

El discurso de participación ciudadana en organismos internacionales: El caso del Banco Interamericano de Desarrollo

Cantor, Guillermo

Resumen

Este artículo examina el enfoque institucional sobre participación ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo a través de la reconstrucción de los conceptos de participación y democracia explícita e implícitamente contenidos en la *Estrategia para Promover la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco*, con un énfasis en sus potenciales y limitaciones para informar prácticas efectivas. El análisis del discurso está basado en fuentes secundarias, tales como documentos institucionales y transcripciones de reuniones, negociaciones y consultas con diferentes actores intervinientes en el proceso. Como resultado de la investigación, sostengo que la idea prevaleciente de participación plasmada en la estrategia es en gran medida limitada—basada en las nociones de influencia y deliberación; orientada a lograr legitimidad para las operaciones del BID; y mediada por grupos organizados. Asimismo, planteo que tal concepción de participación es producto de los antecedentes de trabajo del BID en materia de participación de la sociedad civil, el modo en que la agenda de participación fue adoptada por el BID y la posición estructural del BID con respecto a los gobiernos miembros.

Palabras clave: Participación ciudadana, organismos internacionales, sociedad civil, Banco Interamericano de Desarrollo.

Citizen Participation Discourse in International Organizations: The Case of the Inter American Development Bank

Abstract

This article examines the Inter American Development Bank's institutional approach regarding citizen participation through reconstruction of the concepts of participation and democracy explicitly and implicitly contained in the *Strategy for Promoting Citizen Participation in Bank Activities*, with particular emphasis on their potential and limitations to inform effective practices. The discourse analysis is based on secondary sources, such as institutional documents, and transcriptions of meetings, negotiations, and consultations with different actors intervening in the process. As a result of the research, it is argued that the IDB's prevailing idea

* Candidato a Doctor en Sociología por la Universidad de Maryland, Sociology. Collage Park Estados Unidos. E-mail: gcantor@socy.umd.edu

of participation is for the most part limited – namely, one based on the notion of influence and deliberation; oriented to achieve legitimacy for the IDB’s operations; and largely mediated by formally organized groups. Additionally, that concept of participation is a result of antecedents of the IDB’s work with civil society, the way in which the participation agenda was adopted by the IDB, and the IDB’s structural position in regard to member governments.

Key words: Citizen participation, international organizations, civil society, Inter American Development Bank.

Introducción

Durante los últimos años, la categoría de participación ciudadana ha devenido un componente central en el discurso institucional de la mayoría de los organismos internacionales. En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dicha cuestión ha ganado visibilidad tanto en los documentos institucionales, como en los talleres llevados adelante, y en la justificación conceptual de sus proyectos. Sin embargo, tal como han mostrado debates intelectuales recientes, la cuestión sobre la participación ciudadana en el marco de los procesos de democratización institucional suele variar significativamente si se tienen en cuenta dimensiones tales como quiénes están incluidos en cada proceso participativo; qué cuestiones están abiertas a procesos de decisión participativos; y de qué manera las decisiones son adoptadas. En otras palabras, las dimensiones de amplitud, alcance, y profundidad constituyen criterios importantes a la hora de evaluar el nivel de democratización perseguido y alcanzado en una determinada actividad.

Luego de cuatro años de consultas y negociación (1), el BID aprobó en mayo de 2004 un documento que sintetiza el enfoque institucional del organismo en materia de participación ciudadana en proyectos en los cuales el Banco está involucrado. Dicho documento, titulado *Estrategia para Promover la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco*

(de aquí en adelante, *Estrategia*), merece ser críticamente examinado por las siguientes razones: Primero, en el mismo se plasma la visión institucional del BID; segundo, dicho documento constituye el marco que guía la operación del BID en diferentes actividades; y, finalmente, la *Estrategia* cristaliza los procesos de negociación y redefinición, en los cuales actores “seleccionados” de América Latina y el Caribe estuvieron involucrados.

El objetivo de este artículo es reconstruir los conceptos de participación y democracia que se encuentran explícita e implícitamente contenidos en la *Estrategia*, con particular énfasis en su potencial y limitaciones para informar prácticas efectivas. Existen diferentes enfoques a la hora de entender la tensión existente entre prácticas discursivas y actividades llevadas adelante por una institución. En este artículo, guiado por una perspectiva teórica institucionalista-cultural, las prácticas sociales son concebidas como culturalmente constituidas (Steinmetz, 1999). El empleo de tal perspectiva en el análisis de las nociones de democracia y participación ciudadana implica, primordialmente, subrayar el rol socialmente constitutivo de los procesos culturales y los sistemas de significación (Steinmetz, 1999: 2). Es decir, los sistemas simbólicos, los patrones compartidos de entendimiento, y los marcos cognitivos vigentes al interior de una institución no solo informan sino que además delimitan las acciones que los actores adoptan dentro de la misma. Por lo

tanto, entender el discurso de participación es un paso importante a la hora de entender las acciones concretas en materia de participación llevadas adelante al interior de una institución.

Específicamente, la Estrategia es tratada aquí como una síntesis del balance político de las visiones de diferentes actores. Es decir, la misma sintetiza la instalación de principios de visión y división (Bourdieu, 1999). Por otro lado, examinar la formalización del discurso en este documento es también relevante dado que en principio el mismo constituye un mecanismo para asegurar la reproducción de una estructura de relaciones. Tal como señala Bourdieu (1990), la objetivación en instituciones garantiza la permanencia y potencial de acumulación de adquisiciones materiales y simbólicas, las cuales pueden luego subsistir sin la necesidad de la presencia de agentes recreándolas continuamente.

Pero, ¿por qué es relevante estudiar la concepción y las prácticas de participación de un organismo multilateral de crédito? En este artículo sostengo que debido a que los bancos multilaterales de desarrollo son actores cruciales en muchas de las políticas sustantivas formuladas e implementadas en el mundo en desarrollo, y dado que su presencia en esas regiones define en gran medida el curso de los procesos políticos de los países que integran esas regiones, el grado en el cual las actividades de tales organismos son permeados por las necesidades de actores sociales deben ser tomadas seriamente en consideración. En particular, el grado de apertura a influencias sociales es, a su vez, expresado en el nivel de conflicto social que pueda emerger en los sitios de intervención; la orientación ideológica, económica, y ambiental de las políticas adoptadas; y la factibilidad política de los proyectos diseñados (2).

La evidencia para el análisis del discurso proviene de una variedad de documentos incluyendo la Estrategia misma (BID, 2004), el borrador preliminar preparado en el año 2000 (BID, 2000), y múltiples transcripciones de reuniones, negociaciones y consultas con diferentes actores intervinientes en el proceso.

Este artículo está organizado alrededor de tres núcleos principales. Primero, paso revista a la emergencia, difusión, e implicaciones conceptuales del discurso de democratización dentro de los organismos internacionales. La segunda sección se centra en el análisis de los procesos por los cuales la nueva agenda de democratización y participación de la sociedad civil es adoptada por el BID. El resto del artículo está dedicado al análisis de la Estrategia, como una cristalización institucional particular del discurso antes mencionado.

1. La emergencia del discurso de democratización

Durante las dos últimas décadas el discurso de democratización se ha consolidado dentro de la mayoría de los organismos internacionales reemplazando a la modernización como visión paradigmática sobre el cambio social. De acuerdo a Rajagopal (2003), el discurso de democratización constituye la ideología subyacente que regula las relaciones entre el mundo occidental y el tercer mundo, y se expresa en un corrimiento desde una concepción sobre la transformación social basada en un *homo economicus* a una basada en sujetos entendidos como animales políticos; un énfasis en la participación y la buena gobernanza y el entendimiento del desarrollo como dependiente y estimulador de la democracia (Rajagopal, 2003:138). Esta nueva retórica ha traído aparejado, a su vez, un nuevo arreglo de prácticas de intervención internacional por

parte de organismos multilaterales. Sintéticamente, la justificación es que la democracia es esencial para la sustentabilidad del desarrollo.

Paralelamente a ese cambio, la idea de sociedad civil ha ganado prominencia como una problemática central, tanto en el discurso académico (ver Cohen y Arato, 1992) como en las organizaciones internacionales, por sobre otras tales como los movimientos sociales los cuales involucran componentes más radicales. Este sector incluye un conjunto amplio y heterogéneo de organizaciones sin fines de lucro, asociaciones culturales, agencias de desarrollo, organizaciones educativas, e instituciones filantrópicas que no forman parte ni del sector privado ni del mercado. Si bien no hay un acuerdo en la literatura sobre cómo definir el campo de la sociedad civil, una plétora de estudios basados en diferentes enfoques han concentrado su atención en la sociedad civil como objeto de análisis (ver, por ejemplo, Cohen y Arato, 1992; Chambers y Kymlicka, 2002; Edwards, 2004). La mayoría de estos estudios intentan, por un lado, delimitar el objeto de estudio, y por el otro, sistematizar la información sobre algunas de las características más salientes de las organizaciones de la sociedad civil.

En relación a la democracia, una sociedad civil rica y activa es visualizada como una condición necesaria para su consolidación (Linz y Stepan, 1996). Jelin (1998) reconoce el origen de la tendencia a la institucionalización de los movimientos sociales urbanos en el período de transición a la democracia en diversos países en la región, especialmente en el nivel local. En ese sentido, las protestas colectivas y los movimientos localizados que constituyeron piezas centrales del espacio político algunas décadas atrás gradualmente han dejado lugar a organizaciones más formales.

Dentro del campo de los organismos internacionales con fuerte presencia en América Latina y el Caribe (3), la retórica de la democratización se ha plasmado en la emergencia de nuevas instituciones y prácticas participativas. Según algunas interpretaciones recientes (Rajagopal, 2003), a través del despliegue de un “aparato de democratización”, los organismos internacionales apoyan sus acciones en la sociedad civil, lo cual, a su vez, amplía su alcance. Según esta interpretación, a través de la promoción de la democratización y la participación, estos organismos simultáneamente contienen y canalizan la resistencia; es decir, disciplinan a la sociedad civil y expanden su penetración. El supuesto que subyace esta línea de interpretación es que existen, al menos, dos campos. Por un lado, las voces autorizadas que, bajo el paraguas discursivo de los derechos humanos, tienen acceso a procesos de toma de decisión; y, por el otro, un conjunto de movimientos sociales no formalmente organizados que permanecen invisibles o marginados.

A comienzo de los ochenta, varios organismos internacionales comenzaron a explorar la factibilidad de trabajar en conjunto con intermediarios no gubernamentales. Esta tendencia fue profundizada en los años noventa, cuando los contactos entre organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organismos multilaterales crecieron en importancia, fundamentalmente en respuesta a las presiones surgidas de una amplia variedad de actores no gubernamentales, tales como organizaciones de base y ONGs internacionales, organismos internacionales tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y grupos de abogacía de derechos. Tal como señalan Korzeniewicz y Smith (2000), esas organizaciones han creado vínculos complejos

con organismos internacionales en América Latina. Esos lazos, a su vez, implicaron el apoyo por parte de las organizaciones de la sociedad civil a la construcción de una nueva agenda y representaron una alternativa a arreglos populistas y clientelares.

Por otro lado, si bien la sociedad civil ha sido reconocida como un campo legítimo para la intervención externa—o, más precisamente, para canalizar dicha intervención—esa concepción ha conllevado ventajas y desventajas (Edwards, 2004). Entre las primeras, suelen incluirse la expansión de la voz de la sociedad civil en materias que afectan la vida de la gente; la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de actuar como un factor equilibrador del poder del gobierno y el sector privado; y la incorporación de transparencia, rendición de cuentas, y otros aspectos centrales para la buena gobernanza. Sin embargo, el potencial de la sociedad civil es opacado por factores estructurales como un acceso desigual a los recursos y oportunidades por parte de organizaciones individuales, y los obstáculos que impiden a ciertos grupos articular sus intereses. En primer lugar, el reconocimiento formal de organizaciones de la sociedad civil como interlocutores privilegiados en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de proyectos de desarrollos llevados adelante por organismos multilaterales como el BID puede implicar, sin embargo, una lógica de exclusión. Aquellos sectores sociales que no tienen la capacidad o los recursos para organizarse formalmente in la manera “autorizada” pueden, eventualmente, ser dejados afuera de los procesos de toma de decisión. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil no están necesariamente orientadas a la persecución del bien común sino que en muchos casos utilizan sus recursos en pos de alcanzar intereses particulares. En conse-

cuencia, un resultado negativo de la desigualdad entre organizaciones de la sociedad civil es que aquellas dotadas de mayores recursos pueden no contribuir a la consolidación de “lo público” sino, por el contrario, reforzar la fragmentación y disparidades ya existentes.

Las fisuras en la sociedad civil originadas en la presencia de desigualdad en el poder y recursos de las organizaciones que la conforman sumadas a las tensiones entre fines privados y bien público son elementos a tener en cuenta el rol de la sociedad civil en proyectos de desarrollo. El alcance de la noción de democracia presente en dichos proyectos depende del grado de inclusión/exclusión de puntos de vista alternativos, el tipo de representación de los grupos involucrados, y el “volumen” de las voces que son oídas (Edwards, 2004: 55).

Para los organismos multilaterales de crédito—al igual que para los Estados-nación—la asociación con la sociedad civil aparece como una fuente invaluable de legitimidad, especialmente cuando involucran proyectos co-gestionados con organizaciones de alta reputación y confianza pública. Tal como señala Edwards (2004), el despliegue de relaciones positivas con grupos de la sociedad civil ha devenido una fuente de defensa fundamental contra eventuales ataques del mismo sector. Los riesgos de cooptación, sin embargo, deben ser evaluados en casos particulares.

En síntesis, al mismo tiempo que el avance de ideas como democratización y gobernanza (o buen gobierno) han impregnado las prácticas discursivas de los organismos internacionales, la sociedad civil ha sido reivindicada como el espacio privilegiado desde el cual generar transformaciones sostenibles en naciones en desarrollo. Desde varios organismos internacionales, una multiplicidad de intervenciones se han sucedido basadas en la

idea de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil y hacerlas partícipes de procesos de tomas de decisiones sustantivas apostando a un supuesto empoderamiento de poblaciones vulnerables o excluidas. Sin embargo, dado que la definición y, por ende, la delimitación de las esferas de democracia, participación y sociedad civil tienen un impacto en el patrón de intervenciones a llevarse adelante por dichos organismos, es preciso analizar aquellas concepciones más de cerca. Esto nos lleva plantear una serie de interrogantes, tales como: quiénes son los portavoces de la sociedad civil?, hasta qué punto las minorías están representadas?; Qué tipo de temas son abiertos a la participación de estamentos de la sociedad civil en la toma de decisiones? Estas son algunas de las interrogantes que trataremos de abordar en el análisis del discurso de participación y democracia del BID. Veamos, por ahora, cómo dicho discurso es adoptado por el BID, y luego, cómo el mismo se ha cristalizado institucionalmente.

2. La adopción del discurso por parte del BID

La adopción por parte del BID de una nueva agenda enfocada en la gobernanza y participación de la sociedad civil representa un proceso particular de isomorfismo, especialmente con respecto al Banco Mundial (BM). Siguiendo a Di Maggio y Powell (1983), la difusión e institucionalización de las ideas de participación de la sociedad civil pueden ser interpretadas como el producto de una combinación de isomorfismo coercitivo y mimético. Por un lado, las redes internacionales de organizaciones no gubernamentales han presionado a los bancos multilaterales de desarrollo para que sean más participativos, transparentes y responsables (Tussie y Cassa-

huri, 2000). Por otra parte, el BID ha adaptado una agenda participativa originalmente desarrollada por el BM (Nelson, 2000). En otras palabras, la asignación de prioridad institucional por parte del BID a cuestiones tales como la participación y la gobernanza deben ser entendidas como el resultado de presiones ejercidas por otras organizaciones e inspiradas en expectativas culturales, y por la imitación de otras formas organizativas que han devenido ampliamente aprobadas.

Sin embargo, la adopción por parte del BID de normas e instituciones definidas por el BM asume diferentes patrones en diferentes campos, tales como el de desarrollo financiero y política económica, por un lado, y el de la participación y gobernanza, por otro (Nelson, 2000). Si bien la existencia de amplias similitudes refleja la estandarización de las políticas de desarrollo económico y normas financieras en ambas organizaciones, se observa una notable diferenciación en lo que respecta a la participación. En este último aspecto, mientras el BM promueve la participación de la sociedad civil como un mecanismo para apuntalar la calidad de los gobiernos, el BID asume un enfoque en el cual la participación es parte de la agenda de modernización del estado. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con el BM, la relación especial del BID con muchos de los prestatarios en América Latina y el Caribe impone restricciones a la relación que este organismo puede desarrollar con la sociedad civil. Esta relación especial se expresa por ejemplo en el hecho de que la mitad de los miembros con poder de voto en el directorio ejecutivo está en manos de los países de América Latina y el Caribe lo cual, a su vez, implica que el BID está conminado a trabajar de cerca con los países prestatarios de la región (Casaburi et al., 2000).

Dado que los cambios institucionales suelen inscribirse en patrones de acción existentes, la formalización de la Estrategia puede ser contemplada como un nuevo paso en un proceso que ya estaba en práctica antes de que aquella fuera aprobada. En otras palabras, la aprobación de este documento aparece como la formalización de una tendencia y perspectiva ya existente en las operaciones del BID. La evidencia presentada por una serie de trabajos de investigación llevados adelante en Argentina (Acuña y Tuozzo, 2000), Brasil (Vianna, 2000) y México (Fernandez de Villegas y Adelson, 2000), por ejemplo, muestra el limitado impacto efectivo de la nueva agenda del BID en materia participación de la sociedad civil en prácticas participativas y procesos políticos concretos.

En síntesis, la manera en que la agenda de gobernanza y participación de la sociedad civil fue adoptada por el BID, la posición estructural del BID con respecto a los gobiernos de la región y los antecedentes de involucramiento en participación de la sociedad civil en proyectos concretos en la región son elementos importantes a la hora de entender la manera en que el enfoque de participación de la sociedad civil fue cristalizado en la Estrategia.

A continuación analizamos cómo la participación es entendida explícita e implícitamente en la Estrategia.

3. Elementos subyacentes a la concepción general de participación del BID

La idea de participación, tal como aparece en el texto de la Estrategia, es entendida de un modo restringido y está basada en la noción de influencia en lugar de decisión. De acuerdo al documento, la participación debe ser canalizada a través de mecanismos delibe-

rativos y estar orientada a lograr legitimidad en las operaciones del BID. Asimismo, la misma debe estar mediada por grupos formalmente organizados; guiada por el objetivo de eficiencia; e imbricada en ideales de gobernanza democrática la cual, a su vez, es interpretada como un prerrequisito del desarrollo.

Cada una de estas ideas merece ser examinada en mayor detalle. Primero, la presencia de una idea minimalista de participación subyace la prescripción de que los ciudadanos deben ser consultados para que sus voces sean incluidas en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos del BID. Es decir, la participación es explícitamente diferenciada del concepto de decisión. De acuerdo a la Estrategia, “la *participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones* que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso” (BID, 2004:2)(4). Esta definición de participación es más restringida que la contenida en el borrador original (BID, 2000). Pues, en aquel documento no se especificaba un resguardo al poder de decisión. De hecho, éste constituyó uno de los puntos más controvertidos en el proceso de negociación interna sobre el contenido de la Estrategia. Según algunos testimonios de funcionarios consultados en el proceso, los gobiernos deberían ser los interlocutores privilegiados del BID, ya que ellos han sido elegidos democráticamente por los ciudadanos, y por ende, ellos son los “dueños” de los proyectos financiados por el BID.

La participación también es entendida en términos de la construcción de consenso y, en consecuencia, es vista como vía para la generación de legitimidad para las actividades del BID—y también la de los Estados. La legitimación de políticas es, a su vez, visualizada como una manera de tornar los programas

efectivos y sostenibles en el tiempo. Estas ideas aparecen en el documento, por ejemplo, cuando establece que “la participación ciudadana, al reforzar la base de legitimidad de los proyectos y políticas, puede contribuir de manera importante a su sostenibilidad” (BID, 2004:5).

Las nociones de transparencia y responsabilidad enfáticamente concebidas en relación con los gobiernos y sólo indirectamente con respecto a los ciudadanos (BID, 2004: 3) es otro aspecto donde se advierte cómo el BID se reserva para sí algunos espacios de acción respecto de la intervención del público. Esto se condice con la postura institucional del Banco, la cual está orientada al fortalecimiento de las estructuras políticas tradicionales. Los gobiernos, y puntualmente los poderes ejecutivos de los países prestatarios, aparecen definidos como los interlocutores principales, es decir, como los actores con los cuales el BID toma decisiones y ante los cuales es formalmente responsable.

Uno de los elementos clave que demarcan la manera en la cual la participación ciudadana es promovida y canalizada en esta Estrategia es el hecho de que dicha participación debe ser mediada por grupos formalmente constituidos. Congruente con este enfoque, la Estrategia señala la necesidad de desarrollar capacidad en aquellos sectores con menos recursos para asociarse y hacer valer sus intereses. Estos grupos incluyen campesinos, mujeres de bajos ingresos y poblaciones indígenas, entre otros.

El fortalecimiento organizativo, que a su vez representa una especie de entrenamiento social, es desarrollado por el BID a través del desarrollo de entrenamientos, la provisión de créditos, y la cooperación técnica prestada a diferentes sectores. La cuestión aquí es hasta qué punto este concepto y la práctica de desa-

rrrollo de capacidad pueda significar, como Rajagopal (2003) plantea, una estrategia de disciplinamiento y cooptación de voces populares.

El énfasis en la democracia, la democratización, y la gobernanza subyace la mayoría de los contenidos del documento, sugiriendo que el nivel de fortaleza de las instituciones democráticas en rigor en cada país afectaría positivamente la calidad de participación ciudadana que, a su vez, afectaría el planeamiento del desarrollo. Por este motivo, se advierte una fuerte prescripción desde el BID hacia los gobiernos para que logren una mejor gobernanza (5).

**a) La cuestión de la amplitud:
¿Quiénes tienen derecho a participar plenamente en la toma de decisiones?**

La pregunta sobre quiénes son los actores o grupos que, junto con el BID, están formalmente autorizados a decidir sobre cuestiones concernientes a actividades de desarrollo financiadas por el BID es un tema clave en la Estrategia. Paralelamente al modo en el cual la participación aparece definida en el documento, al abordar la definición de actores habilitados para participar en la toma de decisiones, los gobiernos aparecen como las instituciones centrales. Si bien se fomenta la participación de otros actores en el proceso—suministrando sus puntos de vista, concepciones, o devoluciones a consultas—los gobiernos son reconocidos por el BID como los actores legítimos cuando de tomar decisiones se trata.

La participación no significa ni la sustitución ni la disminución del carácter de los gobiernos de los países miembros del Banco como los interlocutores primarios de la institución e integrantes de sus máximos órganos de dirección y decisión (BID, 2004:2).

La justificación de este punto se apoya tanto en la base institucional en la cual se erige el BID como en su definición de clientes. Específicamente, el estatus de organismos multilaterales como el BID, en el cual los fines públicos en términos de desarrollo coexisten con fines más afines a los de una institución financiera que presta dinero aparece claramente capturado en el siguiente párrafo:

La participación ciudadana en las actividades del Banco debe tomar en cuenta que sus accionistas y clientes principales son los Estados de los países miembros. En cada país, el diálogo con el gobierno, que es el interlocutor primario, forma la base de su actividad, lo que hace de su voluntad política una condición necesaria para incentivar el proceso de participación ciudadana en las actividades del Banco (BID, 2004:6).

La caracterización de los gobiernos como interlocutores privilegiados en la negociación de los términos de las operaciones del BID aparece en varias secciones a lo largo del documento. Sin embargo, la experiencia de involucramiento de otros actores en varias actividades en el pasado es citada como un ejemplo de la apertura gradual del BID dirigida a la inclusión de otras voces. Esta política de promoción de la participación pretende ser inclusiva. Esta idea aparece reflejada en la manera en que la sociedad civil es definida—en tensión con otras partes del documento en las cuales se estipula la organización formal como requisito—como compuesta tanto por cuerpos organizados como comunidades y grupos (BID, 2004:7). En tal sentido, se sostiene que los procesos participativos deben estar abiertos a aquellas partes que tienen un interés directo o indirecto en relación con la actividad, aquellos que puedan suministrar información relevante, y aquellos que están en una

posición de influencia en los resultados de la actividad. También se prescribe que las partes deben ser seleccionadas siguiendo el criterio de pluralismo.

Ahora bien, aunque la intención está basada en un concepto de apertura, no está claro de qué manera la selección de partes tendrá lugar en los procesos participativos. Uno de los ejemplos citados en el documento es el proceso de consulta, en el cual ciertos actores de la sociedad civil son consultados acerca de estrategias específicas. En esa selección, se advierte que el BID se reserva para sí un margen de discreción. Es decir, el Banco aparece como teniendo la última palabra acerca de quién incluir en el proceso.

En el futuro deberá ponerse más énfasis en la calidad del “análisis de interesados”, que forma parte del proceso de preparación del marco lógico de los proyectos, a objeto de asegurar que en la preparación de las operaciones se haya considerado apropiadamente la opinión de los sectores que puedan resultar afectados por las mismas (BID, 2004:11).

El documento también reconoce el riesgo de que intereses privados de organizaciones particulares puedan ser tomados como si estuvieran representando fines públicos. Como un resguardo para enfrentar ese riesgo, la estrategia sostiene que “en todo caso, el Banco buscará canales múltiples y apropiados de interlocución y se evitará asumir a determinados grupos y organizaciones como representantes exclusivos de la sociedad civil” (BID, 2004:17).

b) El alcance de la estrategia participativa: ¿Qué áreas están abiertas a la participación pública?

Las áreas en las que se promueve la participación de manera explícita son: la for-

mulación de las políticas y planes de desarrollo de los países, la definición de estrategias de sector y estrategias de país, la preparación e implementación de proyectos y la evaluación de las actividades del Banco (BID, 2004:8-9). De acuerdo a algunos funcionarios del BID, es de esperar que el alcance de la participación continúe ampliándose y cubra la mayoría de las actividades del Banco.

Sin embargo, el documento también define un resguardo de autoridad. Esto es, el mismo hace lugar a excepciones al establecer áreas que no son debatibles. Específicamente, cuando se describe el rol de la participación en diferentes etapas del proyecto, la etapa de la preparación aparece como menos abierta que la fase de implementación.

En una etapa preliminar de la preparación de las operaciones (...), y ya que no todos los proyectos son susceptibles de someterse a un proceso de consulta, el Gerente del Departamento Regional de Operaciones respectivo, o el Gerente del Departamento del Sector Privado en su caso, y en comunicación con el gobierno correspondiente [...] determinará si un proyecto en especial deberá tener un plan de consulta o participación ya sea en su proceso de preparación o durante su ejecución (BID, 2004:11).

Una de las razones por las cuales la participación es promovida con mayor ímpetu en la etapa de implementación radica en el hecho de que el involucramiento público contribuye al logro de los objetivos una vez que las decisiones ya han sido adoptadas.

En cuanto a la ejecución de proyectos, los mismos podrían beneficiarse de la participación ciudadana cuando haya componentes de los mismos susceptibles

de ser ejecutados por los beneficiarios de los mismos o por organizaciones de la sociedad civil (BID, 2004:12).

Los proyectos de infraestructura se ubican entre las áreas específicas que presentan mayor resistencia entre los funcionarios del BID a la hora de admitir la participación. Ésta es más aceptada cuando se trata de programas sociales que al definir grandes proyectos de infraestructura, dado que con relación a estos últimos prima la idea de que las habilidades y conocimientos técnicos son condiciones requeridas en el proceso de toma de decisiones.

c) La profundidad de las prácticas participativas propuestas

Al definir procedimientos a través de los cuales se espera canalizar la participación, se advierte un cuidado especial en establecer límites al nivel de profundidad del involucramiento público. La consulta aparece caracterizada como uno de los instrumentos privilegiados de participación. En primer lugar, la consulta con “actores interesados” no implica que ciertas estrategias—por ejemplo, documentos de país—sean negociados con esos grupos sino que el BID “escuche a importantes sectores de la sociedad” (BID, 2004:10). Segundo, este instrumento está basado en una noción de poder de “arriba hacia abajo”, la cual es expresada en su definición como “la búsqueda activa de opiniones, sugerencias, críticas y recomendaciones de los ciudadanos” (BID, 2004:14). Tercero, la consulta es entendida como una manera de “enriquecer” y no de transformar los procesos de toma de decisión del BID.

Esta tensión puede interpretarse mediante la diferenciación entre participación sustantiva, caracterizada por la apertura de canales de influencia efectiva sobre decisiones públicas, y una participación “adjetiva” en la cual los objetivos del gobierno—o, en este

caso, de organismos internacionales—es legitimar sus acciones mediante el diálogo y el intercambio de información (Botto y Tussie, 2003). Al limitar el alcance de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la Estrategia parece reforzar esta última concepción de participación.

Al mismo tiempo, debe reconocerse una importante contribución del BID a los procesos de participación pública en las actividades desarrolladas en la región, a saber, la política de apertura al público de los archivos de información del Banco. Es decir, salvo algunas excepciones, el acceso público a la información es la norma.

Por último, dado que la tarea de articular la participación es delegada en proyectos específicos a los gobiernos prestatarios y agencias ejecutoras, existen riesgos de que se dé lugar a prácticas clientelares.

4. Cuellos de botella en el proceso de elaboración de la Estrategia

Los procesos desplegados desde la preparación del primer borrador de la Estrategia en el año 2000 (BID, 2000) hasta la aprobación del documento en mayo de 2004 incluyeron una serie de consultas y negociaciones que se tradujeron en cambios sustantivos en su contenido. Los cambios más visibles se detectan en los siguientes ejes: la concepción de participación; la relación entre el BID, gobiernos y sociedades civiles; y el énfasis dado a la participación ciudadana en cada una de las fases de las operaciones del banco.

La definición de participación incluida en el Marco (documento elaborado en el año 2000) era más amplia y con menos restricciones que la incluida en la Estrategia que finalmente fue aprobada. Es decir, la participación en el Marco es definida como un con-

junto de procesos a través de los cuales las diferentes partes interesadas ejercen influencia en las actividades del BID, sin hacer distinción entre influencia y decisión como se hace en la Estrategia.

Esta noción también se relaciona con uno de los puntos más controvertidos en el proceso de consulta interna: a saber, el rol de los gobiernos en el proceso. El acento específico en la centralidad que los gobiernos deben tener como interlocutores privilegiados del BID fue un punto requerido por varios funcionarios del Banco consultados. Esta cuestión presenta un debate interesante entre legitimidad, representación, e ideas democráticas. Mientras aquellos que pregonan que un avance de la sociedad civil y la participación pública representan un avance en la profundización de la democracia, otras interpretaciones sugieren que este tipo de participación podría eventualmente ser más universal y legítima que las instituciones representativas liberales. El siguiente argumento de uno de los funcionarios del BID consultados en el proceso de elaboración del documento es una buena ilustración de la segunda concepción: Pareciera que no se reconoce que los gobiernos son la base del diálogo con los países y que aquellos han sido aprobados por los ciudadanos al momento de elegir a un partido y a un candidato [...] Es importante aclarar que el programa operativo del Banco es desarrollado con el gobierno, quien en representación legítima establece las prioridades programáticas.

En la misma línea se ubica el siguiente comentario de otro funcionario:

Aclarar la diferencia de roles entre el Banco y los gobiernos, especialmente en aquellas cuestiones relacionadas con la preparación de proyectos, y también aclarar que los *dueños de los proyectos que el Banco financia son los gobiernos*.

Por el contrario, entre las organizaciones de la sociedad civil consultadas, existe un notable consenso sobre la necesidad de ampliar—en lugar de limitar—la noción de participación, yendo más allá de la idea de consulta, y dando una atención especial a la inclusión de aquellos sectores tradicionalmente excluidos o con escasos recursos para organizarse y hacerse escuchar.

En las discusiones internas (entre funcionarios del BID) otras cuestiones que resultaron ser controvertidas son las siguientes: el énfasis en la participación en las diferentes etapas del ciclo; la definición de sociedad civil—en particular, la decisión sobre si incluir o no a partidos políticos entre las organizaciones de la sociedad civil; y la pertinencia de incluir la participación ciudadana en los proyectos de infraestructura.

5. Conclusiones

Los antecedentes de involucramiento del BID en materia de participación de la sociedad civil en proyectos en la región—en los cuales aparentemente no se ha logrado una amplia y sistemática participación de la sociedad civil en las reformas y proyectos más relevantes—, el modo en el cual la agenda de participación de la sociedad civil fue adoptado por el BID—siguiendo una difusión del discurso de democratización y participación que ganó hegemonía durante las dos últimas décadas—, y la posición estructural del BID con respecto a los gobiernos de la región han sido reflejadas en la manera en la cual el enfoque sobre participación de la sociedad civil fue cristalizado en la Estrategia. La idea de participación, tal como aparece en el texto de la Estrategia, es concebida de manera limitada; basada en las nociones de influencia y deliberación; orientada a lograr legitimidad para las

operaciones del BID; y fundamentalmente mediada por grupos organizados..

Consecuente con esta definición y con la relación especial que el BID tiene con los países prestatarios, los gobiernos son identificados como las instituciones primarias con las cuales negociar la formulación e implementación de proyectos en la región. Aunque se promueve en el discurso la participación de otros actores en el proceso, proveyendo sus puntos de vista e información, los gobiernos son los actores reconocidos como legítimos por el BID al momento de tomar decisiones.

Asimismo, dando lugar a la continuidad en la existencia de “cajas negras” en ciertas áreas, la Estrategia establece un resguardo de autoridad tendiente a mantener el monopolio en la programación de determinadas esferas. En otras palabras, deja lugar para áreas que aparecen como no-debatibles. Específicamente, al describir el rol de la participación en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos, la etapa de preparación aparece como menos abierta que la de implementación. Al mismo tiempo, entre las áreas específicas que presentan mayor resistencia entre los funcionarios del BID están los proyectos de infraestructura. El supuesto todavía dominante es que en éstos las competencias técnicas son requeridas para participar. Tal como se ha evidenciado en evaluaciones de experiencias previas en América Latina, la participación tiende a ser mejor aceptada en programas sociales.

En varias formas, la participación prescripta por la Estrategia es también relativamente superficial, cuando enfatiza la consulta como uno de los instrumentos privilegiados de participación—el cual no implica que ciertas acciones sean negociadas con grupos involucrados sino que el BID “escucha otras voces”. Por otra parte, la consulta como instrumento está basada en una noción “de arriba

hacia abajo”, la cual se expresa en su definición como solicitud activa de opiniones, sugerencias, criticismos, y recomendaciones del público. Finalmente, la consulta se entiende como una manera de “enriquecer” en lugar de transformar el proceso de toma de decisiones del BID.

Las tensiones encontradas han revelado la existencia subyacente de debates teóricos sustantivos. Entre ellos están la discusión sobre la construcción de la representación (democracia representativa versus representaciones sectoriales), los supuestos sobre las cualificaciones para la participación (democracia versus tecnocracia), y la direccionalidad de los procesos políticos (de abajo hacia arriba versus de arriba hacia abajo).

Siguiendo el propósito señalado al comienzo, este artículo ha abordado exclusivamente las nociones de participación y democracia sobre las que se basa el marco que luego de sucesivas negociaciones ha aprobado el BID para informar sus operaciones. Sobre este esfuerzo, futuras líneas de investigación deberían examinar las maneras en que estas definiciones han afectado de hecho la implementación de proyectos específicos del Banco; la correspondencia entre los supuestos aquí identificados y las prácticas informales, reglas respetadas o violadas, actitudes inconcuentes, rutinas cotidianas, y los modos en los cuales las tensiones arriba expuestas (sobre representación, cualificaciones, y direccionalidad) se han resuelto en diferentes operaciones.

Notas

1. Las rondas de consultas externas tuvieron lugar entre los años 2000 y 2001, y consistieron en varios talleres y seminarios llevados a cabo en la República Dominicana, Guatemala, El Salvador y México.

Aproximadamente 600 organizaciones sociales fueron consultadas en el proceso. Asimismo, el borrador original (BID, 2000) fue sujeto a un proceso de consulta interna que derivó en sucesivas reformulaciones.

2. Un ejemplo gráfico de este fenómeno es el conflicto que ha tenido lugar durante los últimos dos años entre Argentina y Uruguay alrededor de la construcción de una papelera en Fray Bentos, a orillas del río Uruguay. Dado que el proyecto es financiado en parte por el Banco Mundial, tal organismo llevó adelante una evaluación de impacto ambiental. Como reacción a la autorización a la construcción de la planta derivada de dicha evaluación, una intensa y persistente movilización social surgió en Argentina.
3. Por ejemplo, el BID, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.
4. Las bastardillas son mías.
5. Esta idea podría ser enmarcada en el concepto de “condicionalidad” de última generación, el cual incluye requerimientos de buena gobernanza, respeto por los derechos humanos, instrumentos de rendición de cuentas liberal-democráticos, y administraciones públicas como condiciones a ser cumplidas para tener acceso a ayuda financiera (Held, 1995:110-111).

Bibliografía citada

- Acuña, Carlos y Maria Fernanda Tuozzo (2000). “Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Argentina”, **Global Governance** Vol. 6, No. 4. Pp. 433-456.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000). **Marco Estratégico para la Participación Ciudadana en**

- las Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo**, Documento Interno BID, Washington DC.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2004). **Estrategia para Promover la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco**. Documento Interno BID, Washington DC.
- Botto, Mercedes y Diana Tussie (2003). "La Internacionalización de la Agenda de Participación: El Debate Regional", en Diana Tussie and Mercedes Botto, eds., **El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿Una Nueva Relación Público-privada?**, Buenos Aires, FLACSO/Biblos.
- Bourdieu, Pierre (1990). **The Logic of Practice**, Stanford, Stanford University Press.
- Bourdieu, Pierre (1999). "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field", en George Seimetz, ed., **State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn**, Cornell, Cornell University Press. Pp. 53-75.
- Casaburi, Gabriel, Maria Pia Riggiozzi, Maria Fernanda Tuozzo y Diana Tussie (2000). "Multilateral Development Banks, Governments, and Civil Society: Chiaroscuro in a Triangular Relationship" **Global Governance**, Vol. 6. No.4, Pp. 493-517.
- Chambers, Simone and Will Kymlicka, eds. (2002). **Alternative Conceptions of Civil Society**. Princeton, Princeton University Press.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (1992). **Civil Society and Political Theory**, MIT Press, Cambridge, MA and London, 1992
- Di Maggio, Paul y Walter Powell (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", **American Sociological Review** No. 48, Pp. 147-160.
- Edwards, Michael (2004). **Civil Society**, Cambridge, Polity Press.
- Fernandez de Villegas, Manuel y Naomi Adelson (2000). "Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Mexico", **Global Governance** Vol. 6. No.4, pp.: 473-492.
- Held, David (1995). **Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance**, Stanford, Stanford University Press.
- Jelin, Elizabeth (1998). "Toward a Culture of Participation and Citizenship: Challenges for a More Equitable World". en Sonia Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, **Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements**, Boulder, Colorado, Westview Press. Pp. 405-414.
- Korzeniewicz, Roberto y William Smith (2000). "Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road of Globalization", **Latin American Research Review** Vol. 35 No.3, Pp. 7-54.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996). **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europe**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Nelson, Paul (2000). "Whose Civil Society? Whose Governance? Decisionmaking and Practice in the New Agenda at the Inter American Development Bank and the World Bank", **Global Governance** Vol. 6. No. 4, Pp. 405-431.
- Rajagopal, Balakrishnana (2003). **International Law from Below. Development, Social Movements and Third World Resistance**, Cambridge, Cambridge University Press.

Steinmetz, George (1999). **State/Culture: State Formation After the Cultural Turn**, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Tussie, Diana y Gabriel Casaburi (2000). "From Global to Local Governance: Civil Society and the Multilateral Development Banks", **Global Governance**, Vol. 6. No. 4, Pp. 457-472.

Vianna, Aurelio (2000). "Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Brazil", **Global Governance** Vol. 6. No.4, Pp. 399-403.