nacional. Los proyectos están incipientes por las rencillas políticas que introduce el acceso al financiamiento.

La incursión de los organismos en estas arenas con préstamos para reformas es muy delicada. Los tradicionales préstamos de política ya son en sí instrumentos de suma sensibilidad dado que los desembolsos se realizan a medida que se van reformando las políticas en cuestión. Cuando la introducción de nuevas políticas requiere aprobación legislativa el problema se agrava. El Poder Ejecutivo es el responsable y el motor del contrato de préstamo debido a sus necesidades de financiamiento externo pero el desembolso depende de una legislación que debe ser aprobada por ambas cámaras del Congreso. En un país como la Argentina donde el consenso sobre el curso de las reformas no siempre es monolítico los BMDs puede verse empantanados en un dilema. Por un lado, si la reforma contemplada no es significativa, la existencia del préstamo en sí puede ser cuestionada. Por el otro, si la legislación requerida es ciertamente una medida importante ¿pueden o deben los organismos dar por sentado que el Congreso la aprobará? Peor aún, se está ignorando el proceso democrático. ¿Pueden los BMDs dar por descontado la aprobación del Congreso? Para tener margen de maniobra los BMDs normalmente incluyen las modificaciones de leyes en la matriz de una forma algo ambigua.

En la Argentina ya hay experiencias complicadas al respecto. Por ejemplo, la matriz de condicionalidad del préstamo de ajuste sectorial para inversiones aprobado por el BID en 1992 anticipa, entre uno de los compromisos tomados por el Poder Ejecutivo que involucran al Legislativo, un tema de naturaleza controvertida, como es la aprobación de una ley para la protección de los derechos de propiedad intelectual. Previo a la presentación al Directorio (y a la aprobación del primer tramo), se requería que el Poder Ejecutivo "presente al Congreso la legislación de patentes que protege todos los productos". Mientras que no se requieren medidas de políticas adicionales (en este área) para la liberación del segundo tramo, para el tercer tramo, una "protección adecuada de patentes" tiene que haber sido extendida a todos los productos. La matriz deja sin definir qué es una protección adecuada, si el acuerdo con los compromisos de la Ronda Uruguay o la conformidad con las demandas del lobby farmacéutico en Estados Unidos tal como han sido presentados al Representante de Comercio de Estados Unidos. El Congreso argentino ha aprobado una legislación de acuerdo a los compromisos internacionales adquiridos como resultado de la Ronda Uruguay pero el BID no ha definido si esta legislación cabe dentro de la definición de "adecuada" incluida en el diseño de la matriz de condicionalidad.

Este tipo de condicionalidad tiene aparejados un nudo de problemas. Por un lado, a nivel de la política en sí misma, la bibliografía sobre el tema de la propiedad intelectual, no provee una sólida justificación económica para la protección. La

contribución que puede dar la protección a la propiedad intelectual al proceso de inversión es un punto muy cuestionable y un tema muy controvertido. Ya en otro nivel de análisis, está la misma ambigüedad del concepto "adecuada", lo cual agrega nuevos márgenes de arbitrariedad a una política en sí arbitraria. Por último, está el descuido por el proceso. El banco se pone en evidencia al dar por descontado que un tema que se presentaba en Argentina tan conflictivo iba a lograr aprobación del Congreso.

Aun en casos menos controvertidos, el curso de la legislación requerida puede atravesar diferentes fases o enfrentar obstáculos en el proceso de aprobación e implementación. Por ejemplo, para el primer tramo el proyecto de ley puede haber sido enviada al Congreso pero apenas empujada por el Ejecutivo frente a otros regateos y concesiones más prioritarios, o puede haber sido frenado por la oposición. En tales circunstancias no se puede saber a priori o a ciencia cierta con cuáles criterios el banco evalúa el grado de cumplimiento del Poder Ejecutivo con el convenio crediticio. ¿Se tomará en cuenta el curso general del programa en su conjunto o la aprobación de una ley en particular? El enredo burocrático-político sensibiliza el curso del proceso democrático a la condicionalidad. Esto obviamente milita en contra de la buena gobernabilidad que los programas crediticios dicen querer apoyar. La condicionalidad de los BMDs puede terminar transformándose en parte del problema en lugar de contribuir a la solución. Para sustentar la democracia y aun el desarrollo se necesita mucho más que leyes y decretos aprobados por necesidades de financiamiento.

En suma, por obvias razones de estrechez financiera los prestatarios aceptan condiciones crediticias arbitrariamente seleccionadas, o intrincada y ambiciosamente diseñadas. La aceptación por parte de los prestatarios de condiciones inmanejables o inconvenientes es una consecuencia de la necesidad de fondos y es contingente a las transferencias netas positivas aseguradas de la institución; pero es de esperar que su cumplimiento a lo largo de la vida del préstamo variará de acuerdo a la disponibilidad de fuentes alternativas de financiamiento. Pero resulta menos comprensible por qué los BMDs no pueden establecer prioridades y discriminar entre las reformas económicamente deseables y las políticamente apropiadas o factibles. Esta problemática lleva de la gestión y gerenciamiento de las políticas públicas en los países a la buena gestión de los organismos mismos.

En este terreno hay que tener en cuenta que los mandatos recibidos por los organismos para desarrollar su actividad no son un todo compacto sino un agregado, un producto de la negociación. El compacto se va construyendo respondiendo

a las presiones del momento. En las discusiones y negociaciones los gobernadores con más influencia colocan sus temas privilegiados y los empujan de acuerdo a su capacidad negociadora; dichos temas, no necesariamente convergentes, desembocan luego en la agenda final. El todo resultante, por lo tanto, es el producto de la fuerza de negociación de cada parte sin que haya habido atención a cómo cada parte se inserta en el todo ni a la posibilidad de su transferencia a modalidades de trabajo coherentes.

Los oficiales de préstamo sin duda pueden ser sensibilizados sobre los compromisos generales de participación y conscientes de que su cumplimiento requiere que el programa crediticio en cada país tome en consideración ese compromiso, pero esto no se traduce *necesariamente* en la selección de operaciones individuales por su contenido participativo. En esencia, se espera que los BMDs avancen hacia una nueva meta sin rescindir o modificar sus otros objetivos.

A medida que los objetivos de desarrollo aumentan en número y complejidad, crecen las exigencias planteadas. La agenda de desarrollo se encuentra crecientemente sobrecargada, tironeando a los BMDs en diferentes -a veces, hasta opuestas- direcciones. Una agenda sobrecargada puede contribuir a satisfacer a aquellos que se sentaron a negociar. Todos se retiran victoriosos o al menos medianamente satisfechos dado que ven en la agenda final alguna porción de sus demandas iniciales. Pero la situación no contribuye a un programa de préstamos fácilmente gerenciable o más efectivo, o incluso a la buena gestión de los organismos. Muchos ideales valiosos son difícilmente practicables.

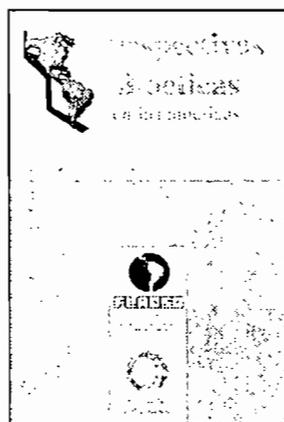


*El Banco Interamericano de Desarrollo*

Diana Tussie

*Perspectivas Bioéticas en las Américas*

Año 2 - Número 1





## EDICIONES UNIVERSITARIAS DEL CICLO BÁSICO COMÚN

---

### Publicaciones

01. Julio Carvajal; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *Juegos cruzados*.
02. Enrique Amozá; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *Discriminación y racismo*.
03. Enrique Berbeglia; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *Argentina: incógnita y cuestionamientos*.
04. Rafael Saiegh (comp.): *Notas de Ciencia Política*.
06. Hugo Álvarez Natale (comp.): *El escenario político del fin de siglo*.
07. Gustavo Rodríguez: *La medición de las variables macroeconómicas principales*.
08. Jorge Graciarena: *El Estado latinoamericano en perspectiva*.
09. Liliana Garulli: *El treinta. Una década en transición*.
10. Liliana Caraballo, Noemí Charlier y Liliana Garulli: *Documentos de historia argentina. 1870-1955*.
11. Narciso Benbenaste: *Sujeto = política x tecnología / mercado*.
12. Rodolfo Gaeta y Nélica Gentile: *Thomas Kuhn. De los paradigmas a la teoría evolucionista*.
13. Rodolfo Gaeta y Susana Lucero: *Imre Lakatos. El falsacionismo sofisticado*.
14. Jorge Freiria: *Psicología contemporánea*.
15. Cátedra Barros (comp.); Serie trabajos de cátedra N° 1: *Síntoma y olvido en la vida cotidiana*.
16. Cristina Lucchini, Liliana Siffredi y Juan Labiaguerra: *El contexto histórico del pensamiento sociológico*.
17. Departamento de Orientación Vocacional (comp.): *La vocación, un enigma*.
18. Hugo Calello y Susana Neuhaus (comps.): *Las vicisitudes del método en la sociedad delirante*.

19. Maite Alvarado; Enciclopedia Semiológica Nº 1: *Paratexto*.
20. Guiomar Elena Ciapuscio; Enciclopedia Semiológica Nº 2: *Tipos textuales*.
21. Adriana Silvestri; Enciclopedia Semiológica Nº 3: *Discurso instruccional*.
22. Jorge Alessandria; Enciclopedia Semiológica Nº 4: *Imagen y metaimagen*.
23. Umberto Eco; Serie Cursos y Conferencias Nº 1: *Algunas consideraciones acerca de las lenguas perfectas*.
24. Centro Argentino de Filosofía para Niños; Serie Cursos y Conferencias Nº 2: *Filosofía para niños*.
25. Herman Parret y Oswald Ducrot; Serie Cursos y Conferencias Nº 3: *Teorías lingüísticas y enunciación*.
26. Eliseo Verón; Serie Cursos y Conferencias Nº 4: *Semiosis de lo ideológico y del poder. La mediatización*.
27. Néstor García Canclini; Serie Cursos y Conferencias Nº 5: *Ideología, cultura y poder*.
28. Susana Murillo: *Foucault: saber, poder*.
29. Ernesto Laclau, Chantall Mouffe, Adriana Puiggrós, Blas Alberti y Emilio De Ipola; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 1: *Crisis de la filosofía, crisis de la política*.
30. René Lourau; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 2: *El campo de coherencia del análisis institucional*.
31. Massimo Pavarini y Juan Pegoraro; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 3: *El control social en el fin de siglo*.
32. Emerson Merhy; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 4: *La planificación como tecnología: tendencias y debates sobre la planificación en salud en Brasil*.
33. Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (comps.): *Política y sociedad en los años del menemismo*.
34. Secretaría de Extensión Universitaria de la UBA; Serie Fragmentos de una memoria Nº 1: *La "Ley Avellaneda" y los Estatutos de la UBA de 1886*; prólogo de Enrique Groisman.
35. Ana Lía Kornblit y Ana María Mendes Diz; Colección CEA-CBC Nº 1: *Los trabajadores de la salud en los tiempos del SIDA*.
36. Jorge Morello, Beatriz Marchetti, Andrea Rodríguez y Andrés Nussbaum; Colección CEA-CBC Nº 2: *El ajuste estructural argentino y los cuatro jueces del apocalipsis ambiental*.
37. Graciela Frigerio, Ana Lía Kornblit, Silvia Llomovate, Nora Mendizabal, Emilio Mignone y Julio César Neffa; Colección CEA-CBC Nº 3: *El sistema educativo como ámbito laboral*.
38. Sara Slapak y otros; Colección CEA-CBC Nº 9: *Análisis de instituciones científicas y tecnológicas: la Comisión Nacional de Energía Atómica*.
39. Mónica Cragnolini y Gregorio Kaminsky (comps.); Colección Nietzsche actual e inactual: *Volumen 1*.
40. Juan Carlos Marín; Colección Sociedad Nº 1: *Conversaciones sobre el poder*.
41. Alberto Moretti; Escritos de Lógica y Semántica Nº 1: *Las concepciones tarskianas de la verdad*.
42. Gladys Palau; Escritos de Lógica y Semántica Nº 2: *Psicología y lógica*.
43. Mónica Cragnolini y Gregorio Kaminsky (comps.); Colección Nietzsche actual e inactual: *Volumen 2*.
44. Julio César Testa y colaboradores: *Situación ocupacional e inserción profesional de graduados recientes de la Facultad de Ciencias Sociales. Estudio de caso: Graduados de Relaciones del Trabajo (1987-1990)*.
45. Miguel A. Etchegoyen: *Poder político y sistema educativo*.
47. Hugo Calcello y Susana Neuhaus: *Método y antimétodo. Proceso y diseño de la investigación interdisciplinaria en ciencias humanas*.

48. Mabel R. Goldstein: *Respuestas jurídicas para la empresa editorial.*
49. Hernán Miguel y Eleonora Baringoltz: *Problemas epistemológicos y metodológicos.*
50. Perla Aronson y Horacio Conrado (comps.); Cuadernos de Sociología Nº 6: *La teoría social de Anthony Giddens.*
51. Carlos A. Orlandi y Perla Aronson (comps.); Cuadernos de Sociología Nº 7: *Dossier: Metodología y epistemología en Weber.*
52. Ana Lía Komblit; Colección Sociedad Nº 2: *Culturas juveniles. La salud y el trabajo desde la perspectiva de los jóvenes.*
53. Diana Grunfeld y Ana Siro; Colección CEA- CBC Nº 6: *La palabra: complejas relaciones entre el todo y las partes.*
54. Hilda Herzer (comp.); Colección CEA-CBC Nº 4: *Ciudad de Buenos Aires, gobierno y descentralización.*
55. Flabián Nievas: *El control social de los cuerpos.*
56. Pablo Bonavena, Mariana Maañón, Flabián Nievas, Gloria Morelli y otros: *Orígenes y desarrollo de la Guerra civil en la Argentina. 1966-1976.*
57. Susana Villavicencio y Ricardo Forster: *Aproximaciones a los pensadores políticos de la modernidad.*
58. Alejandro Cerletti y Walter Kohan; Serie Filosofía: *La filosofía en la escuela.*
59. Gustavo Carnelli, Andrea Novembre y Alejandra Vilarino; Serie Matemática: *Función lineal y derivadas. Una aproximación a la didáctica de la matemática.*
60. Beatriz Goldstein y Claudio Glejzer; Propuestas de Biología Nº 1: *Genes "egoístas" y Ambientes "solidarios".*
61. Liliana Findling, Susana Masseroni, Ana María Mendes Diz, Mónica Petracci y Adriana Redondo (comps.); Colección Sociedad Nº 3: *La salud en debate. Una mirada desde las ciencias sociales.*
62. Patricia Barderi; Colección Cuadernos de Actualización en Ciencias Nº 1. Serie Patogenias: *Las proteínas como agentes infecciosos. "La enfermedad de la vaca loca".*
63. Leticia Fernández Berdaguer, Nora Mendizabal, Silvia Korinfeld, Marta Panaia, Bruno de Alto, Claudia Jacinto, Roberto Benencia y Ana Ferrazzino; Colección CEA-CBC Nº 5: *Profesiones en crisis.*
64. Julio Pinto (comp.): *Las nuevas democracias en el cono sur: cambios y continuidades en sus políticas públicas.*
65. Carlos Correa; Colección CEA-CBC Nº 7: *Biotecnología: innovación y producción en América Latina.*
66. Alfred Tarski; Carlos Oller (trad.); Escritos de Lógica y Semántica Nº 3: *Verdad y demostración.*
67. Carlos Oller; Escritos de Lógica y Semántica Nº 4: *Tablas semánticas y demostración natural.*
68. Roberto Mazzuca: *Valor clínico de los fenómenos perceptivos. Seminario.*
69. Nicolás Casullo, Ricardo Forster y Alejandro Kaulinan: *Itinerarios de la modernidad. Corrientes del pensamiento y tradiciones intelectuales desde la Ilustración hasta el debate sobre la posmodernidad.*
70. Martín Groisman y Jorge La Ferla (comps.): *El medio es el diseño.*
71. José Barrionuevo (comp.); Materiales de Cátedra: *Tratamiento posible de las toxicomanías.*
72. Matthew Lipman: *Kío y Agus.*

73. Beatriz Goldstein, Claudio Glejzer y Mónica Castañera; Propuestas de Biología Nº 2: *SIDA... del dicho al hecho hay un gran trecho.*
74. Teresa Veccia; Materiales de Cátedra: *El método psicodiagnóstico. Clases introductorias.*
75. Hebe Clementi (comp.); Colección CEA-CBC Nº 8: *La dimensión cultural del Mercosur.*
76. Regine Robin; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 5: *Identidad, memoria y relato. La imposible narración de sí mismo.*
77. Susana Finquelievich; Colección Sociedad Nº 4: *¿Ciberciudades? Informática y gestión urbana.*
79. María José Rossi, Beatriz Gercman y Mario Bertorello; Serie Nuevos Paradigmas y Filosofía: *Nuevos Paradigmas y Filosofía I.*
80. Angel Pardo Fidalgo, Roberto Fragomeno y Lisabeth Ruiz Moreno; Serie Nuevos Paradigmas y Filosofía: *Nuevos Paradigmas y Filosofía II.*
81. Carlos Molinari Marotto; Materiales de Cátedra: *Introducción a los modelos cognitivos de la comprensión del lenguaje.*
82. Gustavo Blutman (comp.); Investigaciones en Administración Pública: *Investigaciones sobre municipio y sociedad.*
83. Susana Murillo: *El discurso de Foucault. Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno.*
84. Benito Narvaja y Luisa Pinotti: *Violencia, población e identidad en la colonización de América Hispánica.*
85. Francisco Enrique García Ucha: *El papel de las emociones en el deporte.*
86. Liliana Caraballo, Noemí Charlier y Liliana Garulli: *La dictadura. 1976-1983. Testimonios y documentos.*
87. Pedro Krotzsch (comp.): *Primer Encuentro Nacional: La Universidad como objeto de investigación.*
88. Jorge Dubatti (comp.): *Peregrinaciones de Shakespeare en la Argentina.*
89. Manuel Acevedo Herrera y Gabriel Houmilogue: *La industria manufacturera argentina.*
91. Daniel Pérez Enri: *Teoría y política económica actual.*
94. Sven Lindqvist: *Exterminad a todos los brutos.*
95. Mariana Travacio; Materiales de Cátedra: *Manual de Psicología forense.*
96. Jorge E. Dotti (trad. e introd.); Kant: Escritos; Colección *Intentum 1.*
97. Diana Maffia (trad. e introd.); Patocka: Escritos; Colección *Intentum 2.*
98. Patricia Barderi; Colección Cuadernos de Actualización en Ciencias Nº 2; Serie Biotecnología: *La clonación: herramienta estratégica de nuevas tecnologías.*
99. Néstor Cohen y Gabriela Gómez Rojas; Cuadernos de Sociología; Serie Metodología: *Un enfoque metodológico para el abordaje de escalas aditivas.*
100. Noé Jitrik (comp.): *Los atípicos en la literatura latinoamericana.*
101. Elena Lubián, María Teresa Lodieu, Marta Déboli y María Cristina Toro: *El poder de la palabra. Lévi-Strauss con Freud.*
102. Susana Quiroga; Serie Materiales de Cátedra: *Adolescencia: del goce orgánico al ballazgo de objeto.*
103. Benjamín Coriat: *Los desafíos de la competitividad.*
104. Jorge La Ferla (comp.): *La revolución del video.*
105. Conrado Eggers Jan: *Libertad y compulsión en la Antigua Grecia.*
106. Susana Ilintze (coord); Colección CEA-CBC Nº 11: *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico.*

107. Mariano Castex; Serie Materiales de Cátedra: *El poder penal*.
108. Noam Chomsky y Heinz Dieterich: *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*.
109. Eduardo E. Glavich, Ricardo R. Ibáñez, María R. Lorenzo y Héctor A. Palma: *Notas introductorias a la filosofía de la ciencia. I- La tradición anglosajona*.
110. Enrique Oteiza (coord.); Colección Sociedad Nº 5: *Cultura y política en los años '60*.
113. Atilio Borón: *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*.
114. Robert Boyer e Yves Saillard (comp.): *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*.
115. Juan José Prado: *Derechos humanos. Conceptos introductorios para su estudio*.
119. Francisco Bertelloni (comp.); Serie Cursos y Conferencias nº6: Para leer *El nombre de la rosa* de Umberto Eco.
121. Mabel Grimberg: *Demanda, negociación y salud. Representaciones y prácticas de trabajadores de la industria gráfica. 1986-1990*.
124. Ana De Micheli: *Aprender sin mitos*.
125. Pablo R. Bonaparte; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *La mirada del marciano*.
126. Alejandro B. Rojman; Colección CEA-CBC Nº12: *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90*.
128. Silvia Fumagalli Beonio Broccheri; Escritos de filosofía clásica nº1: *El intelectual entre Edad Media y Renacimiento*.
130. Fortunato Mallimacci e Irene Marrone (comps.); Colección Sociedad, cultura e historia. Cine nº1: *Cine e imaginario social en los treinta*.
131. Jorge Elbaum (comps.); Colección Sociedad. Serie Jóvenes investigadores nº1: *Que siga el baile. Discriminación y racismo en la diversión nocturna*.
132. Beatriz Cuenya y Ana Falú (comps.); Colección CEA-CBC nº15: *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*.
133. Daniel Veronese: *Cuerpo de prueba. Textos teatrales*.
134. Gustavo Blutman (comps.); Investigaciones en Administración Pública: *Investigaciones sobre administración pública y actores sociales*.
135. Agustín Salvia y Marta Panaia (comps.); Colección CEA-CBC nº14: *La Patagonia privatizada. Crisis, cambios estructurales en el sistema regional patagónico y sus impactos en los mercados de trabajo*.
136. Héctor Palma y Eduardo Wolovelsky: *Darwin y el darwinismo. Perspectivas epistemológicas: un programa de investigación*.
137. Darío Cantón y Jorge Jorjat (comps.): *La investigación social hoy: a 40 años de la creación del Instituto de Sociología (UBA)*.
139. Doc Comparato: *El guión. Arte y técnica de la escritura para cine y televisión*.
140. Diana Tussie; Flaco-CBC: *El Banco Interamericano de Desarrollo*.
141. Juan Jorge Fariña; Materiales de cátedra: *Ética. Un horizonte en quiebra*.
142. Francisco Morales Calatayud; Materiales de cátedra: *La psicología y los servicios de salud*.
143. Leopoldo Marechal; Libros Arribeños: *Teatro. La batalla de José Luna - Las tres caras de Venus*.
144. Virginia Schejter; Materiales de cátedra: *Disputas en el campo de la salud mental*.
149. Hilda Hertzog; Colección Sociedad nº8: *Postales urbanas del fin del milenio. Una construcción de muchos*.
150. Walter Kohan y Vera Waksman (comps.): *¿Qué es filosofía para niños?*

153. María Caldelari y Patricia Funes: *Escenas reformistas. La Reforma Universitaria 1918-1930*.
154. Amelia Podetti; Colección de Ensayos de materiales didácticos y de investigación en Antropología: *El pensamiento de Lévi-Strauss. Una visión crítica*.
161. Diana Tussie (comp.); Flacso-CBC: *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*.

## En preparación

78. José Antonio Borello, Jorge Katz, Gabriel Yoguel; Colección CEA-CBC Nº 10: *Soplando vida al metal. 100 años de la industria metalmeccánica mendocina. 1895-1995*.
93. Julio César Testa y colaboradores: *Situación ocupacional e inserción profesional de graduados recientes de la Facultad de Ciencias Sociales. Estudio de caso n°2: Graduados de Sociología*.
117. Elsa López; Sociedad Nº 6: *Anticoncepción y aborto*.
118. Ana Lía Kornblit; Sociedad Nº 7: *Los valores ¿un concepto olvidado? Recorrido teórico y empírico desde la psicología social*.
129. Mónica Cragolini y Gregorio Kaminsky (comps.); Colección Nietzsche actual e inactual: *Volumen 3*.
138. Françoise Heritier: *Las dos hermanas y su madre. Nuevas perspectivas en la teoría del incesto*.
145. Roberto Marafioti: *Recorridos semiológicos*.
146. José Luis Coraggio; Serie Cuadernos de Posgrado Nº 6: *Descentralización: el día después...*
148. Mario Margulis y Marcelo Urresti (comps.): *La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural*.
152. Esteban Mizrahi y Margarita Costa (comps.): *Teorías filosóficas de la propiedad*.
155. Mónica Cerutti: *Al estilo de Michel Foucault: un sujeto comprometido con su tiempo*.
156. Javier Auyero (comp.); Serie Cuadernos de Posgrado Nº 7: *Clientelismo político: aproximaciones*.

Este ejemplar se terminó de imprimir en el mes de julio  
de 1997 en los talleres gráficos SERVICOP de  
EDITORIAL UNIVERSITARIA DE LA PLATA  
Calle 50 N° 742 (1900) La Plata - Tel/Fax (021) 25-8830.

Segunda edición

Impreso en Argentina