

# **El Proceso de Consulta del Banco Mundial (BM) en la Argentina. Nuevos mandatos y estrategias de relacionamiento con la sociedad civil.**

H. Hugo Trincherro<sup>1</sup>

Marcela Woods<sup>2</sup>

## **Presentación**

El presente es un documento que pretende en forma sintética sistematizar y evaluar críticamente el desarrollo del denominado “Proceso de Consulta sobre el CAS (Country Assistant Strategy)” instrumentado por el Banco Mundial en Argentina, en articulación con un conjunto de ONGs, entre los días 10 de febrero y 13 de marzo de 2000, a través de 5 Foros Regionales y un Foro Nacional final que involucraron la participación de alrededor de 4000 representantes de distintos sectores sociales. Este trabajo ha sido elaborado por sus autores en el marco de su participación activa en el Proceso Consultivo en representación de dos organizaciones no gubernamentales (Asociación Civil Don Jaime de Nevares y Asociación Madre Tierra). El mismo no pretende expresar la voz del conjunto de actores partícipes de la convocatoria ni incluso al de sus propias organizaciones. Se trata simplemente de un primer trabajo reflexivo y evaluativo cuya intención es profundizar en el debate ya iniciado y compartido con las organizaciones pares en el marco de dicha participación conjunta. (3)

## **El Proceso de Consulta como nueva política del BM**

En el marco de las denominadas estrategias de asistencia (CAS)<sup>4</sup>, es decir de las recomendaciones y definiciones sobre las áreas y políticas que el Banco Mundial<sup>5</sup> considera prioritarias y por ende susceptibles de financiamiento hacia los gobiernos de cada país, comienza a perfilarse en la última década una línea de acción tendiente al “diálogo” con lo que el mismo BM define como “organizaciones de la sociedad civil”. Dentro de este nuevo perfil de pretendida transparencia y participación se fueron definiendo y realizando con distinta suerte en cada país metodologías de consulta a la sociedad civil sobre el CAS.

La organización de la propuesta de Consulta en nuestro país se realizó a partir del interés de un conjunto de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) argentinas que ya venían trabajando con otras ONGs de América Latina en relación a las políticas del BM para la región de América Latina y el Caribe (LAC). Se trata del Grupo de Trabajo de ONGs sobre el Banco Mundial, autodenominado GTONG, una red internacional de ONGs creada en 1984 para “mantener un diálogo crítico” sobre las políticas y proyectos del BM, “manteniendo la absoluta autonomía de las partes”. En 1997 esta red promueve un proceso de descentralización, estimulando la creación de Grupos de Trabajo que actúen a nivel de cada país dando mayor

protagonismo a las ONGs locales, constituyéndose en septiembre de 1998 el GTONG de la Argentina, que abre la convocatoria a nuevas adhesiones e incorporaciones.

Este grupo está integrado actualmente por alrededor de 50 ONGs y redes de todo el país abocadas a distintas temáticas y campos de acción, que se dan un plan de trabajo anual y una metodología de encuentros para el tratamiento de los temas, en coordinación con la oficina sectorial de enlace con las ONGs del BM. Siguiendo los contenidos generales de la red latinoamericana (formulados en la reunión de Jamaica en junio de 1998) sus objetivos explícitos son: 1) Mantener un diálogo crítico con el BM sobre sus políticas y proyectos para “promover el desarrollo humano y sustentable”, 2) fortalecer la sociedad civil y la articulación de sus distintos actores, “ONGs, Fundaciones, Academias, Sindicatos, etc. frente al BM y el Gobierno”.

En ocasión de la segunda reunión de trabajo anual del GTONG en septiembre de 1999, la Directora de la Subregión Argentina, Chile y Uruguay del BM, Myrna Alexander, informa sobre el contenido y presentación de la Estrategia para el País (CAS) al gobierno nacional, pensada para mayo de 2000, así como sobre la posible “graduación” del país<sup>6</sup>. Las ONGs incorporan entonces como tema de trabajo impulsar el proceso de participación en el CAS a través de un conjunto de foros regionales, lo cual es posteriormente aceptado como propuesta por el BM en diciembre de 1999, definiendo su realización para el mes de febrero de 2000.

De este mismo grupo (GTONG) y a propuesta de las autoridades del BM surgieron las entidades encargadas de organizar y convocar al Proceso de Consulta, el cual se dividió en cinco regiones, designándose también mediante dicho mecanismo un coordinador general y relator del proceso. Estas ONGs fueron denominadas por el BM “organizaciones focales” o referentes regionales.

### **El “interés” por la cuestión social**

Podemos decir que es a principios de los '90 que el BM comienza a plantearse reformas tanto en los objetivos de financiamiento como en el relacionamiento con las organizaciones sociales y la difusión y publicidad de sus medidas. En este proceso coinciden también, aunque con diferentes modalidades, otros organismos financieros internacionales como el BID. Los nuevos mandatos que estas entidades han incorporado a sus estrategias se centran en las consignas de “transparencia, fiscalización y participación”, siendo esta última la que parece generar mas expectativas, demandas y acciones por parte de las ONGs mas cercanas al accionar de los bancos. Los factores que contribuyeron a estos cambios son variados y complejos y deben rastrearse en los programas de financiamiento que desde su fundación fueron determinando para los distintos países los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs),

y las críticas que generaron<sup>7</sup>.

El financiamiento del BM en nuestro país adquiere relevancia sólo a partir de los '80, siendo previamente BID y FMI (desde 1959 y 1956) los organismos con compromisos mas fuertes, establecidos bajo condiciones en lo básico semejantes a las actuales (límites al déficit fiscal, baja inflación, profundización de la “apertura comercial”, mejora de la competitividad, etc.).

En los '90 la mayor parte del programa del BM se destinó a préstamos de ajuste que suponen el alineamiento con el denominado “Consenso de Washington”, un conjunto de políticas diseñadas para América Latina e impulsadas por el gobierno norteamericano, el FMI y el BM, que apuntan a promover la apertura económica, desregulación del mercado, flexibilización laboral, privatización de empresas públicas, reducción del gasto público, con el objetivo de acabar con el anterior esquema proteccionista-intervencionista y “conjurar la crisis” (Bustelo y Minujín, 1997).

El resultado del llamado ajuste estructural en nuestro país es el crecimiento de la pobreza, la exclusión social, el desempleo y en general el empeoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los sectores subalternos, al tiempo que una creciente concentración de la riqueza. El cambio en el papel del estado que conllevaron estas transformaciones apunta antes que a la exigida desregulación, a una nueva modalidad de regulación, que lo constituye como protector de los intereses de fracciones hegemónicas del capital.

Así, ante la necesidad de “compensación” de los denominados costos sociales y de hacer frente a los conflictos y problemas de legitimación política que exige este paisaje desolador, la ejecución de las políticas sociales de nuevo cuño (asistencialistas y focalizadas) es delegada en gran parte a las ONGs, municipios y otras entidades. Al mismo tiempo, el vuelco de la financiación del BM hacia programas para el sector social a partir de 1995 (cuando lo grueso del “ajuste” estaba completado), apela a la participación y la transparencia, y declara que su principal objetivo es “reducir de manera sostenible la pobreza en el mundo en desarrollo”, apropiándose de los discursos críticos a su accionar en décadas pasadas e intentando mediatizarlos.

### **La noción de sociedad civil para el BM**

Un elemento de interés central para intentar un primer acercamiento a la estrategia actual del BM y en particular al exámen de la propuesta participativa, es el análisis de la noción de sociedad civil a la cual dicha estrategia hace permanente referencia. Obviamos aquí por cuestiones de espacio y tiempo un desarrollo sistematizado de dicho concepto en el campo de las Ciencias Sociales y Políticas, aunque reconocemos posiciones y tradiciones muy diversas. En principio, puede afirmarse que en los documentos y las prácticas discursivas del BM no es posible detec-

tar una enunciación clara del significado de esta noción. A partir de la consulta a la documentación del BM disponible en el marco de este proceso consultivo, es posible detectar, sin embargo, definiciones de tipo general y otras de tipo instrumental. Una definición de tipo general la encontramos en documentos públicos de difusión masiva producidos por el BM. Para el caso de la denominada región América Latina y El Caribe se enuncia una expansión y desarrollo sustancial de la “sociedad civil” en tanto sector a partir de los procesos de “democratización” y el creciente incremento de la exclusión social. Allí se la ubica como un componente de la “tríada” estado/mercado/sociedad civil. De los tres ámbitos, la sociedad civil es descripta como la “arena en la cual la gente se asocia para perseguir sus intereses comunes”. ¿Quiénes componen dicho sector? En este mismo documento se nombran y en este orden: organizaciones comunitarias de base, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones caritativas, grupos religiosos, fundaciones e instituciones académicas. Esta enumeración parece no pretender ser exhaustiva a partir del agregado “entre otras”; de todas maneras parecería ser lo suficientemente ambigua como para re-definir permanentemente los destinatarios de determinada propuesta o plan de acción. En este sentido, las propuestas se diseñan dirigiéndose efectivamente a determinados actores sociales. Esta situación queda claramente expuesta en las definiciones y enumeraciones elaboradas en las distintas convocatorias de participación.

Ahora bien, ¿qué significa enunciar sociedad civil como un componente autónomo, exterior a la dinámica del “mercado” y el “estado”? Lo que en primera instancia parece sugerir esta distinción es que ni el mercado ni el estado son parte de “la arena que representa los intereses comunes de la gente”, cuestión esta que nos llevaría al absurdo de repreguntarle al BM por qué se financia al estado y al mercado.

Mas allá del absurdo planteado, sostenemos que el BM mediante esta “novedosa” apropiación de la noción de sociedad civil se inscribe en una específica tradición o matriz política e ideológica que presupone que las relaciones sociales y políticas no son deudoras de las desigualdades económicas generadas por el proceso de acumulación capitalista.

La afirmación anterior no implica el desconocimiento de la existencia objetiva del espacio de la sociedad civil, sino que se trata de clarificar el hecho de que: a) la sociedad civil no es un espacio social homogéneo, sino atravesado por desigualdades estructurales cuya garantía última de reproducción es el estado y cuya expresión naturalizada es el mercado; y b) existen en la actualidad tanto a nivel local como regional y mundial movimientos y organizaciones sociales con un arco de demandas diversificado que al no centrarse en el espacio de la producción se han apropia-

do de la noción de sociedad civil críticamente para el ejercicio de dichas demandas.

El primer punto, nos remite directamente a la cuestión de las clases sociales en la sociedad capitalista, y el segundo a sus configuraciones en la actual dinámica del capitalismo mundial, caracterizada por una altísima concentración de Empresas Transnacionales y hegemonizada por el capital financiero y las denominadas nuevas tecnologías, proceso que ha tendido a modificar, en términos que es necesario caracterizar adecuadamente, la tradicional constitución de la clase trabajadora.

Como se ha señalado en el párrafo precedente, la identificación de la noción de sociedad civil con los sujetos sociales que demandan derechos o bienes al estado, debe ponerse en relación con el actual proceso de estructuración capitalista. Su caracterización genérica y ahistórica conduce en muchas ocasiones a obliterar la cuestión de la estructuración de la sociedad en clases sociales y del estado como un conjunto de dispositivos que tienden a re-producir y legitimar la dominación de unas clases sobre otras <sup>8</sup>. Sin embargo, tal como señala Vilas, en los estudios sobre movimientos sociales que no incorporan la problemática de clase “lo que usualmente se presenta como ‘activación de la sociedad civil’ es ante todo la activación de su componente popular” (1998: 330).

En este análisis, la fuerza que tomaron los movimientos sociales en la década pasada, como la ampliación del arco de demandas y reivindicaciones y las nuevas (aunque débiles y fragmentadas) formas de organización de las demandas sociales hoy, son tributarias de la desestructuración de la clase trabajadora y la creciente diferenciación de los sujetos subalternos<sup>9</sup>. Entonces si bien esto parece haber conducido a un nuevo panorama signado por la debilidad del sindicalismo y la consecuente emergencia de formas comunitarias o nuevas pautas de organización y movilización popular, e incluso el protagonismo ganado por el denominado “ongéismo”, lo que obliga a dar cuenta teóricamente de tales cambios, no por ello invalida la pertinencia analítica y política de las clases sociales. El tema se emplaza entonces no en la nueva vigencia de los derechos de ciudadanía y el buen funcionamiento de la democracia al modo shumpeteriano como demanda fundamental que desplaza los anteriores conflictos y organizaciones centrados en la producción y la clase, sino en el proceso de heterogeneización de la clase y relativo retroceso de los asalariados del sector formal, de manera que: “Lo ‘obrero’ como expresión de lo proletario salarizado se subsume ahora en la multiformidad de lo popular, en contraste con las experiencias de conducción de lo popular por lo obrero en la etapa anterior de acumulación y desarrollo” (Vilas, 1998: 329).

La “reemergencia de la sociedad civil” en los discursos científicos y políticos dominantes no es baladía sino que encierra:

- a) La renovada pretensión, frente a estas nuevas formas de organización de

las clases subalternizadas y territorializadas, de su control político y disciplinamiento social.

b) Al decir de Sousa Santos, la positivización de “funciones latentes” relacionadas a la retirada del estado-providencia y la necesidad de legitimar la transferencia al sector privado no lucrativo de las responsabilidades y servicios que presta el estado. (1996: 124-27). En definitiva, una naturalización conceptual que apunta a la privatización de la reproducción social.

Lo anterior, nos indica la importancia de analizar para este caso con cierto detenimiento el tipo y el carácter de las organizaciones sociales convocadas en oportunidad de este proceso consultivo.

La mayor visibilidad de un espacio diferenciado (caracterizado como tercer sector –frente a lo público y lo privado, o frente al estado y el mercado-) de las ONGs en la Argentina es un fenómeno tardío en relación a lo acontecido en los demás países latinoamericanos, y suele atribuirse en la bibliografía especializada a la tradición del un estado interventor populista, y el desarrollo del sindicalismo. Debe señalarse, no obstante, que formas organizativas alternas tanto al sindicalismo como a las prácticas paternalistas de asistencialismo recorren la historia misma de los sectores populares en Argentina. Ligadas a acciones de socorros mutuos y beneficencia, desde principios de siglo (e incluso antes) “este mundo se va complejizando paulatinamente abarcando los mas diversos campos de la cultura, las ciencias, la salud, la educación, la prestación de servicios y la asistencia” (Luna, 1996:175). Lo tal vez novedoso que puede indicarse respecto a este espacio ocupado por las ONGs a partir de la década de los 80’s en nuestro país consistiría por un lado en su protagonismo como resultado de la clausura política y sindical ocurrida en la última dictadura militar y por el otro, aunque mas recientemente (década de los ‘90), en su rol de subsidiaridad frente al retraimiento del estado providente. Esta subsidiaridad en palabras de E. Grassi se expresaría en dos tipos de consecuencias “la imposición de un juego clientelar a las organizaciones; y, mas trascendente, la transformación del vínculo del estado con la ciudadanía (o si se prefiere, la restricción de los alcances de la ciudadanía, o el trato diferencial que supone constituir a algunos como interlocutores y ciudadanos plenos y a otros como “carecientes”) (Grassi, 1997:16).

La existencia actual de instrumentos de financiamiento por parte del estado, ONGs internacionales e incluso organismos multinacionales invalidan de por sí cualquier caracterización genérica y voluntarista de las ONGs. Entonces, dadas las profundas transformaciones en la estructuración de las clases sociales, en las formas de organización y acción social y en los mecanismos de dominación hegemónicos, no es posible caracterizar al espacio de las ONGs como uniforme. El mismo es altamente heterogéneo y su configuración para nada azarosa.

En principio y según el trabajo de D. Tussie y otros, es posible distinguir tres tipos de “organizaciones de la sociedad civil”. “Las organizaciones de base, integradas por los propios beneficiarios (vg. centros comunitarios), que son hoy en día importantes destinatarios de la cooperación internacional. En segundo término figuran las organizaciones de asistencia (vg. Cáritas, comedores infantiles, etc.) conformadas por voluntarios que no son beneficiarios directos. 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 de financiamiento externo” (1997:71).

Esta tipología descriptiva, si bien constituye una primera orientación en torno a la diversidad del sector, y ciertas modalidades de financiamiento, tiende a invisibilizar la dinámica constitutiva de estas organizaciones en relación a sus posicionamientos de poder en el marco de las estructuras de dominación. Lo anterior queda evidenciado cuando se comprueba que la gran mayoría de las organizaciones de base (lejos de la caracterización descripta) no reciben financiamiento alguno o lo obtienen en forma muy esporádica. Mientras las segundas, si bien son integradas en parte por un voluntariado que no es beneficiario directo de las acciones de asistencia, bien poseen un alto capital de poder (financiero y político) o bien son parte constitutiva de estructuras políticas clientelares.

Los ejemplos indicados, sin agotar una caracterización del sector, indican la complejidad enunciada y nos permiten introducirnos a las modalidades de participación y objetivos de las distintas ONGs convocantes y convocadas al proceso de consulta.

### **Proceso Consultivo. Organizaciones sociales convocadas y convocantes**

El Proceso Consultivo se organizó finalmente a través de cinco Foros Regionales<sup>10</sup> y un Foro Nacional final realizados durante los meses de febrero y principios de marzo de 2000. Todos los interesados remarcaron el carácter No Vinculante del mismo, que implica para el BM la no obligación a incorporar las recomendaciones surgidas de la consulta<sup>11</sup>, y para los participantes el no consentimiento ni aval de las políticas pasadas o futuras del BM.

La definición de las organizaciones focales, encargadas de la organización de cada Foro en cooperación con el BM, fue concretada consensuadamente por parte del GTONG y el BM para los cuatro Foros del interior del país. La organización del Foro Buenos Aires sin embargo, expresó desde un principio tensiones significativas que se explican desde los posicionamientos diferenciales de las distintas organizaciones involucradas.

Una de las organizaciones propuesta en primer término para esta tarea fue el

Foro del Sector Social, una red que reúne alrededor de 60 organizaciones de la más diversa índole, en su mayoría radicadas en la ciudad de Buenos Aires e integrante del GTONG. En calidad de tal, dicha organización tenía como antecedente una larga tradición de vínculos sistemáticos con el BM. Las otras dos organizaciones propuestas por el BM fueron las Asociaciones Civiles “Madre Tierra”<sup>12</sup> y “Don Jaime de Nevares” que fueron elegidas a partir de su evaluación positiva en la gestión de proyectos financiados por el Banco en el marco del Programa Pequeñas Donaciones, y su participación como expositoras de su experiencia organizativa en ocasión de un seminario en el marco de la segunda reunión anual de trabajo del GTONG (septiembre de 1999). Estas dos últimas organizaciones a diferencia de la primera, se caracterizan por su fuerte inserción en los movimientos reivindicativos populares del Conurbano Bonaerense (especialmente en la lucha por la tierra, la vivienda y el hábitat)<sup>13</sup>.

Llama la atención la elección de estas dos últimas organizaciones por parte del BM, no solo por la trayectoria crítica de las mismas sino por la diferencia mas que significativa en cuanto a recursos y estructura respecto a la primera señalada. Cuestión ésta que no pasó inadvertida para los propios integrantes de las mismas, lo que llevó, en ambos casos, a una profunda discusión en torno tanto al carácter de la convocatoria como así también la pertinencia de participar en un evento convocado por el BM.

Para analizar este interés del BM en convocar para la organización de tal evento a organizaciones de este tipo, teniendo en cuenta el peso y el poder de otras ONGs en la región, debe tenerse en cuenta el interés del BM en demostrar el nuevo perfil invocado, como así también dar legitimidad a la Consulta a través de organizaciones “realmente” convocantes. Esta cuestión adquiere una clara dimensión cuando observamos (y de hecho para el BM no habrá pasado desapercibido) que si bien el denominado Foro del Sector Social tiene una importante visibilidad ante los organismos estatales y supraestatales de financiamiento a la vez que mayor acceso a los medios de comunicación, difícilmente pueda garantizar una convocatoria masiva de dirigentes de base popular.

Esta pretensión del BM en otorgar legitimidad a su consigna participativa, mas allá de sus intenciones iniciales, dio lugar a la construcción de un proceso contradictorio y a la vez reflexivo. El proceso se transformó en contradictorio porque llevó a los dos tipos de ONGs involucradas a una disputa por el sentido y alcances del espacio propuesto; y reflexivo, porque la masiva participación de organizaciones de base generada terminó forzando definiciones y compromisos no previstos en un comienzo.

Desarrollar en su complejidad este proceso demandaría un espacio mucho



mayor. Intentaremos una breve síntesis de sus rasgos centrales, dejando para un debate posterior las explicitaciones que se requieran.

Un primer dato de interés para este esquema es la ruptura producida a partir de las contradicciones señaladas. El elemento central desencadenante fue la decisión del Foro del Sector Social, planteada a principios de febrero de 2000, de postularse como única institución responsable para organizar el Foro Buenos Aires (fundamentada en ser la firmante del contrato con el BM para financiar el evento). Esta decisión pretendía ubicar a las otras instituciones en una situación de subordinación a las propuestas de aquella entidad.

Las dos Asociaciones Civiles decidieron retirarse del compromiso de organización del Foro en esas condiciones, manteniendo no obstante la convocatoria al Pre-Foro de la provincia de Buenos Aires, previsto anteriormente y en conjunto por las tres organizaciones. Estos cambios obligaron a redoblar el esfuerzo para enfrentar la convocatoria al Pre-Foro, ahora sin el apoyo de la estructura de la mayor de estas tres organizaciones, y sin financiamiento, a 20 días de su realización (el 25 de febrero en Quilmes, bajo la consigna: “País Rico – Gente pobre? Equidad: La Deuda Social”, parafraseando críticamente uno de los documentos del BM). La asistencia de las dos ONGs al Foro Buenos Aires, realizado 7 días después del Pre-Foro, fue en calidad de participantes comunes a los talleres de trabajo.

Este conflicto se difundió (principalmente vía internet), entre todas las organizaciones involucradas en la convocatoria de la consulta, poniendo en el centro de atención el desarrollo de estos dos foros, los últimos a realizarse.

Por cuestiones de espacio, las derivaciones de este proceso serán señaladas en forma sintética y puntualmente. Distinguiendo dos tipos principales:

a) Aquellos elementos que pueden extraerse de las relatorías producidas tanto en el Pre-foro como en el Foro Buenos Aires. Es decir el producto mas o menos esperado por el propio BM. Los resultados explicitados recogieron consensuadamente un nivel muy alto de crítica hacia el modelo de ajustes económicos. Así, en un párrafo de la relatoria final se caracteriza a la pobreza “como un producto sistémico inevitable de la lógica de acumulación vigente...Se responsabiliza al propio BM por acompañar, coexistir, tolerar o impulsar ese mismo modelo que produce la exclusión social”. Y mas adelante: “Se requeriría un verdadero shock redistributivo capaz de garantizar un piso de sostenibilidad social”. Frente a este tipo de conclusiones, las autoridades del BM intentaron producir reparos a la legitimidad de las mismas, aunque finalmente terminaron aceptándolas. Quedando claro así que mas allá de los contenidos críticos de la relatoria, el objetivo del banco era principalmente la realización de un evento público que coloque al organismo como una institución “renovada” y que es capaz de incorporar las demandas sociales. Objetivo que consi-

deraron logrado a partir de la masividad del evento y el tipo de actores convocados (Desde altos funcionarios del estado hasta un número poco frecuente de dirigentes populares de base de la región).

b) Aquellos procesos que excedieron el espacio formal de la convocatoria. Podemos decir que el primer “exceso” producido por las organizaciones populares fue la apropiación de la organización del Pre-foro con el claro objetivo de lograr mayor autonomía para decidir las bases y contenidos de la convocatoria. Recordemos que este Pre-foro no se hizo con financiamiento alguno del BM sino a partir de una muy alta capacidad de articulación y consenso entre múltiples organizaciones de base que en un lapso de sólo diez días redefinieron el sentido de la convocatoria con un grado de eficacia mayor que el logrado, luego, en el Foro Buenos Aires. Frente a ello, el BM que no había previsto participar en ninguna actividad previa al propio Foro, decide involucrarse en el Pre-foro, sorprendidos frente a su masividad. De manera tal que la propia responsable sectorial del BM para el Cono Sur (Sandra Cesilini) participa en su apertura pero sin posibilidad alguna de incidir en su desarrollo. Este nivel de autonomía, tuvo una influencia significativa en los procesos siguientes ya que:

- Incidió significativamente en la calidad y cantidad de organizaciones de base participantes (alrededor del 50% de las organizaciones participantes del Foro Buenos Aires provinieron del Pre-foro).

- Definió puntos clave de la agenda de debate y las conclusiones

- Logró modificar una serie de requisitos formales de la convocatoria (tanto en la cantidad absoluta de participantes como en los cupos previstos de representación por sector).

Al mismo tiempo la dinámica alcanzada por el pre-foro y el Foro Buenos Aires llegó impactar en el desarrollo del Foro Nacional. El Foro Nacional estaba previsto como conclusión de todo el proceso consultivo, reuniendo a representantes de los cinco Foros Regionales, aunque el BM se reservaba tanto la convocatoria como la organización y la relatoría. Evidentemente, este control absoluto del final del proceso de consulta pretendía ser “la frutilla del postre” que mostraría a nivel nacional una clara redefinición de la intervención del BM en nuestro país. Sin embargo, el nivel de crítica, representatividad y productividad (en términos de documentos y participación en los talleres y presión de las organizaciones populares) impulsaron a los representantes del BM en el Foro Nacional a desconocer los contenidos de los documentos, relatorías y organización previas alcanzadas quedando en evidencia las verdaderas intenciones de su “cambio de perfil” hacia la región.

### **A modo de conclusiones provisionales.**

En una primera instancia, podría sostenerse que tal vez no hubiese sido necesario recorrer semejante camino participativo, ni mucho menos, realizar por parte de las organizaciones populares semejante esfuerzo organizativo, habida cuenta de los antecedentes respecto al tipo de políticas de intervención a la que adscribe un organismo multilateral como es el BM. Debemos decir que dicho análisis fue realizado en su oportunidad por las organizaciones populares intervinientes, a pesar de lo cual decidieron, no sin debate, incluirse en la convocatoria.

Lo que quedó claro desde el vamos fue de qué manera aquello que se evaluaba como un posible simulacro pudiese conformar, no obstante, un espacio de reflexión, participación real y, sobre todo un incremento de la capacidad organizativa y constitutiva de dichas organizaciones populares. Sin considerar aquí el conjunto de los argumentos que se sostuvieron al interior de estas organizaciones para incorporarse a la convocatoria ni de los objetivos que se plantearon allí, señalaremos al menos algunos resultados a modo de síntesis conclusiva y provisoria.

En principio, la mayoría de las organizaciones no desconocían el hecho de que el GTONG, en tanto organismo convocante e interlocutor sistemático del BM es cauteloso en su relación con el banco ya que pretende seguir manteniendo el financiamiento para actividades a futuro, para ampliar y sistematizar el ámbito de auditoria de sus políticas de financiamiento, y en el corto plazo, un respaldo presupuestario para posicionarse centralmente en un proceso de evaluación de la consulta a nivel país. Por lo tanto, un primer nivel de disputa sobre el sentido de la convocatoria iba a producirse con ellos (reconociendo no obstante la existencia de diferencias entre sus organizaciones miembros). De allí que la organización del Pre-Foro se constituyó como el espacio de acumulación de poder para dicha puja. Se trataba, entonces, de impedir la legitimación de un rol pre-asignado a este tipo de ONGs en su expresión “neo gubernamental” dado su intento de constituirse en algo así como “representantes” de la denominada “sociedad civil” (ese lugar que pretende posicionar a determinadas organizaciones burocráticas en modalidades de producción de políticas sociales en momentos de retraimiento del estado providente).

Al mismo tiempo, la apropiación relativa del espacio participativo, discursivo y organizativo (profundización del debate, de la crítica y de la conformación de una agenda de demandas y acciones) habilitó un lugar a un nivel de transversalidad entre las organizaciones de base que dio como resultado una mayor capacidad constitutiva de estas organizaciones populares no únicamente frente al BM, sino fundamentalmente frente a los gobiernos locales y regionales que son sus interlocutores reales en la disputa cotidiana por el poder y los recursos. Puede decirse que el intenso debate y estructuración de formas organizativas transversales produjo un salto

cualitativo respecto a la tradicional interacción uno a uno entre organizaciones de base, agencias de financiamiento y/o estado.

Así, la producción, circulación y debate de documentos críticos y conclusivos entre algunos foros u organizaciones participantes/convocantes sobre las características de la consulta y las políticas del BM y el estado fue muy amplia y aún hoy continúa. Esta transversalidad organizativa tuvo su mayor eficacia al trascender el ámbito de lo local (que por cuestiones de recursos y limitaciones propias de las organizaciones de base territoriales y ONGs pequeñas suele ser su techo) y configurarse también a partir del Foro Nacional, al que venían delegados de todos los foros regionales. De manera tal que contactos, articulaciones entre organizaciones, decisión de mantener la comunicación con el objetivo de discutir líneas de acción conjunta, y el debate sobre el rol de las ONGs en el marco de la crisis de la política de representación, por un lado ampliaron el horizonte de debate y demandas posibles de estas organizaciones, a la vez que lograron producir una experiencia colectiva de respuesta frente a las medidas del BM (mayor fiscalización, una auditoría permanente financiada por el BM, etc.) como sobre las políticas sociales gubernamentales.

### **Bibliografía**

BUSTELO, Eduardo S. Y MINUJIN, Alberto: “La política social esquiva”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, UNQui, nro. 6, septiembre de 1997.

CORAGGIO, José Luis: “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”, en S. Peñalva y A. Rofman (comp.): *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996.

GOLDÍN, Javier G.: “Se equivocó el Banco Mundial: del Coconsenso de Washington al Consenso Post Washington”, Exposición presentada al XIV Seminario de Formación Teológica. General Roca, Río Negro, 31-01-99 al 06-02-99.

GRASSI, Estela: “La política social del neoliberalismo. Supuestos que orientan la acción y problemas pendientes”, Buenos Aires, mimeo, octubre de 1998.

HOLLOWAY, John: *Marxismo, estado y capital*, Buenos Aires, Cuadernos del Sur – Tierra del Fuego, 1994.

LUNA, Elba: “Las Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo en Argentina. Mapa institucional y lecciones de experiencia”, en S. Peñalva y A. Rofman (comp.): *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996.

NELSON, J. Paul: “Transparencia, Fiscalización y Participación”, en D. Tussie (Comp.): *El BID, El Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires, FLACSO / Of. De Publicaciones del CBC-UBA, 1997.

SOUSA SANTOS, Boaventura de: *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*, Sao Paulo, Cortez, 1996.

TRINCHERO, H. Antropología Económica. Ficciones y producciones del hombre

económico. Buenos Aires, EUDEBA, 1998.

TUSSIE, Diana y otros: “Los nuevos mandatos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo: su aplicación en el caso de Argentina”, en D. Tussie (Comp.): *El BID, El Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*, Buenos Aires, FLACSO / Of. De Publicaciones del CBC-UBA, 1997.

VILAS, Carlos M. : “Actores, sujetos, movimientos: ¿dónde quedaron las clases?”, en M. R. Neufeld y otros (comps.): *Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

Documentos principales:

-RELATORIA FINAL. Foros Regionales de Consulta sobre la Estrategia de Asistencia al País (C.A.S.) del Banco Mundial. Preparada por Lic. Pablo Bergel. Marzo de 2000.

-Relatoria del Pre- Foro de Consulta Banco Mundial – CAS Región Provincia de Buenos Aires “¿Gente Pobre en un País Rico? Equidad: La Deuda Social”. Asociación Civil Madre Tierra y Asociación Civil Don Jaime de Nevares. Febrero 2000.

-Informe de Actividades del Grupo Buenos Aires en el Proceso de Consulta CAS. Elaborado por Asoc. Civ. Don Jaime de Nevares con colaboración de Asoc. Civ. Madre Tierra. 05-02-2000.

-Informe de Actividades 1998 – 1999. Grupo de Trabajo ONGs sobre Banco Mundial – Argentina. Córdoba, octubre de 1999.

-Civil society in Latin America and the Caribbean: Country Assistance Strategy (CAS) in Argentina. Grupo del Banco Mundial. Página Web.

## Notas

<sup>1</sup> Profesor titular regular cátedra Antropología Económica. F. F. Y L. U.B.A. Investigador CONICET

<sup>2</sup> Auxiliar docente Antropología Social y Política. F.F. y L. U.B.A. Becaria de doctorado CONICET

<sup>3</sup> Debe aclararse al mismo tiempo que este análisis se realiza desde la visión parcial que tienen sus autores en la medida que su participación se desarrolló en el denominado Pre-foro, Foro Buenos Aires y Foro Nacional; y si bien han obtenido referencias e intercambios de información con organizaciones partícipes de los otros cuatro foros regionales, así como los productos escritos de este Proceso, los planteamientos aquí realizados deben restringirse hacia aquella experiencia.

<sup>4</sup> El CAS suele planificarse con un alcance plurianual, aunque en este caso para nuestro país sería por cuatro años, con posibilidades de revisión y ajustes periódicos, por un crédito inicial de 500 millones. El documento CAS es elaborado por la oficina local del BM, consensuado con el gobierno nacional de país, y finalmente debe ser aprobado por el directorio del banco en Washington.

<sup>5</sup> El BM comprende el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), fundado junto con el FMI en los acuerdos de Bretton Woods en 1944, para otorgar préstamos a los gobiernos a tasas comerciales; y la AID, Asociación Internacional de Desarrollo, fundada en 1959 para otorgar préstamos sin interés a los gobiernos de los países mas pobres.

<sup>6</sup> La “graduación” implica que el Banco no otorga mas créditos al país debido a que ha alcanzado buenos niveles de ingresos, medidos como ingreso per cápita. El ingreso per cápita (promedio) anual de Argentina es de 9.000 pesos/dólares, siendo el mínimo estimado para evaluar la graduación por el BM de \$ 7.000.

<sup>7</sup> La literatura especializada (P. Nelson, 1997; D. Tussie, 1997; J. L. Coraggio, 1996) señala que la agenda de reformas puesta en marcha por los bancos tiene como principal antecedente las campañas y acciones de las ONGs internacionales sobre la problemática del medio ambiente y desarrollo sustentable, que cuestionaban principalmente los megaproyectos que implicaban reasentamientos forzados de comunidades y afectación del medio ambiente, y los proyectos de infraestructura y construcción de caminos, llamando la atención en este caso a la cuestión de los derechos de las “minorías étnicas”.

Por otro lado, el gran volumen de préstamos destinados a los programas de “ajuste estructural” durante los '80 y '90 por los BMDs, y las consecuencias asociadas de aumento de la pobreza, así como los costos políticos, pusieron el tema en la mira de toda la población y abrieron un debate acerca de la condicionalidad de los

préstamos y el rol de los bancos en las políticas nacionales.

Aún hoy la dimensión e implicancias de los cuestionamientos prolonga el debate al interior de los organismos financieros y provoca críticas mutuas acerca de la eficacia de sus recetas.

Esta polémica está hoy con plena vigencia en nuestro país, articulada por las posiciones y argumentos de los sindicatos, gobiernos e Iglesia y ONGs y expresada en los medios de difusión.

<sup>8</sup> Según Holloway (1994), el concepto de ciudadanía, correlativo al de sociedad civil, se basa en una abstracción de las relaciones de clase, es decir en una separación de las relaciones económicas y políticas que fragmenta la relación capitalista. El surgimiento de esta separación, que no existía en otras sociedades, es parte integral del cambio en la forma de explotación, y su correlato es la constitución del proletario como propietario (de la mercancía que es su fuerza de trabajo) y ciudadano. Así, este proceso de redefinición de la sociedad como masa de individuos indiferenciados, de *particulares*, (y no como pirámide ordenada jerárquicamente, como sucedía en el feudalismo) está en la base del surgimiento del estado capitalista.

<sup>9</sup> Esta positivización de las potencialidades de la sociedad civil, se encuadra también en el diseño de una nueva economía política basada en la dinámica económica doméstica, a partir principalmente de la obra de G.S. Becker quien no por casualidad recibiera la legitimidad del establishment económico norteamericano mediante el otorgamiento del Premio Nobel en Economía en 1992 (Cfr. Trinchero, op. Cit.)

<sup>10</sup> Los foros tuvieron una duración de una jornada cada uno. Organizados en talleres temáticos, se nutrieron de dos fuentes principales para la discusión: los 25 documentos temáticos elaborados por los expertos del BM como aproximación a las áreas prioritarias para su Estrategia futura, y la agenda propia de los diferentes actores convocados a participar.

<sup>11</sup> El BM tomó el compromiso de registrar todas las opiniones y propuestas vertidas durante la Consulta, y producir una devolución en la que se informaría cuáles recomendaciones han sido tenidas en cuenta e incorporadas al CAS y cuáles no. El documento CAS definitivo tiene carácter reservado y no será dado a conocer públicamente, informó el banco, a menos que el propio gobierno argentino autorice su difusión y/o la encare por sí mismo.

<sup>12</sup> Madre Tierra había decidido inicialmente, luego de un debate interno, participar sólo en calidad de colaboradora en la convocatoria al Foro Buenos Aires.

<sup>13</sup> Inicialmente fueron convocadas otras dos organizaciones, CELS (a la vez integrante del Foro del Sector Social) y Cáritas, para la tarea de organizar la consulta en Buenos Aires, que se dividiría en dos foros, uno para Capital y otro para la provincia de Bs. As.. Esta idea fue abandonada y finalmente el CELS participó en calidad de colaborador, y Cáritas no ocupó ningún rol en la organización.