

**CONGRESO INTERNACIONAL
“FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO”
¿Una tarea pendiente en la Cooperación Internacional?**

“Fortalecimiento de la Sociedad Civil y Formación de Capacidades”

Panelista: Guillermo Carvajalino Sánchez
Director de la Fundación Empresarios por la Educación (ExE)
Presidente de la Fundación para el Desarrollo Institucional (DIS)

Presentación en la Mesa Redonda: Fortalecimiento de la Sociedad Civil

**28 de febrero y 1 de marzo de 2007
Organiza: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo**

1. Presentación

Es para mí un honor y, por supuesto, un placer participar en este Congreso Internacional sobre Fortalecimiento Institucional y Desarrollo. Agradezco al CECOD, a la Fundación Codespa y al CEU, la invitación a compartir con ustedes algunas experiencias y reflexiones sobre el Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

La presentación que he preparado para este panel recoge algunas de esas reflexiones y experiencias, formadas a lo largo de casi treinta años de trabajo dedicado al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en Colombia, como en otros países de América Latina.

La presentación que he preparado se estructura en torno a tres capítulos: el primero hace una breve interpretación sobre las etapas que ha atravesado la cooperación al desarrollo en el último medio siglo; el segundo analiza la relación entre Fortalecimiento Institucional y Sociedad Civil; el tercero propone el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales como estrategia fundamental para hacer de la Cooperación al Desarrollo un instrumento más efectivo para combatir la pobreza y avanzar en la justicia social.

2. Cooperación al Desarrollo: una interpretación

La Cooperación al Desarrollo ha acumulado una experiencia de, al menos, cinco décadas. A lo largo de cincuenta años, las naciones desarrolladas, las agencias multilaterales y los donantes privados, han donado recursos buscando mejoras en las condiciones de vida de las naciones y comunidades más pobres y han tratado de encarrillarlas hacia un desarrollo viable y sostenido.

Como es obvio, a lo largo de estos años el foco, el énfasis y las urgencias de la Cooperación al Desarrollo han ido variando:

Inicialmente, la Cooperación al Desarrollo concentró sus esfuerzos en asegurar el suministro de bienes (por ejemplo, alimentos) o en promover la construcción de obras de infraestructura. A esta generación pertenecieron muchos de los primeros programas de cooperación, en los que el énfasis estaba puesto en la construcción de hospitales, escuelas, caminos, puentes o centros de acopio. Los que tenemos la edad suficiente para haber sido testigos de programas como la *Alianza para el Progreso*, recordamos esta importancia de los ladrillos, el cemento y los trabajos de ingeniería.

Una segunda etapa de la Cooperación al Desarrollo se concentró en el fortalecimiento de los gobiernos. Fue la época de los programas de capacitación para las incipientes burocracias estatales, del direccionamiento central de la economía, y de la creación de la institución paradigmática del período: las oficinas de planificación. En esta etapa la Cooperación al Desarrollo se hizo la ilusión de reemplazar la ayuda directa por la ayuda a través de los Estados, asumiendo que fortaleciendo a estos se aseguraría que los programas de ayuda a los más pobres se harían más sostenibles.

Si en la primera etapa los países en desarrollo avanzaron en mejorar su infraestructura y sus servicios, en la segunda lograron tener unas mejores estructuras estatales. Un juicio favorable de estas etapas de la cooperación diría que contribuyeron a sentar las bases de incipientes mercados internos y precarios Estados de Bienestar. Si dialogáramos con un escéptico, su juicio diría que al terminar la primera etapa continuábamos siendo pobres, pero con puentes, y que, al terminar la segunda, teníamos Estado, pero no teníamos ciudadanos.

La tercera etapa de la Cooperación, que empezó en los ochenta, estuvo condicionada por la modernización económica, la apertura comercial, la disminución del tamaño del estado y las privatizaciones. Es decir, el Consenso de Washington en su esplendor. La Cooperación al Desarrollo ocupó entonces un papel subsidiario: ayudar a paliar los efectos de las reformas estructurales, orientando sus recursos hacia los grupos poblacionales más afectados por las reformas o aquellos que no podían integrarse a los procesos modernizadores.

Independientemente de cuán críticos queramos ser con las consecuencias del Consenso de Washington, su aspecto positivo es que permitió modernizar la

estructura de nuestras economías y hacer un poco más eficientes a nuestros estados: cualquiera que compare la facilidad con que se obtiene una línea telefónica en Bogotá hoy en día, con la odisea de hace quince años, tiene una prueba fehaciente de ello. Nuestro escéptico, por su parte, afirmaría que somos más modernos, pero más desiguales. La principal consecuencia fue haber generado dos sociedades en cada uno de nuestros países: un país moderno ligado al mundo y un país atrapado en su atraso; los casos de Ecuador, Perú y Bolivia, con sus divisiones y conflictos regionales, son una muestra, dramática, de esas consecuencias.

En resumen, después de cincuenta años de cooperación, nos encontramos ante la situación de reconocer que no fue suficiente haber invertido en la modernización de la infraestructura física, del aparato estatal y de la economía. Algo ha faltado: parece ser que el eslabón perdido ha sido el desarrollo institucional.

En la actualidad recorremos una cuarta etapa de la Cooperación al Desarrollo, en la cual se le está dando más importancia al Fortalecimiento Institucional. Un ejemplo es la Declaración de París del año 2005, en la que se establece que el fortalecimiento institucional es crítico para el logro de los objetivos del desarrollo, y que debe ser un objetivo común y coordinado entre los países beneficiados por la ayuda y los países donantes (2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness).

Reforzando esta creciente importancia, y teniendo en cuenta que la Cooperación al Desarrollo alcanzó los US\$80 mil millones de dólares en 2005, la OCDE estima que un “cuarto de la ayuda al desarrollo, cerca de US\$18 mil millones al año, van por el rubro de “Cooperación Técnica”, la mayor parte de la cual está claramente destinada a desarrollar la capacidades de las organizaciones estatales en los países recipientes de la ayuda” (Fuente: OCDE, DAC, Development Co-operation Report, París, 2003).

En este sentido, la OCDE afirma que las agencias de cooperación reconocen que “... sin suficiente capacidad institucional, los esfuerzos de los países pobres por avanzar en la senda del desarrollo es improbable que tengan éxito, aún cuando se aumenten sustancialmente los recursos destinados a Cooperación” (OCDE, “The Challenge of Capacity Development: working towards good practice”, feb 2006, pag 7).

En palabras de un académico conservador, Francis Fukuyama, más que enfocarse en la entrega de servicios, la construcción de infraestructura y otros resultados típicos de la Cooperación, la elevación de las capacidades institucionales debería definirse como el objetivo primario de toda asistencia al desarrollo (F. Fukuyama, State Building: Governance and World Order in the 21st Century, 2004).

3. El papel de la Sociedad Civil en el Fortalecimiento Institucional

Los organizadores de este Congreso Internacional han tenido un definitivo acierto al estructurar la agenda de discusión en torno a las tres perspectivas del

Fortalecimiento Institucional: la política, la económica y la de la sociedad civil. Es indudable que la visión integral de estas tres perspectivas nos permitirá avanzar en la comprensión del significado y, sobre todo, de la manera de actuar con relación al Fortalecimiento Institucional.

Sin embargo, de estas tres perspectivas, la menos estudiada y la más compleja es la de la Sociedad Civil y su relación con el Fortalecimiento Institucional. Permítanme ilustrar esta complejidad con un ejemplo: si buscamos el término "*Fortalecimiento Institucional*" en "*Google*" encontramos 1.070.000 entradas. Pero si tratamos de ser más precisos y relacionamos los términos "*Fortalecimiento Institucional*" + "*Sociedad Civil*", nos encontramos con... ¡275.000 entradas! (búsqueda realizada el 22 de febrero de 2007)

La gran parte de la cooperación se ha orientado a fortalecer las capacidades de los gobiernos y de las organizaciones estatales. La Sociedad Civil ha recibido mucha menos atención. Siendo concebidos los ciudadanos como los beneficiarios finales y pasivos del desarrollo, se nos ha olvidado que la ciudadanía cumple, o debería cumplir, un papel distinto al de simple beneficiario: como elector de sus representantes en el gobierno y como vigilante de la gestión gubernamental, como aliado de los cooperantes y como veedor de los propósitos del desarrollo, como opinión pública y como consumidor de servicios.

Al parecer, el haber olvidado estos papeles de los ciudadanos, ha sido una de las razones por la que tantos esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de los países pobres han fracasado, siendo sus resultados insuficientes, de corta duración, no sostenibles y, en ocasiones, contraproducentes en términos de desarrollo.

Esto es cierto tanto para pequeños proyectos, como para grandes macro – programas: Colombia, por ejemplo, está llena de proyectos incompletos, instalaciones abandonadas, esperanzas frustradas e invencible escepticismo, que contrasta con otros casos de logros, de actividad vibrante, de mejoramiento efectivo de la calidad de vida, que han sobrevivido a pesar de la terminación de la ayuda. La diferencia entre unos y otros ejemplos parece radicar en el grado de apropiación de los mismos por parte de la ciudadanía

La magnífica definición que *Michael Walzer* hizo de la sociedad civil nos sirve para entender la relación entre Sociedad Civil y Fortalecimiento Institucional: "... la sociedad civil es el espacio de asociación humana sin coerción y la trama de relaciones entre particulares que ocupa dicho espacio. En ella se produce y reproduce el espíritu cívico; es el reino de la fragmentación pero también de las solidaridades concretas y auténticas, en la cual nos convertimos en hombres y mujeres sociales. La Sociedad Civil implica, por lo tanto, formas de organización social estables y permanentes".

Esta definición permite diferenciar la sociedad civil del padrón electoral, del conjunto de los carnés de identidad de un país, y de cada uno de nosotros por separado: la sociedad civil es la ciudadanía organizada. Organizada en esa miríada de pequeñas, medianas y grandes organizaciones que constituyen el

sector de las organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, tercer sector, sector no lucrativo, etc.

Las agencias de desarrollo, como el BID, la OIT, la OEA, o el PNUD reconocen cada vez más a estas organizaciones de la sociedad civil como interlocutores válidos en las diferentes etapas de los programas y proyectos de desarrollo: un documento del BID, por ejemplo, señala que la “participación habilita y pone en acción a la personas como actores y supervisores de su propio desarrollo; es uno de los objetivos del desarrollo y uno de sus medios. Puede ayudar a crear y mantener democracias estables y buen gobierno así como crecimiento económico” (BID, Libro de Consulta sobre Participación, s.f.).

Sin necesidad de llegar al extremo de reemplazar o minimizar la importancia de las instituciones democráticas representativas, es claro que “... la comunidad puede influir políticamente en la determinación de las políticas públicas de manera más continuada que a través de los partidos políticos y las elecciones” (Lahera, E. Políticas Públicas y Género, 1996).

La comunidad organizada puede, entonces, cumplir un papel preponderante a lo largo de las diferentes tareas relacionadas con el desarrollo. Participar, actuar, opinar, defender posiciones, representar determinados intereses colectivos, son todas acciones que pueden adelantar las organizaciones de la sociedad civil.

Como señaló el pensador liberal *Frederick Hayek*, en una sociedad verdaderamente libre, los asuntos públicos no tienen que estar confinados exclusivamente al gobierno. Es perniciosa la idea de que todas las necesidades públicas deban ser satisfechas por organizaciones estatales y de que los recursos de los ciudadanos dedicados a satisfacerlas deban estar bajo el control del gobierno (Hayek, F. Derecho, Legislación y Libertad, 1988).

A propósito, vale tener en cuenta el conocido estudio de la Johns Hopkins University sobre el Tercer Sector en el Mundo (Lester Solomon et al., Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 1998), que mostró una clara correlación entre los niveles de calidad de vida de los países y el desarrollo relativo de las organizaciones de la sociedad civil en esas sociedades. Este dato, por sí sólo, es una clara evidencia de la conveniencia de fortalecer la institucionalidad de la sociedad civil.

Sin embargo, como señala *Augusto Varas*, ex Representante de la Fundación Ford para el Cono Sur y la Región Andina, en su artículo “La (Re) Construcción Democrática del Espacio Público” (2006), las organizaciones de la Sociedad Civil no son, en general, representantes legítimos, en el sentido que se le da a tal término cuando se habla de partidos políticos o sindicatos. Más que una legitimidad derivada de la representación, se trata de una legitimidad basada en la efectividad: trayectoria de la institución y de sus miembros, capacidad profesional, capacidad de generar alianzas, capacidad de hacer presencia en diferentes espacios, transparencia, gobernabilidad, etc. En suma, una legitimidad basada en sus capacidades.

Por lo tanto, si aceptamos que la Sociedad Civil es la ciudadanía organizada, entonces el fortalecimiento de la Sociedad Civil debe pasar por el fortalecimiento de las organizaciones que la constituyen. Este debe ser el centro de atención de cualquier esfuerzo de fortalecimiento de la Sociedad Civil.

¿Cómo asegurar unas mayores y mejores capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para desempeñar su papel estratégico en el desarrollo?
¿Cómo podemos generar procesos sistemáticos y de largo alcance que consoliden a estas organizaciones como agentes activos y efectivos en el desarrollo de nuestros países?

4. Fortalecer las capacidades de la Sociedad Civil

La revisión de la literatura nos muestra que por capacidad institucional se entiende la efectividad de una organización (o institución) para lograr los fines o propósitos para los cuales fue creada. En estos términos, el fortalecimiento institucional es el incremento de las capacidades que contribuyen a lograr la efectividad de la organización. Por lo tanto, los programas de fortalecimiento institucional deben buscar hacer más efectivas a las organizaciones mediante el desarrollo de sus capacidades (Payne, M y Losada C., *Institutions and Development in Latin America: an approach...*, s.f., pag 7)

Las capacidades, a su vez, se estructuran a partir de la “experiencia, conocimiento y habilidades técnicas de los individuos” Sin embargo, las capacidades dependen de las organizaciones en que la gente trabaja y se desempeña. A su turno, la operación concreta de las organizaciones está influenciada por el ambiente o contexto en que están inmersas. (OCDE, *“The Challenge of Capacity Development: working towards good practice”*, feb 2006, pag. 9).

Con base en estos elementos básicos, que asocian el concepto de organización, efectividad y desarrollo de capacidades, permítanme plantearles algunos elementos mínimos que debería contener cualquier intervención integral dirigida a fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales. Estos elementos mínimos son:

1. El tipo de Capacidades a desarrollar
2. El foco del fortalecimiento
3. El alcance de los programas
4. y la forma de entrega de esos servicios de fortalecimiento.

El **primer elemento** es el tipo de capacidades a desarrollar, que debería ser, a su vez, el centro mismo de cualquier programa de fortalecimiento de las organizaciones sociales, y que para efectos de este marco referencial se agrupan en tres categorías:

- Las **capacidades estratégicas**, que tienen relación con las capacidades que le permiten a la organización conocer con claridad hacia dónde van, cuál es la dirección y sentido de su visión y su misión.

- Las **capacidades de gestión**, relacionadas relación con los cómo. Capacidades de gestión son aquellas que permiten acopiar, organizar y operar los recursos requeridos para el logro de sus propósitos. En términos gerenciales, estas capacidades son la que permiten avanzar en los ciclos de mejoramiento: planear, hacer, verificar y actuar.
- Las **capacidades relacionales** permiten responder a la pregunta: ¿con quién? Tienen que ver con la capacidad de leer el entorno y aprovechar las condiciones políticas, culturales, económicas, etc., para establecer las alianzas y capturar las sinergias que ofrezca el ambiente.

Por supuesto, las organizaciones requieren de estos tres tipos de capacidades, y en la medida que logren desarrollarlas de manera armónica mejor y más efectivas serán.

Los actuales programas orientados a apoyar el fortalecimiento de las organizaciones sociales hacen énfasis en el desarrollo de algunas de estas capacidades, usualmente las capacidades más instrumentales de la gestión: aspectos contables, financieros, planeación, etc. Siempre será insuficiente centrar los programas de fortalecimiento en capacitar unos cuantos funcionarios en aspectos puramente instrumentales.

Un **segundo elemento** de una intervención integral de fortalecimiento organizacional se debería ocupar de los tres focos claves del fortalecimiento: por un lado, la **estructura de gobernabilidad** de las organizaciones de la sociedad civil, que responde a la pregunta ¿quién dirige la organización?; por otro lado, el foco relacionado con la **misión, direccionamiento y estrategia** de las organizaciones, que responde a la pregunta ¿qué hace la organización?; y el foco dirigido a mejorar los **sistemas de gestión**, tecnologías de información, métodos de evaluación, y otros instrumentos gerenciales, que responden la pregunta sobre ¿cómo se maneja la organización?

De nuevo, los programas tradicionales de fortalecimiento organizacional tienden a ocuparse de la implantación de los sistemas de gestión y, en algunos casos, de los temas relacionados con la formulación del direccionamiento de la organización. Sin embargo, la mayor parte de los problemas organizacionales de este tipo de entidades sociales reside en la estructura de gobernabilidad. Dado que su estructura de gobierno no se basa en los títulos de propiedad (como en las organizaciones económicas) ni en las credenciales de poder (como en las organizaciones políticas), sino en la legitimidad misional o técnica, unas estructuras de gobierno claras y fuertes son fundamentales para la efectividad de este tipo de organización.

El **tercer elemento** es la categorización del alcance de los programas: se pueden estructurar programas dirigidos a fortalecer institucionalmente **una organización**, programas dirigidos a fortalecer un **grupo de organizaciones** con características similares, y programas dirigidos a mejorar las capacidades generales en un **sector o campo** en el cual coexisten diverso tipo de organizaciones.

Aunque estos diversos alcances de los programas son válidos y contribuyen, cada uno en su medida, al desarrollo de las capacidades de las organizaciones, es indudable que los programas dirigidos a mejorar las capacidades generales de un **sector o campo de acción** son los que tienen mayor impacto, dado que suelen implicar, en sí mismos, transformaciones profundas en los arreglos institucionales, en el tipo de incentivos en juego y en una mayor sostenibilidad de los cambios logrados.

Finalmente, se deben tener en cuenta las **formas más adecuadas de transferencia de conocimientos**: por un lado, están los programas de **capacitación y formación de recursos humanos**, especialmente utilizados para lograr la transferencia instrumental de conocimientos sobre sistemas de gestión; en segundo lugar, los programas de **consultoría o asesoría institucional**, especialmente utilizados en procesos de planeación y direccionamiento estratégico o en procesos de rediseño institucional; y, en tercer lugar, los esquemas individualizados de **“coaching” y “mentoring”**, que se utilizan cada vez con mayor frecuencia en procesos de formación de líderes y acompañamiento a cargos de alta dirección.

En últimas, se asocia el **fortalecimiento de la Sociedad Civil** al desarrollo de las **capacidades de los ciudadanos** para **gestionar** adecuadamente sus iniciativas públicas, para **participar** activa y productivamente en la sociedad de que hacen parte, y para desempeñar un papel activo, como ciudadanos, en el **diseño, formulación y puesta en operación** de las políticas públicas que los afectan. En últimas, el fortalecimiento de la sociedad civil se debe centrar en el desarrollo de sus **capacidades**.

Lo esencial para todos los que estamos involucrados en tareas de Cooperación, lo que debe sufrir una profunda transformación es la forma como entendemos nuestro trabajo. Debemos cambiar el **paradigma del Desarrollo**, en el que se migre de la concepción tradicional de la Cooperación como suministro de bienes o servicios a los más pobres, que en el fondo esconde un juicio negativo sobre las capacidades de los más pobres, a una Cooperación ejercida con la finalidad de generar capacidades de gestión, de organización, de participación y de influencia en la formulación de políticas públicas, para que los ciudadanos resuelvan sus problemas.

Categorías para analizar programas de Fortalecimiento Institucional de Organizaciones de la Sociedad Civil

Tipo de capacidades	Capacidades estratégicas	Capacidades de gestión	Capacidades relacionales
----------------------------	--------------------------	------------------------	--------------------------

Foco de Fortalecimiento (Intervención)	Quién dirige la organización (governabilidad)	Qué hace la organización (misión y estrategia)	Cómo lo hace la organización (Sistemas de gestión)
---	---	--	--

Evaluación, aprendizaje, rendición de cuentas, reportes.

Alcance de los programas	Fortalecimiento de una organización	Fortalecimiento de categorías de organizaciones	Fortalecimiento de un sector o campo
---------------------------------	-------------------------------------	---	--------------------------------------

Forma de entrega (por institución)	Capacitación de Recursos Humanos	Asesoría y Consultoría institucionales	“Coaching” o “mentoring” individualizado
---	----------------------------------	--	--

Para grupos: talleres, construcción de capacidades, etc.