

Las ONGs y las propuestas de los organismos de financiamiento internacional. ¿Fortalecimiento de la sociedad civil o funcionalidad con el capital global?^(*)

Víctor Ramiro FERNÁNDEZ^(**)

Sumario

Introducción. ¿Cuándo y con qué objetivos emergen los organismos de financiamiento internacional? ¿Por qué asumen estos organismos, en especial el Banco Mundial (BM), tan marcada relevancia en nuestra región a partir de los años '80s? ¿En qué han consistido las reformas operadas en las propuestas del BM (y el BID), denominadas los "nuevos mandatos"? ¿Cómo y cuándo se insertan las ONGs en este proceso de redefinición del BM? ¿Constituye la propuesta del BM, en general, una formulación estrictamente "técnica" y "neutral" que puede favorecer al conjunto de los actores y sujetos involucrados? Avance explicativo de las afirmaciones anteriores. Estructura y funcionamiento del modo de desarrollo. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen

En el presente trabajo se propone un examen crítico de las crecientes relaciones establecidas entre muchas de las ONGs y los organismos de financiamiento internacional, especialmente el Banco Mundial (BM). Se advierten los riesgos presentes para estas organizaciones sociales de contribuir a consolidar un dispositivo, erigido a partir de la crisis del modo de desarrollo fordista, y con la implementación de los planes de ajuste estructural, que tiene como objetivo funcionalizar la intervención estatal en general, y las políticas sociales en particular, a las demandas reproductivas del capital global. Se procura un análisis de la forma en que las ONGs, asociadas a los procesos de participación y descentralización auspiciados por el propio BM, pueden finalizar actuando no en la reversión estructural que permita el

desarrollo económico e institucional a partir del fortalecimiento de la sociedad civil, sino en la potenciación de mecanismos de autorresolución social que: a) por un lado, consolidan una reproducción fragmentaria, que impide la utilización del Estado para articular al complejo de actores económicos y sociales no globalizados; b) por otro, "descongestiona" al Estado de un creciente número de demandas sociales; evitando con ello que, por medio de la extracción de recursos fiscales y el avance hacia sistemas fiscales progresivos, se afecten los excedentes que el capital global (y las ETS que los representan), adquiere a través de los "competitivos" mecanismos del mercado.

^(*) El presente trabajo constituye un emergente de las actividades docentes desarrolladas por el autor en el marco del Curso de Capacitación para Miembros de Organizaciones Civiles no Lucrativas, impartido en el mes de noviembre del 2000, en la ciudad de Santa Fe, Argentina y organizado por la red AGORA, perteneciente a la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional del Litoral.

^(**) Miembro de la Carrera del Investigador Científico del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) y profesor de la Universidad Nacional del Litoral.

Introducción

La crisis experimentada por el sistema capitalista desde fines de los '60s y principios de los '70s del siglo anterior ha venido acompañada por una fuerte reestructuración en el complejo de actores que, bajo la consolidación del fordismo, habían animado la etapa expansiva de dicho sistema durante la posguerra. Dicha reestructuración conllevó, en el caso del Estado, un marcado debilitamiento, cuando no el abandono, de la administración centralizada de la planificación, así como del control directo de los procesos de inversión y gestión del capital. En su lugar se fue imponiendo el desafío estatal de actuar como promotor y catalizador de redes de actuación, y procesos colectivos de innovación, entre los redefinidos actores económicos y sociales (Jessop, 2000). Junto a estas transformaciones operadas en relación con el Estado, ha tenido lugar desde entonces un fuerte proceso de descentralización y fragmentación en las organizaciones sindicales (Regini, 1995), así como un replanteo estructural de la operatoria de las grandes unidades empresarias, que fueron trasladando el basamento de su operatoria desde el ámbito nacional hacia espacios globales organizados en forma de redes que operan en tiempo real (Dunning, 1991; Reich, 1990).

Bajo esta fuerte redefinición en la morfología y los comportamientos de los actores, y en un escenario de creciente fragmentación (Mingione, 1993), la sociedad civil fue ganando complejidad, a la que han contribuido la re-emergencia de las regiones y las localidades como ámbitos sociales estratégicos (Ohmae, 1995), así como el creciente papel adquirido en estos ámbitos territoriales por las instituciones sociales (centros educativos, institutos tecnológicos, órganos de gobierno local, agencias locales de empleo, etc.) que tuvieron durante el capitalismo de *entre y pos* guerra un papel generalmente débil, cuando no subordinado.

Bajo el influjo de estas fuertes transformaciones, donde se destaca, insistentemente, la progresiva complejización asumida por el cuadro de actores que se desempeñan en la sociedad civil, ha tenido lugar, fundamentalmente a partir de la última década del pasado siglo, una verdadera explosión de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), que pasaron a desplegar viejas y nuevas actividades a lo largo de todo el planeta.

Pese a que una gran parte de estas organizaciones ha tomado un posicionamiento crítico respecto de las políticas sugeridas (y a veces impuestas) por los organismos de Financiamiento Internacional (OFI) (Flemming, L, 2002), un número significativo de ellas, con origen y centro de operaciones tanto en los países centrales como periféricos, ha desarrollado actividades y se ha involucrado en programas total o parcialmente financiados por estos organismos, especialmente por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A nadie le quedan dudas de que la presencia de las ONGs ha devenido estratégica para estos organismos, especialmente a partir de la reestructuración operada en las políticas implementadas por los mismos con posterioridad a los años '90s, luego de la aplicación de los "Planes de Ajuste Estructural" que tuvieron notable presencia en América Latina.

Teniendo como marco de referencia lo planteado, el objetivo de nuestro trabajo consiste en examinar las vinculaciones entre las ONGs y los OFI, a través de un intento de generar respuestas a dos grandes bloques de preguntas:

El primero de ellos podría formularse de la siguiente forma: ¿En qué consiste esta redefinición?, y, a partir de ello, ¿con qué objetivos, en qué forma y bajo qué áreas se ha producido este involucramiento de las ONGs en los programas de estos OFI?

Si pudiéramos avanzar en las respuestas a estos cuestionamientos, podríamos afrontar, como adelantamos, un segundo bloque de interrogantes: ¿Podemos afirmar que este paulatino involucramiento de las ONGs, asociado a la participación de la sociedad civil, ha sido efectivamente potenciador de los procesos de desarrollo y cualificador de la calidad de vida en el ámbito de las localidades, las regiones y las naciones donde estas organizaciones han venido desempeñando sus acciones? ¿Ha contribuido dicho

involucramiento a un beneficio conjunto de todos los involucrados, o, por el contrario, es funcional a la estrategia del capital global que domina el escenario contradictorio de la reproducción capitalista?.

El mecanismo con el que nos proponemos abordar estos interrogantes, consistente en ir avanzando respuestas paulatinas a nuevos y sucesivos interrogantes, hasta lograr conformar un cuadro explicativo lo suficientemente consistente y general que permita sostener nuestro llamado de atención sobre los riesgos que deparan a la sociedades civiles y a nuestros Estados las relaciones en las que las ONGs se ven envueltas con los OFI.

¿Cuándo y con qué objetivos emergen los organismos de financiamiento internacional?

Los organismos de financiamiento internacional más reconocidos son el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los mismos emergieron en 1944 a partir de la conferencia monetaria y financiera de Naciones Unidas celebrada en *Bretton Woods* (EEUU), comenzando sus operaciones en 1946.

Si bien aparecieron conjuntamente, y se propuso que su acción sea complementaria, tanto el FMI como el BM los dos máximos organismos multilaterales, tuvieron objetivos iniciales divergentes. A través del FMI, se propuso supervisar el comportamiento de las monedas internacionales y controlar la reaparición de políticas monetarias “nacionalistas” desarrolladas a partir de los años ‘30s. El BM, en cambio, tuvo como objetivo contribuir a la reconstrucción infraestructural de la posguerra europea. Sin embargo, a partir de la aparición del *Plan Marshall* su actividad se fue desviando hacia la periferia (Asia; África y América Latina) (BM, 1993).

A lo largo de su creciente actividad en estos “espacios periféricos”, y fundamentalmente a partir de los años ‘70s, el BM fue reafirmando y explicitando sus dos principales objetivos: a) proporcionar préstamos destinados a “reducir la pobreza”; b) facilitar inversiones que contribuyan al “desarrollo económico”. Para la concreción de tan ambiciosos objetivos, dicho organismo fue transformando su mecánica inicial de conceder proyectos individuales para objetivos específicos (por ejemplo: reconstruir una carretera), para dar lugar a un criterio más amplio, que ha ligado muchos de sus préstamos con la mejora general de la política económica (Nelson, 1997).

A los fines de profundizar en la respuestas a nuestros interrogantes, nos centraremos seguidamente en el BM, pues el mismo ha representado el organismo multilateral que en forma más significativa ha combinado una fuerte presencia en los procesos de reestructuración de América Latina, con nuestras preocupación central, sus vinculaciones con las ONGs.

¿Por qué asumen estos organismos, en especial el BM, tan marcada relevancia en nuestra región a partir de los años ‘80s?

Es en los años 80’s cuando estos organismos tienen mayor peso en la región, a partir de la situación de crisis económica y financiera por la que atravesaban la mayoría de los países de la región, y la necesidad de encontrar vinculaciones externas de apoyo que les permitan salir de sus comprometidos posicionamientos. En tal contexto, el BM asumió hacia entonces (junto al FMI) un papel fundamental al encontrar la posibilidad de condicionar la apertura de sus carteras de préstamos al cumplimiento, por parte de los países destinatarios, de los mencionados “Programas de Ajuste Estructural”. Los mismos, según el BM, tenían como objetivo impulsar reformas estructurales que perseguían el desmontado de los extendidos mecanismos de sobre-intervención estatal desarrollados a lo largo de la sustitución de importaciones, y el impulso, a través de la privatización y la desregulación, de los “reparadores” mecanismos del mercado (BM, 1985); (Colclough, 1994).

¿En qué han consistido las reformas operadas en las propuestas del BM (y del BID), denominadas los "nuevos mandatos"?

La implementación de los "programas de ajuste", fundados en agresivas políticas destinadas a reponer los "autorreguladores" mecanismos del mercado como motor del desarrollo, dieron lugar a efectos muy marcados de agravamiento de las desigualdades sociales y a un, por cierto, muy preocupante proceso de desestructuración social dominado por exclusión (Barbeito; Lovuolo, 1992).

En tal contexto, y a partir de un espíritu comparativo con las "exitosas" experiencias del sudeste asiático que no siguieron los mandatos del BM (Stiglitz, 1997), se comenzó a cuestionar la capacidad del mercado para actuar como único factor del desarrollo, otorgándose a partir de entonces un papel antes no reconocido, tanto a las instituciones como a la ampliación de los procesos de participación social. En este marco, se promovió la rotura de las formas de vinculación que el BM había venido desarrollando con los gobiernos nacionales, impulsándose el fin de las "relaciones de información cerradas" que dominaban la implementación de los programas y el desarrollo de un proceso de transparentización y fiscalización de éstos (Nelson, 1997).

En tal sentido, el BM comenzó a visualizar que el incremento de la participación a través de un involucramiento tanto de los "viejos" como (y sobre todo) de los "nuevos" actores de la sociedad civil, permitía fortalecer las instituciones y cualificar las formas de "gobernanza" local. El fortalecimiento de las instituciones a través de la transparencia participativa comenzó a visualizarse como un elemento compatible con el desarrollo de los mecanismos de mercado, y, por lo tanto, como un elemento fortalecedor de los diferentes programas regionales desarrollados por el organismo (BM, 1997); (Williams, Young, 1994).

Por otro lado, el desarrollo de las formas participativas en el ámbito local pasó a ser comprendido como un instrumento de envergadura para resolver la mencionada problemática social derivada de la aplicación de los "planes de ajustes" impulsados por el BM. El financiamiento de gigantescos programas de descentralización y promoción de la participación local, como PRONASOL en México (entre otros), marcó un claro indicio acerca de la predisposición a asociar la participación local con el combate a la pobreza en aumento en América Latina (Cornelius; Croig, Fox, 1994).

En general, la promoción tanto de procesos de participación como de descentralización apareció para el BM (como así también para el BID) como un fenómeno que traería aparejadas ventajas (tripartitas) para los propios organismos, para los gobiernos y la población involucrada (BM, 1997).

¿Cuándo y cómo se insertan las ONGs en este proceso de redefinición del BM?

Si bien existían experiencias previas de acción conjunta en los '70s, sobre todo en áreas como la medioambiental, la señalada redefinición de los criterios operativos desarrollados por el BM (así como por el BID) en los '90s conllevaron una "agresiva" convocatoria para las ONGs (reflejada en múltiples documentos oficiales y *workings papers*) consideradas ahora los "nuevos e imprescindibles" actores para el desarrollo de los, también nuevos, "mandatos" desarrollados por el BM (Nelson, 1997); (BM, 1990) (Williams, Young, 1994).

El propósito de actuar sobre las iniquidades de los propios programas y de transparentarlos ha venido creando desde entonces un vínculo BM-ONGs que, en su fortalecimiento, ha sorteado al propio Estado-nación como actor político responsable de formular y coordinar las políticas sociales (Sthal, 1994). Múltiples y renovadas organizaciones de la "sociedad civil" que se expresan como ONGs ingresan directamente en las múltiples "ventanas" de los programas y subprogramas del BM de toda la región, sorteando al Estado formulador y garantizador pleno de políticas sociales, mientras, a su vez, éste es condicionado a recibir ayuda del BM a cambio de descentralizar la

implementación de programas (y políticas) en favor de las ONGs (Shihata, 1991).

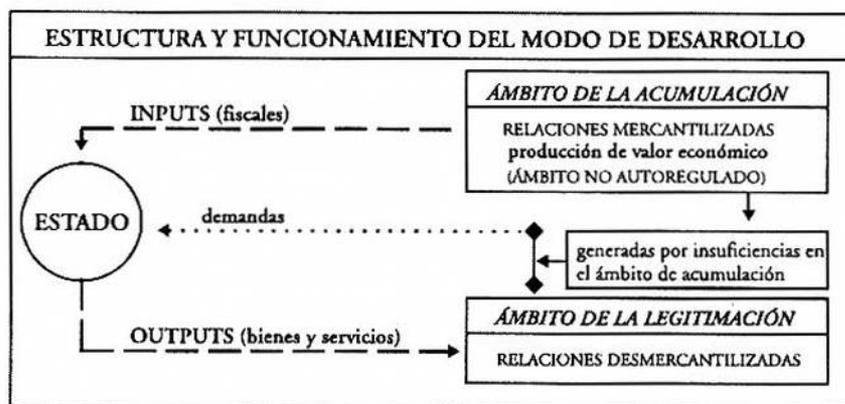
¿Constituye la propuesta del BM en general, así como su convocatoria a la participación y transparentización en la implementación de sus programas, una formulación estrictamente “técnica” y “neutral” que puede favorecer al conjunto de los actores y sujetos involucrados?

Éste, por cierto, constituye el interrogante más complejo y sobre el que intentaremos establecer, desde un punto de vista crítico, las articulaciones entre el BM y las ONGs.

El BM y el FMI han insistido en presentarse como organismos que operan desde un perfil estrictamente “técnico”, portando para ello un instrumental para el análisis y la acción de carácter “científico”, cuya aplicación permite el mejoramiento general de la economía y la reducción de la pobreza (Stern, 1993), (Wade, 1996). Nuestro marco analítico parte de un enfoque diferente. Considera a la propuesta de los organismos multilaterales, en especial la del BM, inserta dentro del proceso contradictorio sobre el que se reproduce el capitalismo, proceso del cual emergen actores con lógicas de acción e intereses diferenciados, que redefinen dichas lógicas a partir de las transformaciones operadas en sus *modos de desarrollo*. En ese escenario, la propuesta del BM y las diferentes articulaciones que con el mismo han venido desarrollando las ONGs no es “neutral” y, mucho menos, “colectiva” y “consensuadamente beneficiosa”. Por el contrario, la misma se inserta en dicha dinámica contradictoria y conflictiva, fortaleciendo el desarrollo de la lógica reproductiva del capital global, mientras, paralelamente, contribuye a bloquear y desarticular la configuración de un poder de acción alternativo en favor de los componentes económicos y sociales que quedan local y regionalmente “encapsulados” en el proceso de globalización (Fernández, 2001).

Para avanzar explicativamente sobre estas afirmaciones, debemos respondernos ahora: ¿Cuál ha sido la constitución y funcionamiento del *modo de desarrollo* que ha hecho crisis en los ‘70s y los ‘80s; y cuáles son las transformaciones que desde entonces se han operado sobre el mismo y sobre los actores que lo conforman y dinamizan?

El *modo de desarrollo* adoptado por el capitalismo después de los ‘30s y consolidado desde la posguerra, tomó como lugar prioritario los espacios nacionales. Siguiendo los enfoques estructural-sistémicos como el de (Offe, 1991), en su constitución y funcionamiento pueden identificarse tres espacios constitutivos fundamentales: el *ámbito de la acumulación*, el *Estado* y el *ámbito de la legitimación*. En el siguiente gráfico presentamos, aun elementalmente, un marco general de referencia que iremos precisando y que nos permite entender la conformación y articulación de estos espacios que estructuraron el *modo de desarrollo*.



El *ámbito de la acumulación* cumplía la función de generar valor económico por acción de los mecanismos (monopólicos) del mercado. Su conformación contó con el protagonismo hegemónico de las "grandes unidades productivas" y de fuertes y centralizadas estructuras sindicales en representación de la fuerza de trabajo. Ambos grupos de actores coordinaron un sistema de producción a gran escala, destinado a ampliar los procesos de acumulación a partir de los incrementos en productividad.

La implementación de este sistema de producción implicó el desarrollo de un "acuerdo negociado" entre esos macro-actores, por el cual la fuerza de trabajo "aceptaba" a los grandes actores del capital la obtención y retención de una determinada tasa de ganancia a partir del desarrollo de formas de acumulación intensivas, a cambio de un proceso de redistribución económico-social del excedente.

Sin embargo, el desarrollo de este central "acuerdo de reproducción", así como el direccionamiento general del sistema, no tuvo lugar dentro de los mecanismos de mercado que gobernaban este espacio. Se requirió de la presencia fundamental de un nuevo y redimensionado espacio: *el Estado*. Este último, por un lado, desarrolló un marco institucional para el acuerdo "neocorporativo" con los macro-actores, y, por otro, se vio obligado a garantizar un conjunto de bienes, servicios e inversiones que daba cohesión y funcionalidad al sistema.

Para ello, el Estado (fundamentalmente el Estado central) debió actuar en inter-fase, extrayendo los *inputs* fiscales del ámbito de la acumulación para poder otorgar en forma de *outputs* (esos bienes y servicios) que daban lógica y funcionalidad al sistema. El nuevo (tercer) espacio receptor de esos *outputs* fue el *ámbito de la legitimación*, el que, si bien consumía (desmercantilizadamente, en forma de renta) parte del valor económico generado en el *ámbito de la acumulación*, tenía cuatro funciones fundamentales que se volvían imprescindibles para la reproducción del sistema en su conjunto, y que no podían ser cumplimentadas por este último ámbito. Dichas funciones consistían en:

- a) Materializar los procesos de redistribución social que operan como resultado del acuerdo de acumulación entre capital y trabajo (redistribución a cambio de la obtención de una dada tasa de ganancia). Ello implicó una edificación institucional y el suministro de un complejo de bienes y servicios que se denominó Estado de Bienestar (EB), desde donde se procuraba brindar una costosa y (tendencialmente) universal cobertura en las centrales áreas de salud, educación y seguridad social.
- b) Atender los efectos sociales excluyentes generados por los mecanismos (concentrados) del mercado que dominaban en el *ámbito de la acumulación*. La obtención de gobernabilidad y legitimidad social del sistema requería de una cobertura social hacia aquellos actores que eran excluidos, o bien directamente no eran incorporados por los circuitos formales de la acumulación económica.
- c) Asegurar desde los patrones universales (y desmercantilizados) que guían la provisión de bienes y servicios un *patrón de demanda amplio que permitía realizar la producción a gran escala* generada por las grandes unidades productivas en el *ámbito de la acumulación*. Es decir, la propia redistribución acordada en favor de la fuerza de trabajo, operaba funcionalmente con el sistema, pues el conjunto de bienes y servicios que forman el *ámbito de la legitimación* (con su tendencia de atención de tipo universal a cargo del Estado) alimentaba una lógica de gasto-consumo (demanda) suficientemente amplia que permitía realizar la producción en gran escala.
- d) Finalmente, gran parte del complejo de bienes y servicios provistos desmercantilizadamente en este *ámbito de la legitimación* permitía asistir a los capitales individuales, desarrollando actividades que los mismos no podían realizar por sí mismos (infraestructuras, cualificación de la fuerza de trabajo por educación y capacitación, etc.).

Ahora bien, la lógica retroalimentaria sobre la que se estructuró este *modo de desarrollo* con estos tres espacios estratégicos (*ámbito de la acumulación*, *Estado* y *ámbito de la legitimación*) entró en crisis en los años '70s. Los gastos de legitimación se dispararon por el aumento de la exclusión social originada por los procesos concentrados de acumulación, una demanda creciente de la fuerza de trabajo organizada y los límites estructurales en los mercados internos nacionales para atender la expansión de los procesos de producción. El Estado fue jaqueado por no poder aumentar los recursos

(fiscales) extraídos para dar cuenta de las demandas en aumento que provenían del complejo *ámbito de la legitimación*, lo que direccionó su comportamiento, primero hacia el endeudamiento, luego hacia la inflación, y, finalmente, hacia la crisis fiscal (O'Connor, 1973).

Partiendo de esta crisis fiscal, que representaba (una de) la(s) crisis del *modo de desarrollo capitalista*: ¿cuáles fueron sus pautas centrales de reformulación?; ¿cómo se redefinieron a partir de ello los actores mencionados?; ¿cuáles fueron sus respectivas “nuevas” lógicas e intereses? y ¿qué implicancias ello tuvo para el Estado?

Ante esta situación de crisis, el capitalismo ha venido operando desde mediados de los '70s una transformación profunda, generando, a partir de la revolución tecnológica (fundamentalmente las tecnologías de la información), una hasta entonces desconocida economía global, entendida ésta como (...) *aquella que funciona en tiempo real como una unidad en un espacio mundial, tanto para el capital, como para la gestión, el trabajo, la tecnología, la información o los mercados* (Castells; Hall, 1994).

En este nuevo contexto, sólo un grupo de los actores que operaban en el *ámbito de la acumulación*, los macro-actores capitalistas, ha logrado “externalizarse” respecto de las bases nacionales (donde operaba ese *ámbito de la acumulación*), para pasar a producir, distribuir y realizar dicha producción, en tiempo real, en mercados globalmente multilocalizados. Dicha “externalización” ha implicado, paralelamente, la posibilidad (y también la necesidad) de reingresar selectivamente y simultáneamente a diferentes nichos nacionales, regionales y locales que le resultan rentables para sus estrategias multilocalizadas.

En cambio, mientras el ahora “capital global” encuentra la posibilidad de asumir esta versátil estrategia, encontramos los restantes actores, esto es la (gradualmente fragmentada) fuerza de trabajo, los actores ligados a las formas de medio y micro capital, “encapsulados” en sus bases locales y regionales, asumiendo en algunos casos posiciones defensivas, en otros, más auspiciosos, capacidad de articulación interna desde esas plataformas territoriales para incorporarse a los nichos marginales (aún) no dominados por el capital global.

Desde ese posicionamiento diferenciado, que refleja un “dislocamiento estructural” entre estos dos grupos de actores, tienen lugar lógicas de reproducción diferenciadas, que demandan una también muy diferenciada implicación del Estado, así como una profunda redefinición de las pautas operativas desplegadas por este último en el anterior *modo de desarrollo* (Fernández, 1998).

El despliegue de la lógica del capital global (los actores globales), si bien conlleva múltiples y heterogéneas demandas de redefinición en su re-ingresos selectivos a las bases nacionales, presenta como requerimientos comunes:

- a) En el *ámbito de la acumulación*, la existencia de un espacio amplio de acción, que desmonte toda la parafernalia de intervención estatal que opera en forma de regulaciones o a través de la titularidad estatal de empresas, colocando al mercado y los mecanismos de competencia (que controla desde la concentración oligopolizadora) como los únicos puntos de referencia que deben regir la producción, la distribución y el consumo.
- b) Por su parte, en el *ámbito de la legitimación*, el desmantelamiento de los mecanismos estatales de intervención estatal vinculados al sostenimiento de la analizada amalgama de bienes y servicios con que se atiende, conjuntamente, la redistribución, la atención social de la exclusión y el apoyo a los capitales individuales. Los fundamentos de estos requerimientos de desmantelamiento residen en que el aseguramiento de la demanda agregada a que (como contraparte) daba lugar el propio proceso redistributivo, se vuelve innecesario para el capital global, dado que ahora existe para éste una capacidad de asegurar la realización de la producción en una pluralidad de nichos multilocalizados en diferentes espacios del planeta (Petrella, 1996). Por lo tanto, le es funcional el desmontado de todos aquellos mecanismos redistributivos (fundamentalmente aquellos ligados al Estado de Bienestar) que implican efectiva o potencialmente la extracción de *inputs* fiscales en el *ámbito de la acumulación*,

donde, como recién señalamos, el "capital global" procura establecer su hegemonía a través del control de los "mecanismos" del mercado.

En tanto las demandas vinculadas a la lógica reproductiva de los "actores encapsulados" en el nuevo escenario globalizado no se direccionan hacia el desmantelamiento, sino hacia una reformulación descentralizadora y flexibilizadora del Estado, capaz de redefinir las vinculaciones entre los *ámbitos de la acumulación* y la *legitimación* desde los niveles locales y territoriales. En el marco de estas redefiniciones, y a diferencia del capital global, estos actores requieren un Estado que pueda extraer recursos fiscales (en especial de circuitos más dinámicos controlados por el capital global) que den soporte a sus procesos de organización y articulación a nivel territorial, con el triple objetivo de: a) fortalecer su acumulación endógena, b) condicionar el ingreso del capital global y, c) establecer estrategias efectivas de inserción en las redes globales de acumulación (Fernández, 2001).

Ahora bien, a partir de este marco de redefiniciones y de las demandas diferenciadas que tienen lugar bajo la reestructuración del *modo de desarrollo* capitalista, estamos en condiciones de volver sobre nuestros pasos iniciales para preguntarnos: ¿En qué forma se inserta la propuesta del BM ante el despliegue de las nuevas y ciertamente contrapuestas lógicas-intereses que acabamos de considerar?; y a partir de lo señalado ¿qué funciones pasa a cumplir la analizada inserción de las ONGs en los programas del BM con el despliegue de dichas lógicas e intereses?

Adelantemos nuestra respuesta: dentro del nuevo escenario contradictorio y conflictivo señalado, la propuesta del BM no ha sido neutral ni aséptica, sino que ha estado directamente vinculada a la lógica reproductiva del capital global. Precisemos más aún, la propuesta del BM es portadora de un nuevo "mecanismo" o "dispositivo" de intervención estatal-social, que actúa coordinadamente con la lógica-interés de reproducción del capital global. Dentro de ese contexto funcional debemos analizar la inserción de las ONGs propuestas por este organismo.

Para avanzar en dicho análisis, deberemos precisar entonces ¿Cómo se conforma ese dispositivo de intervención estatal-social formulado por el BM?

En primer lugar, debe destacarse que, no obstante que el BM "hace gala" de su convocatoria a la descentralización tanto en el campo fiscal (BM, Edhaie, 1994)(BM, Hicks, 1991) como, tal cual vimos, en el plano social e institucional (involucramiento participativo de la sociedad civil), *dicho organismo siempre ha defendido enfáticamente* (desde lo teórico y desde lo operativo) *la centralización en el ámbito ejecutivo del Estado, de aquellos recursos fiscales estratégicos ligados fundamentalmente a la estabilización y la redistribución* (BM, 1997). A partir de dicha centralización (tal como lo plantean los *planes de ajuste*), las propuestas del BM actúan sobre el *ámbito de la acumulación* en plena compatibilidad con el capital global, promoviendo agresivos procesos de privatización y desregulación que dan ingreso pleno a este último por medio de la reposición de los mecanismos de mercado, mientras retira al Estado en sus funciones de empresario, recaudador, fijador de precios y cupos, y regulador en general de las formas de competencia.

Garantizada la ampliación de los espacios de acción del capital global en el *ámbito de la acumulación*, la propuesta del BM se localiza en el *ámbito de la legitimación*, promoviendo, siempre desde la retención centralizada de recursos fiscales en el ejecutivo, procesos combinados de descentralización y participación tendientes a involucrar a la sociedad civil. Aquí (en *este ámbito de la legitimación*) se inserta la ya considerada (fuerte y creciente) convocatoria realizada por este organismo (y el BID), especialmente a partir de los '90s, en favor de las ONGs.

En compatibilidad con los requerimientos reproductivos del capital global, esta descentralización participativa, y este involucramiento de las ONGs en el *ámbito de la legitimación*, paralelamente a

colaborar en la auto-resolución por parte de la sociedad civil de sus múltiples y crecientes necesidades económico sociales:

A) Restringe la necesidad de intervención del Estado, reduciendo significativamente la necesidad de redistribución de bienes y servicios otorgados universalmente por éste a partir de recursos fiscales extraídos en el *ámbito de la acumulación*. Más aún, permite elaborar una estrategia que, en forma muy conveniente para el capital global, cualifica del ambiente institucional y de recursos humanos, sin implicarle al mismo el financiamiento (con recursos fiscales) de dicha cualificación (Minujin, Cosentino, 1997).

B) Por otra parte, la auto-cobertura de necesidades por la propia sociedad civil permite crear condiciones de legitimación (y gobernabilidad) que podrían ser seriamente cuestionadas por la creciente exclusión social (especialmente en la periferia) a que dan lugar los programas de ajuste y la acción concentradora (y desocializadora) desarrollada por el capital global a partir de su control de los mecanismos de mercado.

C) Junto a los aspectos indicados en A y B, la promoción de un proceso de participación social en el nivel local para autorresolver un cúmulo, en aumento, de necesidades sociales, sin una clara articulación política con el Estado que contemple el control colectivo de los recursos, genera un escenario fuertemente fragmentario para las lógicas reproductivas de los actores económicos y sociales de esos niveles territoriales, lo que debilita marcadamente, como reclama el capital global, su capacidad de articulación endógena (Hirsch, 1992).

Como lo muestran los programas de financiamiento como el citado PRONASOL, o aquellas propuestas de reforma en áreas sensibles como la educación, la fuerte centralización de los recursos fiscales en las órbitas centrales del propio BM o del Estado central, conlleva para las "participacionistas" organizaciones sociales (como las ONGs) involucradas en la gestión comunitaria, un fuerte condicionamiento en su organización y comportamiento (Bailey, 1994). El otorgamiento de los recursos centralizados a favor de las múltiples organizaciones descentralizadas se encuentra (extorsivamente) condicionado a la obtención de metas (fundadas en la eficiencia) centralmente establecidas, metas que promueven más *el desarrollo de la competencia* que la *obtención de formas de cooperación* entre los actores e instituciones que materializan los procesos de descentralización y participación (Coraggio, 1997).

En síntesis, el BM promueve la construcción de un nuevo tipo de intervención estatal, una intervención "fuerte" (oculta detrás del declamado retiro neoliberal del Estado), que en el *ámbito de la acumulación* persigue dismantelar y mantener desactivados los patrones de intervención que bloquean la acción del capital global y sus mecanismos reproductivos de mercado. Paralelamente, en el *ámbito de la legitimación*, permite promover un proceso fragmentario y (desde la centralización de los recursos) cupularmente controlado de auto-organización social, centrado en la participación y la ampliación de los espacios de acción social comunitaria de diferentes organizaciones (donde destacan las ONGs). Con ello se obtiene, por una parte, una fuerte "descongestión" en las demandas sobre el Estado (y por tanto la amenaza de extracción de recursos para la redistribución) y por otra, el bloqueo en la capacidad articulativa de los actores nacionales, regionales y locales que demandan una reformulada pero activa intervención estatal, que pueda contener-condicionar los ingresos expansivos del capital global y fortalecer sus potencialidades para insertarse en las redes globales del capitalismo.

Conclusiones

Si las hipótesis y los argumentos aquí vertidos ganaran consistencia empírica, nos encontraríamos con el paradójal hecho de que, más allá de las pretensiones de los fundadores y animadores de las ONG, las mismas, o, al menos, muchas de las que se vinculan a los OFI, pueden finalmente contribuir a:

a) consolidar el debilitamiento del Estado como instrumento de transformación social para los actores

que, en la globalización, quedan encerrados en los ámbitos nacionales y regionales.

b) potenciar la fragmentación social y alejamiento de las posibilidades de obtener una articulación social efectiva por parte de esos actores, que les brinden a los mismos fortaleza para actuar en un escenario tan globalizador como excluyente.

c) Y finalmente, lo que no es menos importante, facilitar los programas desmantelatorios con los que el capital global procura maximizar su capacidad de acumulación y la retención de su excedente.

Para concluir, y en función de lo analizado, nos gustaría formular algunos interrogantes que podrían sernos de utilidad para profundizar nuestra discusión:

¿Es posible generar un nuevo tipo de articulación entre las ONGs y los organismos de financiamiento internacional? ¿Tienen estas organizaciones capacidad para redireccionar las estrategias del BM, fuertemente ligadas, como vimos, a la lógica de reproducción que despliega el capital global?

Si las respuestas a estos últimos interrogantes fueran negativas: ¿Podría pensarse en otro tipo de articulaciones de las ONGs que tenga como base de acción los "actores encapsulados" en nuestros espacios locales y regionales? ¿Cuáles serían las bases operativas de esas nuevas articulaciones? ¿Cómo deberían, para ello, vincularse las ONGs con el Estado, para fortalecerse desde la retroalimentación y no disolverse mutuamente? ¿Cuáles serían los roles y las articulaciones de los ámbitos de la acumulación y de la legitimación en este nuevo escenario de articulaciones?

Posiblemente, trabajar y profundizar sobre estos interrogantes puede ser una buena guía en la tarea para re-pensar ya no sólo nuestro rol en las organizaciones donde operamos, sino también la forma de construir un sendero de desarrollo alternativo en el cual insertarnos y desplegar nuestra actividad.

Bibliografía

- Banco Mundial: *Research New*, vol. 6 (1), (Summer), 1985.
- Banco Mundial: *How the World Bank works with NGOs*. Washington DC, 1990.
- Banco Mundial - Hicks, J.: *Local government management during adjustment*. World Bank. (January), 1991.
- Banco Mundial: *Notas Informativas*. División de Información y Asuntos Públicos. Departamento de Asuntos Externos. Washington D.C., 1993
- Banco Mundial - Ehdaié, J.: *Fiscal decentralization and the size of government*. Policy Research Paper 1387. World Bank. Washington D.C., 1994.
- Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C., 1997.
- Barbeito, A; Lo Vuolo, R: *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en la Argentina*. UNICEF-CIEPP-LOSADA, Buenos Aires, 1992.
- Bailey, J: "Centralism and political change in Mexico: the case of National Solidarity" en Cornelius, W; Craig, A; Fox, J (Eds.): *Transforming state-society relations in Mexico*. Center for U.S-Mexican Studies. Universidad de California. San Diego, 1994.
- Castells, M ; Hall, P.: *Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Alianza Editorial, 1994.
- Colclough, C.: "Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción" en Colclough, C; Manor (Eds.): *Estados o Mercados? Neoliberalismo y el debate de las políticas de desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Coraggio, J.: *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Miño y Dávila (Eds.), 1997.
- Cornelius, W; Craig, A; Fox, J.: *Transforming state-society relations in Mexico*. Center for U.S-Mexican Studies. Universidad de California, San Diego, 1994.
- Dunning, J.: "The competitive advantage of countries and TNC activity: a review article". *Discussion Papers in International Investment and Business Studies*, N° 159. University of Reading. Department of economics, 1991.

- Fernández, V.: "Globalización, flexibilización y revolución tecnológica. Repensando estrategias desde la asimetría de los impactos" en *Realidad Económica*, N° 159. Instituto Argentino de Desarrollo Económico. Buenos Aires, 1998.
- Fernández, V.: "Transformación del Estado y procesos de descentralización en los '90s. La propuesta del Banco Mundial y las lógicas intereses en el capitalismo global posfordista" en *Revista Problemas del Desarrollo*, N° 138, Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Flemming, L.: "El FMI y las organizaciones no gubernamentales" en *Magazine Catalunya Global*, N° 15, Junio, 2002.
- Hirsch, J.: "Fordismo y Posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias" en *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*. Ed. Tierra del Fuego. Buenos Aires, 1992.
- Jessop, B.: *Bringing the State Back in (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections and Redirections*. Department of Sociology Lancaster University, 2000.
- Mingione, E.: *Las sociedades fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. España, 1993.
- Minujin, A.; Cosentino, E.: "Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate" en *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Alberto Minujin (Ed.). UNICEF/LOSADA, 1993.
- Nelson, P.: "Transparencia, fiscalización y participación. La implementación de los nuevos mandatos en el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo" en *El BID, el Banco Mundial y la sociedad Civil. Nuevas formas de financiamiento internacional*. Diana Tussie (comp.), FIACSO. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires, 1997.
- O'Connor, J.: *The fiscal crisis of the State*. St. Martin's Press, 1973
- Offe, C.: "Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política" en *Contradicciones en el Estado de Bienestar* John Keane (Ed.). Editorial Patria, bajo el sello de Alianza Editorial, 1991.
- Petrella, R.: "Los límites de la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global". *Trabajo del Grupo de Lisboa, bajo la dirección de Ricardo Petrella*. Universidad Nacional de Quilmes. Editorial Sudamericana, 1996.
- Regini, M.: "Las relaciones industriales en la fase de flexibilidad" en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*. Julio Echeverría ed. Editores Nariz del Diablo. Colombia, 1995.
- Reich, R.: "Who is Us?" en *Harvard Business Review* 68 (1), págs. 53-68, 1990.
- Shihata, I.: *The World Bank in a Changing World: Selected Essays*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1991.
- Stern, N.: The Bank as an intellectual actor. London School of Economics, 1993.
- Sthal, K.: "Política Social en América Latina. La privatización de la crisis" en *Nueva Sociedad*, N° 131, 1994.
- Stiglitz, J.: "Algunas enseñanzas del milagro del este asiático" en *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 147, 1997.
- Wade, R.: "Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: el milagro del este asiático en perspectiva política" en *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 147, 1996.
- Williams D.; Young, T.: "Governance, the World Bank and liberal theory" en *Political Studies*, XLII, 1994.