

Fortalecimiento de capacidades institucionales en los fondos concursales

José Luis Gómez, Secretario Ejecutivo, FPAA-Colombia
Luis Fernando González, Area Técnica, FPAA-Colombia

El Fondo para la Acción Ambiental de Colombia (FPAA), creado en 2000 como organismo no gubernamental sin ánimo de lucro, de régimen privado e interés común, tiene su origen en el acuerdo suscrito en el marco de la Iniciativa para las Américas entre los gobiernos de Estados Unidos de América y de la República de Colombia. El acuerdo viabiliza la transferencia, a la Cuenta de las Américas, de recursos económicos provenientes de una operación de pago de deuda por naturaleza. La administración de la Cuenta por parte del FPAA permite cofinanciar las mejores iniciativas de múltiples organizaciones de la sociedad civil, dirigidas a preservar, proteger o manejar los recursos naturales de Colombia, y/o a fomentar la supervivencia y el desarrollo de la niñez en un contexto de desarrollo sostenible.

Presentación

Los fondos concursales se han convertido en un instrumento generalizado y efectivo para asignar recursos en áreas temáticas de vital importancia. En Colombia se han empleado para estimular el desarrollo y la innovación tecnológica, la promoción y difusión de cultura, el desarrollo microempresarial, y la protección y el manejo sostenible de los recursos naturales, entre otras.

Las dos principales “*ideas fuerza*” detrás de este mecanismo son la posibilidad de aprovechar las ventajas de la competencia para proveer bienes públicos, y la necesidad de dar un mayor juego a la fuerza de la demanda social y local.

Una convocatoria abierta y transparente rompe con los monopolios de oferta en la provisión de bienes públicos en la medida en que permite la participación de organizaciones de la sociedad civil. Estos nuevos proponentes tienen la oportunidad de ofrecer sus ideas e iniciativas para resolver problemas y/o aprovechar potencialidades en áreas de interés común.

Por otra parte, la competencia estimulada por un fondo concursal conduce a reconocer y premiar la innovación, creatividad y pertinencia de ideas y esfuerzos locales privados y sin ánimo de lucro, mediante la asignación de recursos de cofinanciación o donaciones no reembolsables a las organizaciones proponentes.

No obstante lo anterior, la experiencia internacional ha demostrado que el éxito e impacto sostenido de los fondos concursales dependen del fortalecimiento de capacidades institucionales en todos los niveles del esquema. En este artículo abordaremos sólo dos atributos de los fondos concursales que inciden en la creación y/o el desarrollo de capacidades¹: la transferencia directa de recursos y el acompañamiento. Para esto, haremos referencia a la experiencia del FPAA-Colombia, la cual será ilustrada con algunos casos en ejecución.

¹ La diferencia entre creación y desarrollo de capacidades es sutil pero relevante. La creación de capacidades implica que una agencia externa a la comunidad u organización suministra la energía para el cambio; el desarrollo de capacidades, por el contrario, implica que esta energía surge dentro de la propia comunidad u organización. Las dos vías son válidas y esenciales para el fortalecimiento institucional.

La transferencia directa de recursos: desarrollo de capacidades

A lo largo de su existencia, el FPAA-Colombia ha establecido un principio central que incide no sólo en su operación como fondo sino en el fortalecimiento de capacidades sistémicas. Este principio establece que su misión social se desarrolla mediante el apoyo directo a iniciativas y demandas de organizaciones comunitarias de base (OCB) y ONG², ambientales y de niñez, siempre y cuando estas propuestas estén en armonía con las políticas públicas.

Las convocatorias o concursos abiertos y operados por el Fondo han resultado en la **canalización directa** de recursos no reembolsables de la Cuenta de las Américas a las propuestas de distintas ONG y OCB. Si bien estas transferencias han estado asociadas a un análisis mínimo de la capacidad de ejecución de los proponentes, (adicional a la evaluación ex ante de los proyectos), la decisión final de girar los fondos a la cuenta de las organizaciones se basa en la necesidad de construir confianza desde el inicio.

La entrega directa de recursos, el hecho de que “la chequera” esté en manos de las organizaciones ejecutoras, representa una significativa transferencia de poder que, de paso, reduce o elimina la intermediación de otros en su manejo, ejecución y control. Para muchas OCB, la transferencia directa representa abrir una cuenta bancaria o de ahorros, vincularse de manera formal al sistema financiero y empezar a tener una “historia” como agente económico válido, estable y confiable en un sistema al que normalmente no tienen acceso. Esto es significativo en la medida en que, en un futuro, podría sustentar su solicitud de crédito u otros servicios financieros relevantes.

La transferencia directa da lugar al desarrollo de capacidades institucionales en las OCB, que se expresa en la adopción de reglas de juego para el manejo de los recursos, en la creación de instancias para discutir, concertar y aplicar estas reglas, y en la puesta en práctica de procedimientos internos para la rendición de cuentas. Las OCB son muy concientes de la importancia de mantener y acrecentar su “imagen”, un atributo del capital social, ante un operador (el FPAA) que ha confiado en ellas.

Una segunda modalidad se origina cuando los recursos son canalizados a proyectos presentados por ONG que sirven de “intermediarios” técnicos y financieros de OCB. En este caso, y dependiendo del compromiso de la ONG y de la naturaleza de su relación con la OCB, el fortalecimiento institucional se produce normalmente bajo la modalidad de creación de capacidades. Si bien la intermediación puede reducir o desacelerar el desarrollo endógeno de capacidades de las OCB, también es cierto

² Para efectos de este artículo, adoptamos las siguientes definiciones: ONG es cualquier organización que no pertenece a la estructura de un gobierno y que tiene una orientación altruista. Puede ser establecida por numerosos colectivos, como juntas comerciales, abogados, ambientalistas, asociaciones profesionales, clubes de servicios, congregaciones o grupos de jóvenes, entre otros. Además de tener personal técnico y administrativo remunerado, está compuesta mayoritariamente por miembros voluntarios, no remunerados, y dirigida por un consejo electo y no remunerado. Si bien una OCB presenta las características genéricas mencionadas (no gubernamental, sin ánimo de lucro), esta organización se diferencia en su origen, en la medida en que **se forma desde y por la comunidad**, no por una agencia externa. En ese orden de ideas, un proyecto «basado en la comunidad», se debe originar en una comunidad y debe tener miembros de ésta entre sus responsables, tanto para la gerencia técnica como para la administración financiera de los recursos; y las **decisiones políticas y ejecutivas** deben surgir de los miembros de esa comunidad. Una agencia exterior o un proyecto que sólo está localizado en una comunidad no puede llamarse «basado en la comunidad». De igual forma, el hecho de consultar a los líderes de esta comunidad tampoco es suficiente para distinguirlo así.

que da lugar a dinámicas distintas, que pueden conducir, por ejemplo, a arreglos que convienen a las dos partes, como se ilustrará en los ejemplos más adelante.

El acompañamiento: creación de capacidades

El FPAA-Colombia enfatiza la necesidad de mantener un acompañamiento técnico y administrativo desde la formulación de los proyectos hasta su terminación. Este servicio es provisto por Unidades Técnicas (UT), que pueden ser universidades públicas o privadas, y ONG (fundaciones, corporaciones)³.

Las UT están comprometidas con la transparencia y efectividad en el manejo financiero y administrativo, el cumplimiento del plan de trabajo, y el rigor en el desarrollo de los componentes técnicos. En consecuencia, el arreglo organizacional previsto para la ejecución de los proyectos eventualmente crea capacidades institucionales en las organizaciones que reciben el acompañamiento.

Como puede inferirse, en este esquema el FPAA-Colombia está estimulando la especialización funcional de un conjunto de ONG y entidades académicas para la provisión de servicios de acompañamiento integral (UT). Aquí es crítico evitar que se de lugar a un nuevo monopolio, y por eso es fundamental que la calidad de sus servicios sea evaluada y que la conveniencia de su oferta sea calificada en el mercado por las organizaciones que recibirán este acompañamiento.

Las alianzas con entidades públicas: un caso especial

Las alianzas establecidas por el FPAA-Colombia con las Corporaciones Ambientales Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), entidades públicas descentralizadas y autónomas pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, son un caso especial en el proceso de desarrollo institucional.

Las alianzas fueron concebidas como un medio para contribuir al logro de las metas nacionales de reforestación y protección de recursos forestales, con el concurso de la sociedad civil. Gracias al esquema financiero, mediante el cual las CAR aportan en proporciones iguales con el FPAA, estas alianzas duplican los recursos que pueden ser destinados a estas actividades en las áreas rurales priorizadas. Pero como los recursos de la Cuenta de las Américas administrados por el FPAA deben ser transferidos a organizaciones de base y ONG, las CAR realizan convocatorias e identifican socios en la sociedad civil local para desarrollar su misión.

Este esquema se basa en el establecimiento de una diferenciación clara en los roles de las organizaciones de la sociedad civil y del Estado frente al desarrollo sostenible y la protección de la niñez: las primeras se convierten en ejecutoras o coejecutoras de proyectos de interés común, en tanto que las entidades del sector público se concentran en la formulación de políticas, en la evaluación de impactos, y en la cofinanciación, mediante alianzas con las organizaciones locales, de nuevos

³ Las 16 Unidades Técnicas Especializadas del esquema FPAA operan desde 2002. Proveen servicios de promoción, asesoría en la formulación de propuestas, evaluación ex ante, acompañamiento, evaluación final y cierre. Han sido seleccionadas con fundamento en su capacidad técnica, especialidad temática, cubrimiento territorial (conocimiento de la región y su comunidad), y aceptación regional. La Secretaría Ejecutiva del FPAA se encarga de evaluar sus servicios.

emprendimientos. De esta nueva relación no se desprende que el sector público deba abandonar o tercerizar por completo la ejecución de proyectos. Pero es claro que, en muchos casos, la administración pública gana si es capaz de cambiar su papel tradicional de oferente y se convierte en un receptor y aliado de emprendimientos locales.

El acompañamiento de una UT también es exigido por el FPAA-Colombia en el marco de estas alianzas, y cada CAR puede seleccionar la que mejor le convenga del directorio de oferentes calificados por el FPAA. Además del acompañamiento brindado a los ejecutores, las UT sirven como puente entre estos y las CAR, lo cual contribuye a consolidar nuevas formas de relacionamiento entre el sector público y el privado.

Casos ilustrativos

Los proyectos que se presentan a continuación ilustran que es posible obtener excelentes resultados en las dos situaciones descritas: en el primero de estos la transferencia a la OCB ha sido directa; en el segundo, la transferencia de fondos se ha hecho a una ONG que trabaja en llave con una OCB. En ambos casos se cuenta con el acompañamiento de una Unidad Técnica.

Recuperación, conservación y explotación racional de la piangua (*Anadara tuberculosa*) en áreas de bosque de manglar intervenido

Ubicación: Seis localidades del municipio de Tumaco, departamento de Nariño, segundo puerto marítimo en la Costa Pacífica de Colombia. En el municipio existen 25,500 ha de bosque de manglar, con intervención alta (2%), media (26%) y baja (72%).

OCB: Organización de Concheras de Nariño, en alianza con la Asociación de Concheras de Tumaco.

Unidad Técnica: Universidad de Los Andes

Resultados: Con base en su iniciativa, en el sólido conocimiento de su contexto social y de la problemática del manglar, estas organizaciones de mujeres afrocolombianas desarrollaron técnicas viables para el manejo del manglar y la explotación de la concha o piangua. De esta manera, han detenido procesos de degradación del entorno natural y protegido una importante fuente de alimentos e ingresos para sus familias. El proyecto ha establecido criaderos de conchas, desarrollado y aplicado técnicas de extracción sostenibles, capacitado 200 mujeres, incrementado ingresos y abierto mercados nuevos de exportación (Ecuador), en beneficio del 50% de las mujeres asociadas (400 mujeres), fortaleciendo su labor socio-organizativa y productiva.

Testimonios:

- “La administración de cada organización se ha hecho más participativa... Mayor aprendizaje en la planeación acorde con la realidad... La gente se empieza a dar cuenta de las posibilidades de ser independiente a partir del uso racional de los recursos y de los cambios en los términos de producción.”
- “Antes la mujer no participaba, hoy se ha vuelto una líder.”
- “Yo, cuando salgo a estas reuniones, él se queda con los niños y hace de comer.”
- “Hay mayor valor por el liderazgo... Se han conformado redes de apoyo, grupos de reflexión, grupos de trabajo, equipos y asociaciones que antes no existían....”

Consolidación de la Red de Productores Locales para el Manejo, Aprovechamiento y Comercialización Sostenible de Semillas Forestales Nativas

Ubicación: Municipios de Vigía del Fuerte (Antioquia) y Bojayá (Chocó), en siete comunidades rurales, localizadas en la región media del río Atrato.

OCB: Red de productores locales, compuesta por 100 familias afrocolombianas campesinas, residentes en territorios de propiedad colectiva.

ONG: Fundación Espavé.

UT: Fundación Natura

Resultados: El proyecto contribuye a la conservación del bosque mediante la valorización de sus productos no maderables, y al desarrollo económico y social de la comunidad. Ha permitido mejorar el manejo, aprovechamiento y comercialización de semillas forestales nativas, con lo cual se posibilita la generación de ingresos y la disminución de la presión extractiva sobre los recursos naturales. En su ejecución se ha identificado el manejo requerido para distintas zonas de bosque natural; se ha avanzado en la formación y capacitación de 100 productores en técnicas de recolección, acopio, tratamiento, mejoramiento genético y certificación de semillas forestales de especies valiosas (muchas de ellas en extinción como el cedro rosado); 45 árboles semilleros han sido identificados y se ha establecido 1 vivero para la germinación de las especies. Cada trabajador forma una unidad productiva, asociándose con productores similares de la zona y la región, para conformar así una red de productores. En términos institucionales, se han conformado 4 comités de solución de conflictos, y se ha establecido una articulación del proyecto a otros procesos locales. Al final del proyecto, la red de productores deberá contar con bases técnicas, organizativas y administrativas sólidas para el proceso de comercialización y con un plan de mercadeo y de negocios bien formulado. Actualmente se encuentra en desarrollo el diseño y registro de una marca propia; por tratarse de productos orgánicos, ya son ofrecidos por una cadena de tiendas especializadas.

Testimonios:

“...volvieron a soñar con la finca y con la posibilidad y la esperanza de poder tener una vida armónica y de calidadMayor confianza de la comunidad hacia las organizaciones.....Fortalecimiento del sentido de pertenencia.....Toma de decisiones compartidas en la familia y en la organización. Se da más participación de las mujeres, que se involucran en los procesos productivos.....El beneficiario directo del proyecto se ha convertido en un multiplicador de las experiencias.....Aprendizaje en el manejo eficiente de los recursos.....Mayor capacidad de trabajo entre profesionales de diferentes disciplinas....”