



EL ACCESO A RECURSOS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

BARRERAS Y COSTOS INEQUIDADES E INEFICIENCIAS

JULIO 2022



EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Clara Bosco, Juan Carlos Lozano, Inés M. Pousadela, Paola Sanabria, Yessenia Soto

RECOLECCIÓN Y PROCESAMIENTO DE DATOS

Karin Kramer, Daniela Osorio, Paola Sanabria

REDACCIÓN

Inés M. Pousadela

TRADUCCIÓN

Al inglés: Abrapalabra Cooperativa de Servicios Lingüísticos

Al portugués: Carla Banci Cole

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Carpe

Brindamos un agradecimiento especial a todas las personas representantes de organizaciones de la sociedad civil y entidades donantes que participaron en las encuestas, entrevistas y grupos focales parte de esta investigación.

INVESTIGACIÓN REALIZADA POR:



CIVICUS: Alianza mundial para la participación ciudadana es una red global de activistas y organizaciones de la sociedad civil dedicada a fortalecer la sociedad civil y la acción ciudadana en todo el mundo, con el objeto de lograr sociedades más justas, inclusivas y sostenibles. Fundada en 1993, tiene más de 12.000 miembros en unos 175 países. Para más información visite www.civicus.org



Innpactia es una “startup” de impacto social que facilita el acceso a fondos a organizaciones, entidades públicas y privadas y emprendedores sociales de América Latina. Hasta la fecha, su plataforma ha identificado convocatorias por más de USD 31 mil millones de más de 4.300 oferentes y ha contribuido a canalizar más de USD 26 millones hacia organizaciones de la región. Para más información visite www.innpactia.com

INVESTIGACIÓN REALIZADA EN COLABORACIÓN CON:



CON EL APOYO DE:





TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	4
Nota metodológica	6
Principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones	7
BARRERAS	10
Falta de personal idóneo	10
Dificultad para cumplir requisitos	13
Información y contactos	16
COSTOS	17
Costos de las OSC	17
Costos de los donantes	19
¿Ineficiencias sistémicas?	23
CONCLUSIONES	24
RECOMENDACIONES	27
REFERENCIAS	29

INTRODUCCIÓN

En la que continúa siendo la región más desigual del mundo, desde la ola de transiciones a la democracia que se inició a comienzos de los años '80 la sociedad civil no ha dejado de desempeñar un rol insustituible en el terreno del desarrollo, la democracia y los derechos humanos. Más recientemente, esto ha quedado de manifiesto en el marco de la pandemia de COVID-19, cuando en toda América Latina la sociedad civil ha trabajado incansablemente no solamente para cubrir los espacios dejados vacantes por estados y mercados y así satisfacer necesidades inmediatas y urgentes de las comunidades más afectadas, sino también para abogar por la vigencia efectiva de los derechos de los grupos excluidos y forjar nuevas formas de acción ciudadana¹.

En un contexto en que su labor resulta tan necesaria, sin embargo, los apoyos que la sociedad civil necesita para mantenerse activa y obtener impactos han continuado mermando, y ello por varias razones. América Latina se ha ido consolidando como una

región de ingresos medios. Sucesivas crisis económicas han restringido la capacidad de algunos de sus principales donantes bilaterales, mientras que otros han reorientado sus prioridades. La mayoría de los países de la región carece de una tradición filantrópica privada y de generosidad individual fuertemente enraizada². Por último, en varios países el clima de polarización política ha complicado las relaciones de muchas organizaciones de la sociedad civil (OSC) con sus gobiernos, trayendo consigo restricciones legales, operativas y financieras ya sea sobre el sector en su conjunto, ya sobre su segmento percibido como más comprometido con temáticas políticamente sensibles³.

Pese a su enorme importancia, las investigaciones sobre la dotación de recursos de la sociedad civil en América Latina son escasas y poco sistemáticas, y suelen basarse en datos fragmentarios. Este proyecto de investigación, encarado conjuntamente por CIVICUS e Innpactia, ha intentado avanzar un paso más en la recolección de datos y el análisis del ecosistema de financiamiento de la sociedad civil de la región.

En su primera fase, concluida en 2019, la investigación logró corroborar algunas tendencias repetidamente enunciadas en la literatura especializada (y denunciadas por muchas OSC perjudicadas), a partir del análisis de la base de datos de Innpactia, que

incluye miles de convocatorias y oportunidades de acceso a financiamiento abiertas a organizaciones y activistas de la sociedad civil, así como a otras entidades que promueven el desarrollo en América Latina.

El informe resultante destacó, en primer lugar, la limitada oferta de recursos exclusivos para la sociedad civil, aún más limitada cuando se considera específicamente a la sociedad civil latinoamericana. Esta limitación coloca a las OSC de la región en la necesidad de competir en condiciones desiguales con OSC de otras regiones y, lo que desnivela aún más las condiciones de la competencia, con actores privados e intergubernamentales, que suelen estar mejor preparados y contar con más personal para satisfacer las múltiples exigencias de los do-

En un contexto en que su labor resulta tan necesaria, los apoyos que la sociedad civil necesita para mantenerse activa y obtener impactos continúan mermando.

nantes. Este nivel de competencia es más difícil de afrontar para las OSC locales, pequeñas, de base y recientemente formadas.

Otra barrera identificada refiere al destino de los recursos ofrecidos, que en general no pueden ser utilizados para cubrir gastos operativos o de fortalecimiento organizacional. La mayor parte del financiamiento accesible a las OSC, en efecto, está destinado a la implementación de proyectos y a la prestación de servicios. Esta “proyección” del financiamiento podría estar empujando a muchas OSC a trabajar en áreas menos afines a su misión original, pero para las cuales hay más fondos disponibles, alejándolas de los roles políticos y sociales en cuyo desempeño la sociedad civil es irremplazable. Además, condena a la sociedad civil a trabajar en proyectos de corto plazo que atienden los síntomas de los problemas sociales sin erradicar sus causas, y sobre cuya implementación han de rendir cuentas a los donantes más que a las poblaciones que atienden. Aun cuando de ese modo consigan los recursos que les permiten continuar en pie, esta tendencia impide a muchas organizaciones desarrollar capacidades que las harían sostenibles y potenciarían sus impactos.

Por último, la investigación destacó la concentración de los recursos disponibles, resultado de las preferencias de numerosos

donantes por reducir costos administrativos y minimizar riesgos mediante la colocación de pocos fondos grandes en manos de intermediarios externos (OSC internacionales, organismos intergubernamentales) encargados de manejar grandes proyectos o de coordinar proveedores secundarios, en vez de distribuir numerosos apoyos más pequeños directamente entre actores locales.

En su segunda fase, nuestra investigación se desplaza desde el lado de la oferta hacia el de la demanda. La primera sección de este informe analiza las barreras que experimentan las OSC de la región en la búsqueda y obtención de financiamiento. La segunda sección ofrece una primera aproximación a un análisis de los costos en que incurren en el proceso.

Con el objeto de identificar las ineficiencias del sistema en su conjunto, se consideran los costos en que incurren no solamente las OSC que buscan financiamiento sino también los donantes que lo ofrecen, de modo de presentar una primera aproximación a los costos globales que pesan sobre el ecosistema de financiamiento. La investigación busca identificar no solamente las ineficiencias sino también las inequidades del sistema, por lo cual establece distinciones entre tipos de organizaciones: más grandes o más pequeñas en personal y presupuesto, formales o informales, nacionales o de base.

Nos guía la convicción de que, de ser asignados en forma no solamente más eficiente sino también más equitativa, los recursos hoy gastados en administración se traducirían en impactos tangibles sobre las perspectivas de vida y el disfrute de los derechos de grupos vulnerables y excluidos.

Esperamos que los datos aportados y las tendencias identificadas contribuyan a relanzar el debate sobre las transformaciones profundas que reclama el ecosistema de financiamiento de la sociedad civil latinoamericana.

De ser asignados en forma más eficiente y significativa, los recursos hoy gastados en administración en el ecosistema de financiamiento para la sociedad civil se traducirían en impactos tangibles sobre las perspectivas de vida y el disfrute de los derechos de grupos vulnerables y excluidos.

NOTA METODOLÓGICA

Los datos en que se basa esta investigación surgen de encuestas administradas a OSC de América Latina y a un conjunto de donantes nacionales e internacionales, públicos y privados, presentes en la región.

La encuesta dirigida a OSC incluyó preguntas sobre la organización (estatus legal, antigüedad, país sede, área de trabajo, poblaciones objetivo, ámbito de actuación, cantidad de personal, presupuesto y fuentes de recursos) y sobre sus actividades relativas a la búsqueda de recursos (frecuencia y tiempo invertido en la búsqueda de oportunidades, personal dedicado, canales de búsqueda), los obstáculos y dificultades enfrentadas, el promedio anual de propuestas presentadas y la proporción de propuestas exitosas.

Esta encuesta recogió 416 respuestas, 405 de las cuales provinieron de OSC latinoamericanas; las once restantes provinieron de OSC con sede central en otras regiones, pero con presencia en América Latina. Cabe señalar que entre las primeras se observó una fuerte sobrerrepresentación de Colombia, con 135 respuestas; México, con 64; Argentina, con 50; Ecuador, con 43; y República Dominicana, con 30. Ello se debió en gran medida al rol desempeñado por cuatro redes nacionales de sociedad civil -la Red Argentina de Cooperación Internacional, la Confedera-

ción Colombiana de ONG, Alianza ONG de República Dominicana y el Grupo Faro de Ecuador- a la hora de difundir la encuesta entre sus miembros y aliados.

En total, se recibieron respuestas de 19 países de la región y de un amplio rango de OSC. El 85% de las OSC latinoamericanas que respondieron a la encuesta dijeron estar legalmente constituidas, mientras que el 15% consignó un estatus informal; poco más de la mitad acusó más de una década de antigüedad, mientras que el 13% declaró menos de dos años de existencia y el 18% menos de cinco. Respecto de su ámbito de actuación, el 46% dijo tener presencia nacional mientras que el 42% declaró tener presencia local; las restantes acusaron presencia regional (latinoamericana) o internacional. En cuanto a su presupuesto anual, cerca de la mitad fueron catalogadas como muy pequeñas (menos de 25.000 dólares estadounidenses), mientras que el 25% declaró presupuestos de entre 25.000 y 150.000 dólares. Solamente el 17% y el 11% reportaron, respectivamente, presupuestos de hasta un millón y por encima del millón de dólares anuales.

Adicionalmente, se administró otra encuesta a entidades donantes, con el objeto de indagar en los mecanismos utilizados para la difusión de oportunidades de financiamiento, los requisitos de acceso, los factores de más peso en el proceso de selección

de postulaciones, los mecanismos de apoyo existentes, los montos ofrecidos, la cantidad anual promedio de solicitudes recibidas y la cantidad de subvenciones asignadas, así como el tiempo de trabajo invertido en cada fase del proceso.

Los datos recogidos por esta encuesta permiten apenas ilustrar algunos procesos, ya que se obtuvieron apenas 26 respuestas: 19 procedentes de entidades públicas y siete de entidades privadas, de alcance local, nacional e internacional. La distinción entre entidades públicas y privadas es incorporada en el análisis toda vez que se observan diferencias importantes entre ambos tipos de organizaciones. Los donantes internacionales, por su parte, procedían en primer lugar de Estados Unidos, seguidos de Suecia, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido.

Los datos recogidos mediante esta encuesta fueron complementados con ocho entrevistas en profundidad con personas encargadas de gestionar convocatorias en cinco entidades donantes públicas (tres organismos multilaterales, una agencia bilateral y una entidad gubernamental nacional) y tres privadas.

Las conclusiones extraídas del análisis de esta información fueron validadas mediante grupos focales con usuarios de la plataforma Innpectia y miembros de la red de CIVICUS.

PRINCIPALES HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta investigación constata que el actual sistema de financiamiento para la sociedad civil de América Latina no cumple adecuadamente su objetivo fundamental, que es el de apoyar y fortalecer a aquellos actores no gubernamentales y sin fines de lucro que desempeñan roles insustituibles en el terreno del desarrollo, la democracia y los derechos humanos, y específicamente a aquellos que están en las primeras líneas de la defensa del espacio cívico y la promoción de los derechos de poblaciones marginadas y colectivos vulnerables.

El análisis de respuestas a encuestas, complementadas mediante entrevistas en profundidad, procedentes de 416 organizaciones de la sociedad civil (OSC) de 19 países de la región y de representantes de 26 entidades donantes públicas y privadas, arroja los siguientes hallazgos:

- ◆ La búsqueda de financiamiento insu-me cuantiosos recursos a todas las OSC, pero las tasas de éxito varían significativamente según el tipo de OSC: para las más grandes, con mayores recursos y larga trayectoria la inversión suele tener una alta tasa de retorno, mientras que, para las más pequeñas, jóvenes o informales tiene un retorno cercano a cero.

- ◆ Las OSC más necesitadas de financiamiento son las que están en peores condiciones para hacer la inversión requerida. Por falta de personal capacitado y especializado en fondeo, las OSC pequeñas suelen recurrir al trabajo voluntario y a presentar pocas propuestas, y con frecuencia no obtienen ningún financiamiento. Las más grandes, en cambio, tienden a postularse a una gran cantidad de oportunidades, y su tasa de éxito aumenta junto con su tamaño.
- ◆ Las OSC enfrentan obstáculos muy distintos en función de su tamaño, antigüedad y estatus legal, pero los requisitos de las convocatorias que las OSC más pequeñas, nuevas e informales tienen más dificultades para satisfacer no necesariamente son los que las entidades donantes consideran más importantes; sin embargo, los malentendidos generados en torno de las expectativas de los donantes, a menudo percibidas como opacas, muchas veces resultan en la autoexclusión de estas OSC.
- ◆ En el proceso de asignación de recursos las entidades donantes también enfrentan costos significativos, cuya magnitud parece variar según la naturaleza (pública o privada) del donante y el tipo de convocatoria (abierta o cerrada).
- ◆ Algunas formas de distribución de recursos cuestan más de lo que valen, ya

que los costos que generan al ecosistema superan el monto de los recursos distribuidos. Así, por ejemplo, muchas convocatorias abiertas y amplias generan altos costos tanto al donante como a la sociedad civil, ya que reciben una elevada cantidad de postulaciones, aumentan la competencia entre OSC y disminuyen sus probabilidades de éxito.

Esto tiene consecuencias muy preocupantes:

- ◆ Círculo vicioso: las OSC que no cuentan con los recursos mínimos para encarar la búsqueda de oportunidades y postular exitosamente a convocatorias no acceden a los recursos que les permitirían sostenerse en el tiempo y potenciar su impacto; al no acumular un historial de proyectos implementados, disminuyen sus probabilidades futuras de acceso a recursos.
- ◆ Desconfianza y desánimo: la percibida opacidad de los requisitos, motivaciones y procesos de los donantes reduce la confianza de muchas OSC y las desanima de participar de sus convocatorias. En ese sentido, numerosas OSC pequeñas consultadas dijeron no presentar propuestas en respuesta a convocatorias, y preferir en cambio financiarse autónomamente mediante la venta de bienes y servicios, donaciones comunitarias o cuotas de membresía. Para este segmento de OSC,

el sistema de apoyo de la cooperación internacional parece haberse tornado irrelevante en tanto que fuente de financiamiento.

- ◆ Poca eficiencia e impacto: los altos costos de transacción del actual sistema de financiamiento revelan un uso improductivo de recursos que, de ser distribuidos mediante mecanismos más eficientes, podrían ser empleados por las OSC para potenciar sus impactos.

El sistema de financiamiento de la sociedad civil debe ser repensado desde una lógica de equidad y sostenibilidad.

La investigación sugiere no solamente que el sistema actual es muy ineficiente, sino también que la eficiencia no es el único valor en juego: la asignación de recursos debe volverse también más equitativa y mejor adaptada al contexto.

El sistema de financiamiento de la sociedad civil debe ser repensado desde una lógica de equidad y sostenibilidad.

Cuando lo que está en juego es el financiamiento de iniciativas de la sociedad civil que apuntan a combatir la exclusión, no se trata necesariamente una cuestión de simple aritmética. Si solamente se concentraran en reducir sus costos, los donantes podrían inadvertidamente elevar algunas barreras de acceso que ya enfrentan las OSC. En cambio, podrían optar por bajar dichas barreras y disminuir los costos que enfrentan las OSC asumiéndolos ellos mismos.

De ser asignados en forma no solamente más eficiente sino también más equitativa, los recursos hoy gastados en procesos administrativos se traducirían en una diferencia tangible en las perspectivas de vida y el disfrute de los derechos de grupos vulnerables y excluidos.

Para avanzar en esa dirección, animamos las entidades donantes a:

1. Afinar la oferta de financiamiento en función de las necesidades de las comunidades objetivo y de las OSC que trabajan con ellas, cocreando con ellas los procesos de selección y distribución de los fondos e invirtiendo en espacios inclusivos para cultivar relaciones duraderas y canales de diálogo directo con los grupos objetivo.
2. Analizar periódicamente las bases de datos de sus convocatorias y buscar retroalimentación de las OSC postulantes para identificar brechas de cobertura, vías de ac-

ceso, costos y dificultades; y aplicar este conocimiento al diseño de soluciones flexibles y creativas para rebajar barreras de acceso.

3. Concebir los procesos de asignación de fondos como inversiones en equidad e impacto, privilegiando la reducción de las barreras de acceso y los costos que recaen sobre las OSC, aunque ello suponga un aumento de los costos del donante; y trabajar para reducir dichas barreras no solamente mediante la adaptación de requisitos y procesos, sino también mediante la provisión de retroalimentación y capacitación, de modo de convertir a las convocatorias en oportunidades de aprendizaje.

4. Colaborar con otros donantes que operan en el mismo terreno o área para proporcionar un financiamiento más sustancial, consistente y sostenido, armonizando requisitos según tipo de organizaciones y adoptando en la medida de lo posible formatos unificados, procesos de postulación estandarizados o derivaciones cruzadas.

5. Operar con una perspectiva de largo plazo que privilegie la sostenibilidad de las OSC, y especialmente de las más pequeñas, informales, de formación reciente y de base, proporcionando fondos de uso flexible a nivel de programa, solventando costos indirectos y gastos operativos y destinando recursos al fortalecimiento de las capacidades organizacionales.

Los costos y obstáculos de acceso a estos recursos varían según el tipo de organización de la sociedad civil (OSC) que los solicita:



Las OSC grandes, con más recursos y mayor trayectoria:

- ♦ tienen personal especializado en fondeo.
- ♦ aprovechan su cercanía con las entidades donantes.
- ♦ presentan más propuestas de financiamiento.
- ♦ logran altas tasas de éxito.



Las OSC más pequeñas, jóvenes, informales y de menor presupuesto:

- ♦ carecen de personal capacitado y herramientas para buscar convocatorias.
- ♦ enfrentan más dificultad para satisfacer requisitos de los donantes.
- ♦ carecen de contactos directos con donantes.
- ♦ presentan pocas propuestas de financiamiento.
- ♦ tienen una tasa de éxito cercana a cero.

Las entidades donantes también enfrentan costos significativos al asignar los recursos, los cuales varían según:



- ♦ tipo de donante: público o privado
- ♦ tipo de convocatoria: abierta o cerrada

La gran heterogeneidad de procedimientos y requisitos de las convocatorias para la financiación de la sociedad civil de América Latina conllevan notables barreras y costos de transacción para todo el ecosistema.



ALGUNAS SUBVENCIONES CUESTAN AL ECOSISTEMA MÁS DE LO QUE VALEN

La inversión global del conjunto de las OSC que postulan y los donantes que gestionan la convocatoria es más alta que el monto de recursos ofrecidos.

CONSECUENCIAS

- ♦ Circulo vicioso: las OSC más necesitadas quedan excluidas.
- ♦ El sistema de cooperación internacional se torna irrelevante para la sostenibilidad de grupos que tienen un rol clave en materia de desarrollo, democracia y derechos humanos.
- ♦ La poca eficiencia drena muchos recursos a la sociedad civil y limita su impacto.

Es necesario repensar el sistema de financiamiento de la sociedad civil desde una lógica de equidad y sostenibilidad.

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL ESTUDIO



BARRERAS

FALTA DE PERSONAL IDÓNEO

La primera y principal barrera que encuentran innumerables OSC puede resumirse en una frase: la búsqueda y la consecución de recursos requieren de la inversión de una cantidad de recursos que muchas OSC sencillamente no tienen.

Más concretamente, las probabilidades de encontrar y postular con éxito a convocatorias de financiamiento acordes a las necesidades de cada OSC dependen en gran medida de la cantidad y la calidad de los recursos humanos que ésta pueda dedicar a la búsqueda de oportunidades, el armado de propuestas, la negociación de condiciones y la preparación de postulaciones, así como, eventualmente, a las tareas de monitoreo y reporte que, bien realizadas, le permitirán hacerse con un historial que influirá positivamente en futuras postulaciones.

Son comparativamente pocas las OSC que cuentan con suficiente personal con adecuado conocimiento del universo de donantes, visión estratégica en materia de dotación de recursos y disponibilidad de tiempo

para dedicar a estas tareas. De hecho, por efecto del fenómeno conocido como “proyectización de la ayuda”, numerosas OSC no cuentan siquiera con personal suficiente para garantizar sus operaciones cotidianas y su sostenibilidad en el largo plazo.

Entre las OSC que respondieron a la encuesta, la frecuencia declarada de la dedicación a la búsqueda de oportunidades aparece correlacionada con el tamaño: mientras que apenas el 15% de las que cuentan con presupuestos anuales inferiores a los 25.000 dólares estadounidenses dicen realizar búsquedas regulares con frecuencia semanal, la proporción llega hasta el 42% entre las de presupuestos superiores al millón de dólares anuales. En el otro extremo, la proporción de OSC que reportan hacer búsquedas con frecuencia irregular o no hacerlas en absoluto es muy superior entre las de menores recursos.

El panorama se repite en las ulteriores fases del proceso: una vez identificada una oportunidad de financiamiento, las organizaciones más pequeñas son también las que dedican menos tiempo a preparar sus propuestas, lo cual las coloca en desventaja a la hora de competir con propuestas mejor elaboradas. El 24% de las OSC de menor presupuesto declaró dedicarle a esta tarea menos de cinco horas, y otro 24% calculó una dedicación de entre cinco y diez ho-

ras, en comparación con apenas el 7% de las OSC de mayor presupuesto para ambas categorías. En el otro extremo, el 36% de las OSC más grandes estimó dedicar un promedio de hasta 80 horas a la preparación de cada propuesta, en contraste con un magro 10% entre las más chicas.

Lo mismo parece ocurrir en la fase de negociación de las condiciones de propuestas seleccionadas, actividad a la cual casi el 60% de las OSC más grandes dice dedicar entre 20 y 40 horas, en comparación con el 20% de las más pequeñas. Los datos en este sentido son sin embargo muy parciales, ya que cerca de la mitad de las OSC de

Las probabilidades de encontrar y postular con éxito a convocatorias de financiamiento acordes a las necesidades de cada OSC dependen en gran medida de la calidad y cantidad de recursos humanos que ésta puede dedicar.

menor presupuesto aclara que aún no ha logrado conseguir financiamiento para ninguna propuesta.

La principal razón por la cual buena parte de las OSC pequeñas no dedica suficiente tiempo a realizar búsquedas periódicas y sistemáticas para identificar donantes potenciales y convocatorias adecuadas, a preparar propuestas sólidas y, una vez adjudicadas, a negociar los términos de referencia con los donantes, es precisamente la falta de personal con capacidad técnica y dedicación exclusiva a estas tareas. Como se observa en el gráfico 1, este factor fue identificado por el 60% de las OSC de menor presupuesto como un obstáculo que enfrentan “siempre” o “casi siempre”, cifras que se reducen a medida que aumenta el tamaño de la organización, hasta llegar al 33% entre las de mayor presupuesto.

Cabe subrayar que, para aumentar su capital humano, muchas de las OSC de menor presupuesto apelan al trabajo voluntario; uno de sus rasgos distintivos, como se observa en el gráfico 2, es que este segmento de organizaciones tiende a contar con una mayor proporción de personal voluntario que de personal rentado a tiempo completo. Entre las OSC de menor presupuesto, la media es de tres empleados rentados a tiempo completo y diez voluntarios, lo cual equivale, respectivamente, al 20% y el 54% de sus recursos humanos vinculados. Esta estrategia representa una gran ventaja en términos presupuestarios, pero también su-

Gráfico 1. Frecuencia con que las OSC enfrentan el obstáculo de la carencia de personal experto, según presupuesto anual. Siempre o casi siempre A veces Nunca o casi nunca

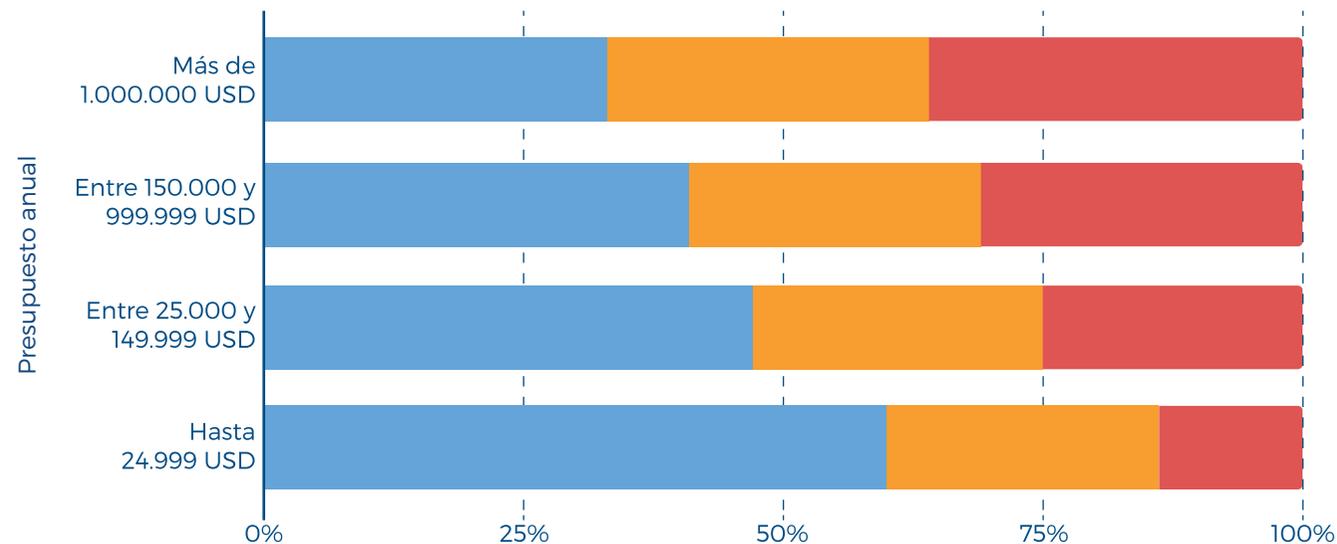
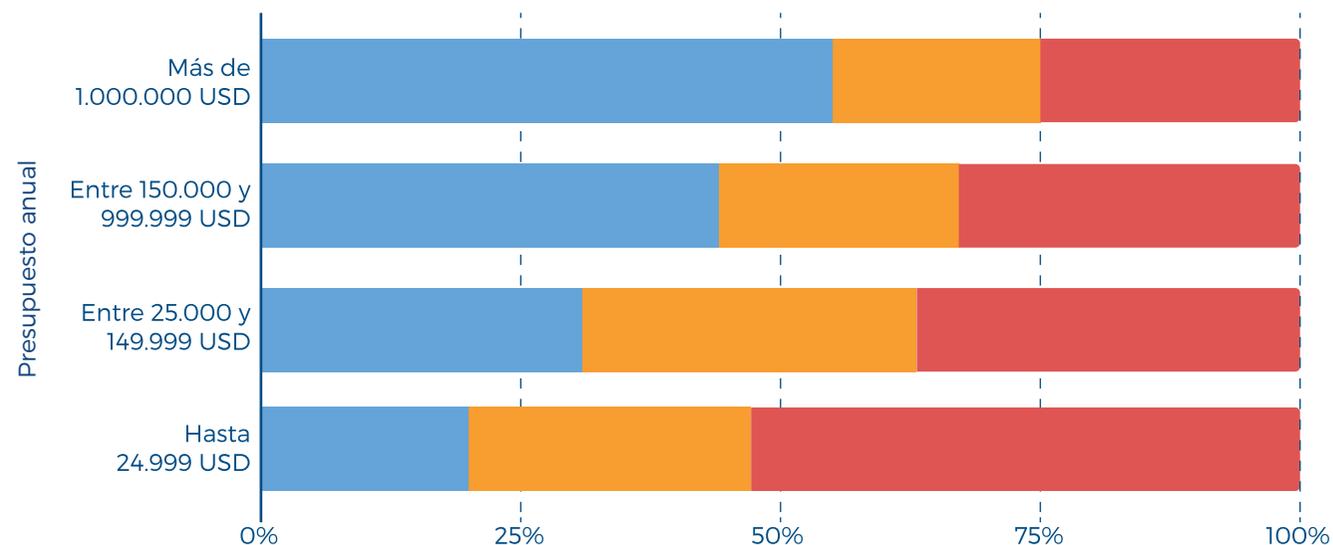


Gráfico 2. Composición del plantel de las OSC, según presupuesto anual.

% personal rentado de tiempo completo %personal rentado de tiempo parcial %voluntarios/as



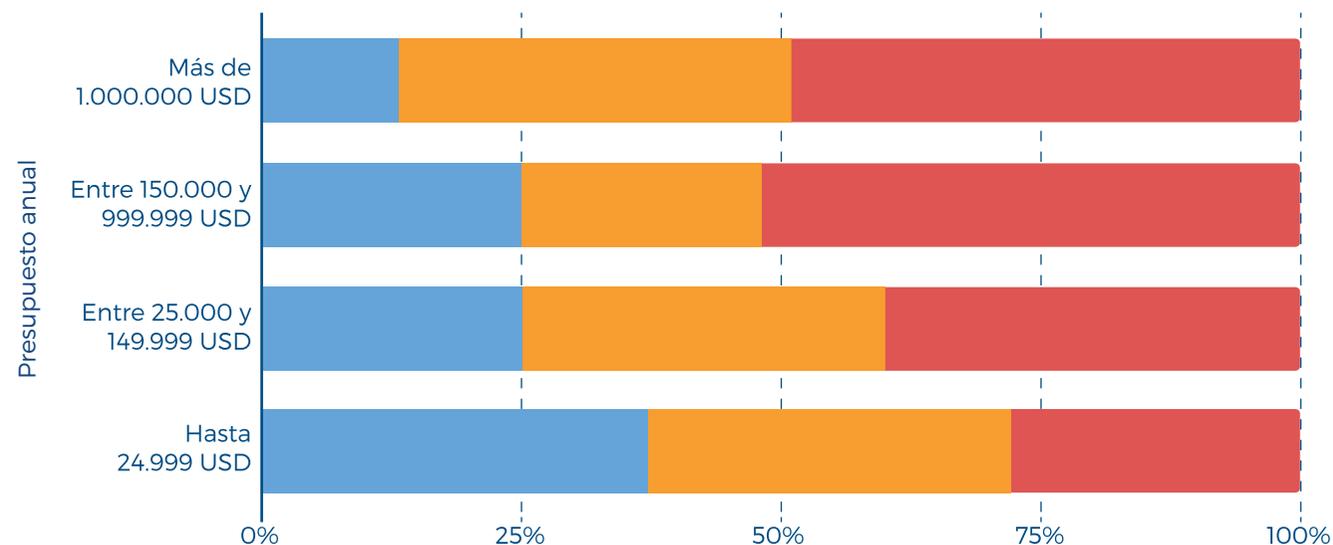
pone una alta rotación de personal y la asignación de tareas importantes a personas con menor capacidad técnica y experiencia y menos interiorizadas en la estrategia de la organización.

Las proporciones se invierten en el caso de las organizaciones de mayor presupuesto, las cuales también recurren al trabajo voluntario, y de hecho llegan a tener mayor cantidad de personal voluntario, pero no dependen de éste para asegurar el desempeño de tareas vitales para la organización.

Una de las capacidades que las OSC necesitarían para acceder a mejores oportunidades pero con la cual muchas no cuentan es el manejo fluido de idiomas extranjeros, y particularmente del inglés.

En efecto, las convocatorias de muchos donantes internacionales presentes en la región están abiertas para OSC de todo el sur global, es decir, no son exclusivas para OSC de América Latina. Por ello, o porque su personal no está en condiciones de evaluar postulaciones presentadas en español, difunden su oferta en inglés, y con frecuencia solo reciben postulaciones en ese idioma. Estas oportunidades pueden escapar a la atención de las OSC de menor presupuesto, que a menudo no cuentan con personal bilingüe, o generarles costos adicionales en la elaboración de propuestas, particularmente en el rubro traducción.

Gráfico 3. Frecuencia con que las OSC enfrentan dificultades idiomáticas en la búsqueda, según presupuesto anual. Siempre o casi siempre A veces Nunca o casi nunca



Como se observa en el gráfico 3, cerca del 40% de las OSC de menor presupuesto manifestaron encontrar (siempre o casi siempre) barreras idiomáticas en la búsqueda de oportunidades de financiamiento, problema que las de mayor presupuesto enfrentan en un grado sensiblemente inferior. Es de suponer que estas dificultades se reproducen en las siguientes etapas del proceso, resultando a veces en malentendidos e incapacidad de responder adecuadamente a los requerimientos de los donantes.

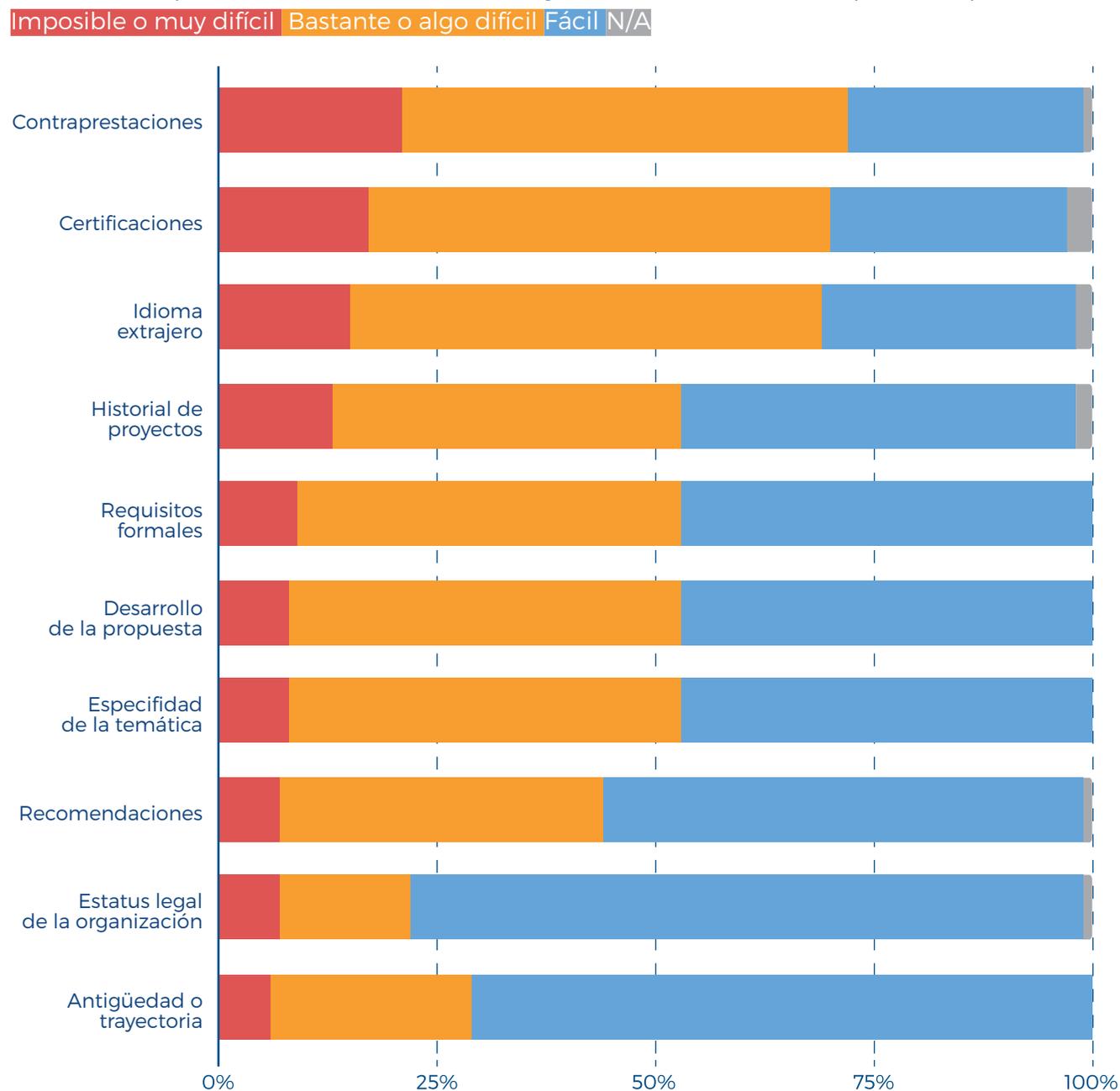
Las OSC necesitan un manejo fluido de idiomas extranjeros, particularmente del inglés, para acceder a mejores oportunidades de financiamiento.

DIFICULTAD PARA CUMPLIR REQUISITOS

La mayoría de las OSC consultadas, incluidas muchas de gran tamaño y larga trayectoria, expresaron dificultades para cumplir con algunos requisitos de las convocatorias, y en particular con los de asegurar el aporte de contrapartidas, contar con certificaciones de calidad y acreditar el dominio de idiomas extranjeros. Como se observa en el gráfico 4, más de la mitad también reconoció algún grado de dificultad para acreditar un historial de proyectos completados, cumplir con requisitos formales (llenar los formularios, usar los formatos correctos e incorporar los anexos requeridos, entre otras cosas), desarrollar un proyecto adaptado a los parámetros establecidos (definir objetivos, actividades, resultados, presupuesto, marco lógico, etcétera) y ceñirse a las temáticas específicas definidas por los donantes.

Cabe subrayar, sin embargo, que el peso relativo de estas dificultades varía según el presupuesto de la organización. De hecho, con la excepción de los tres requisitos que encabezan nuestra lista, todos los restantes fueron calificados como fáciles de cumplir por la mayoría de las OSC de mayores recursos, con porcentajes desde 52% para los requisitos formales y el desarrollo del proyecto, hasta 63-69% para el historial de proyectos, la especificidad de la temática y la obten-

Gráfico 4. Requisitos de las convocatorias, según dificultad de las OSC para cumplirlos

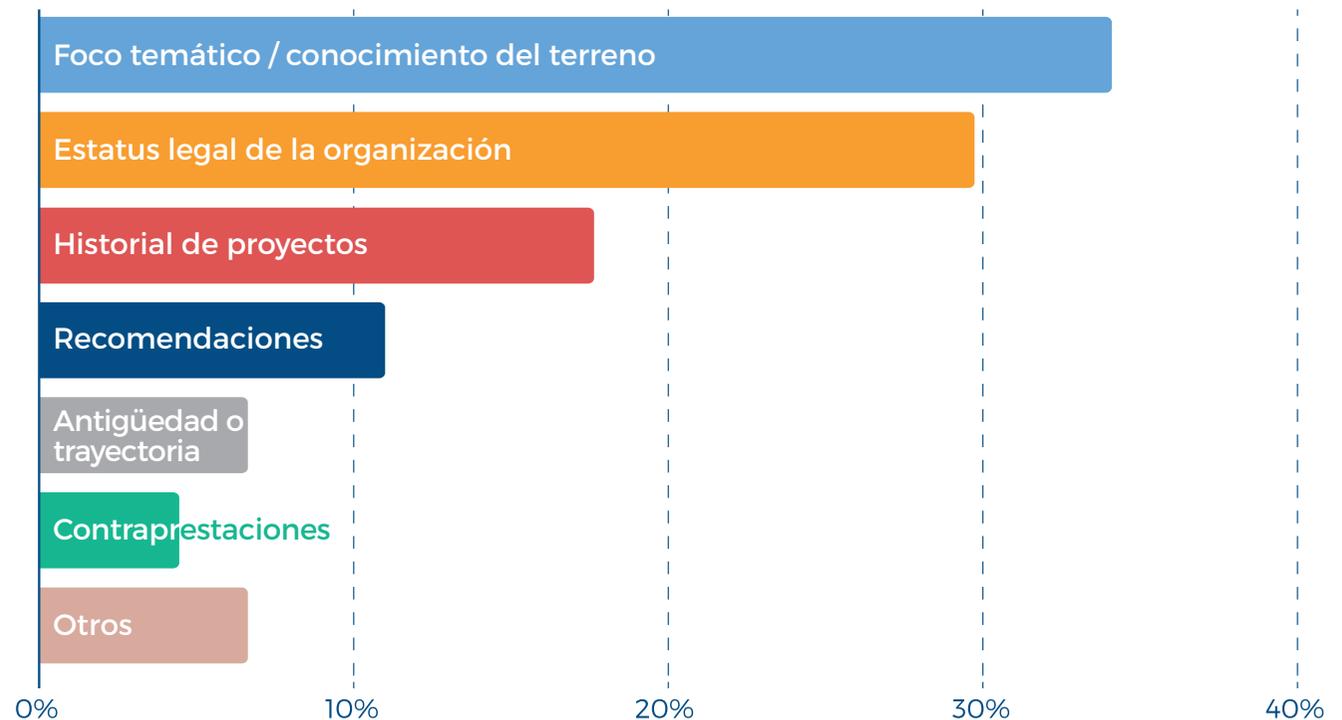


ción de recomendaciones, y virtualmente la totalidad respecto de la personería jurídica y la antigüedad de la organización.

En cambio, los únicos requisitos de fácil cumplimiento para más de la mitad de las OSC de bajo presupuesto consultadas fueron la acreditación de personería jurídica y años de existencia de la organización, lo cual presumiblemente se debe a un sesgo de la muestra, compuesta en un 85% por organizaciones que cuentan con reconocimiento legal. Por su parte, el requisito que las OSC encuestadas de pequeño tamaño identificaron como más difícil de cumplir, después de los tres que encabezan el listado, fue el de acreditar un historial de proyectos ejecutados: el 62% consideró a este requisito como imposible o difícil de cumplir, proporción que se redujo a 54%, 40% y 35% para las OSC en las siguientes categorías presupuestarias.

La mayoría de OSC de pequeño tamaño consideran que el requisito de acreditar un historial de proyectos ejecutados es imposible o difícil de cumplir.

Gráfico 5. Requisitos priorizados por los donantes



Evidentemente, lo que para las OSC de mayores recursos es un círculo virtuoso -al haber recibido recursos en el pasado, logran acreditar un historial de proyectos completados que les permite acceder a mayores recursos- es para las de menores recursos un círculo vicioso: puesto que no han tenido grandes oportunidades de acceder a financiamiento en el pasado, no logran acreditar una experiencia significativa en el manejo de proyectos o la obtención de impactos, lo cual disminuye sus probabilidades de obtener recursos en el futuro.

Es importante señalar que los requisitos que las OSC encuentran más difícil satisfacer no necesariamente son los que las entidades donantes consultadas consideran más importantes, o aquellos a los que otorgan mayor peso en sus evaluaciones, listados en el gráfico 5. No obstante, cabe recordar que más de la mitad de los donantes consultados son entidades nacionales o locales de Colombia, por lo que no debe asumirse que estos hallazgos son representativos del universo más amplio.

Interrogados acerca de la importancia relativa de los requisitos, los donantes consultados priorizaron ante todo la especialización temática de las OSC y su conocimiento del terreno de implementación del proyecto. La importancia que otorgan a estos elementos se encuentra en tensión con los efectos de otras barreras que imponen los propios donantes, tales como el manejo del idioma inglés y la capacidad de gestión burocrática, que podrían dejar fuera de carrera a muchas de las OSC con mayor presencia en y conocimiento del terreno.

En segundo lugar, los donantes consultados priorizaron el hecho de que las OSC tengan personería jurídica o reconocimiento legal. Este es un requisito que resulta problemático para los grupos informales o recién constituidos, así como para las organizaciones que actúan en contextos donde pesan fuertes restricciones sobre la libertad de asociación. Todas las OSC consultadas que consideraron a este requisito como una barrera son grupos de base e informales que en muchos casos no se han registrado por los costos que ello supone (monetarios, de tiempo y de esfuerzos de navegación de la burocracia). El hecho de que este requisito no fuera identificado como un obstáculo irremontable por la mayoría de las OSC consultadas en esta investigación refleja básicamente un sesgo de la muestra.

Varios donantes subrayaron que este requisito les permite asegurarse de cumplir con las obligaciones fiscales y administrativas que impone la legislación de cada país, además de con sus propias políticas internas, y les facilita el desembolso de los recursos. Uno solo dijo financiar de manera directa a grupos que no están legalmente constituidos; varios afirmaron que, en cambio, tratan de apoyar a este tipo de organizaciones de manera indirecta, mediante alianzas con OSC legalmente constituidas que gestionan la administración del proyecto.

Es importante subrayar que, desde la perspectiva de las OSC, las motivaciones de los donantes suelen ser opacas, lo cual a menudo resulta en suspicacias y malentendidos. En particular, las OSC con frecuencia no tienen claro qué es lo que realmente les importa a los donantes y qué es en última instancia negociable. Por ejemplo, muchas OSC perciben a la necesidad de ofrecer contrapartidas como una barrera infranqueable diseñada para concentrar el financiamiento en unas pocas organizaciones grandes y establecidas, pese a que este requisito no reviste gran importancia para la mayoría de los donantes consultados. Asimismo, éstos señalaron que la barrera idiomática no es intencional, y que están tratando de eliminarla mediante la contratación de personal hispanohablante y/o dedicado en exclusiva a América Latina y la diseminación de oportunidades en versión bilingüe.

“Con las organizaciones pequeñas somos bastante flexibles. Está bien si no tienen estatus legal o registro, pueden tener un patrocinador fiscal o incluso, a partir de un cambio que hicimos en 2019, no importa si no tienen un patrocinador fiscal [...] Apoyamos la formación de alianzas para que una organización legalmente constituida maneje la parte financiera y todo el seguimiento legal y contable del proyecto”

Representante de fundación privada estadounidense

Las OSC no tienen claro cuáles requisitos les importan más a los donantes y qué es negociable.

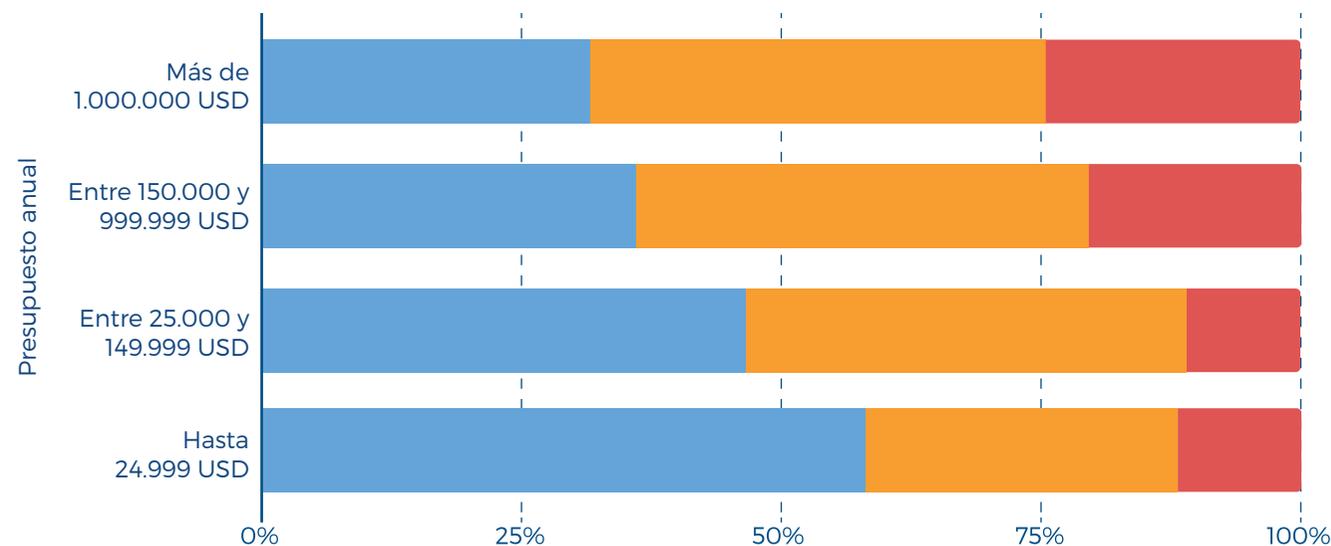
INFORMACIÓN Y CONTACTOS

El conocimiento de los donantes y sus estrategias permite a las OSC alinearse mejor con las oportunidades disponibles y simplifica la preparación de propuestas. Sin embargo, numerosas OSC carecen de esa información, así como de contactos para comunicarse directamente con los donantes.

Como es de prever, la cantidad y calidad de contactos que manejan las OSC tiende a variar según su presupuesto: las más grandes cuentan con mayor capacidad de contactarse directamente con los donantes, por efecto de factores que van desde la posibilidad de que sus directivos compartan espacios académicos, políticos o laborales con actores clave del universo de donantes hasta su localización en las mismas zonas urbanas donde se concentran los donantes. Entre las OSC más pequeñas ocurre exactamente lo contrario: como se observa en el gráfico 6, la frecuencia con que las OSC carecen de información y contactos con donantes que contemplen sus temáticas de trabajo aumenta consistentemente a medida que disminuye el tamaño de la organización.

Según lo informaron en sus respuestas, cerca de la mitad de las OSC encuestadas de mayor presupuesto recurren a contactos para buscar oportunidades de financiamiento siempre o casi siempre, proporción que desciende a 18% entre las OSC de menor presupuesto. Más de la mitad de estas últimas dice no recurrir a contactos nunca o

Gráfico 6. Frecuencia con que las OSC experimentan desconocimiento o falta de contactos con donantes, según presupuesto. Siempre o casi siempre A veces Nunca o casi nunca



casi nunca, en comparación con apenas el 15% de las más grandes. Cabe suponer que entre ellas se cuentan numerosas OSC de base insertas en comunidades locales y carentes del capital social que proviene de la cercanía respecto de los sitios del poder y la toma de decisiones.

Además de contar con valiosos contactos directos entre los donantes a través de redes de trabajo compartidas, las OSC más grandes suelen tener también mayor acceso a bases de datos más completas y con mejores motores de búsqueda. Sin embargo, en este punto las diferencias entre OSC grandes y pequeñas son menos marcadas: el 44% de las OSC más pequeñas utiliza con frecuen-

cia estas plataformas, en comparación con porcentajes que oscilan entre 50 y 56% en las siguientes categorías presupuestarias.

Así pues, la gran diferencia entre OSC grandes y pequeñas sigue radicando en los contactos directos con los donantes, de los que buena parte de las primeras dispone y buena parte de las segundas carece. De ahí que la evidente subutilización de las plataformas de búsqueda no sea un problema para las OSC más grandes, que cuentan con buenos canales de acceso alternativos, mientras que sí lo es para las de menores recursos, para las cuales es la principal vía de acceso a oportunidades de financiamiento.

COSTOS

El proceso de asignación de recursos supone una serie de costos de transacción, o costos improductivos, en los que incurren tanto las organizaciones que buscan financiamiento como aquellas que lo ofrecen. Desde la perspectiva de las OSC, estos costos pueden dividirse en tres grandes categorías: costos de búsqueda (información), costos de negociación (contratación) y costos de cumplimiento y reporte (control)⁴. Desde la perspectiva de los donantes, abarcan los costos de preparación y disseminación de las ofertas, los costos de selección y contratación, y los costos de monitoreo y evaluación.

Según algunas estimaciones basadas en la monetización de la cantidad de horas de trabajo que estas tareas insumen a todas las partes involucradas, los costos globales pueden llegar a elevarse al punto que muchas subvenciones terminan costando más de lo que valen, es decir, acumulan costos que superan a las cantidades distribuidas.

No obstante, es posible que la estimación de los costos, cuando lo que está en juego es el financiamiento de iniciativas de la sociedad civil que apuntan a combatir la exclusión, no sea necesariamente una cuestión de simple aritmética. Efectivamente la existencia de altos costos de transacción podría indicar que se están gastando improductivamente recursos que las OSC podrían emplear para beneficio de los grupos vulnerables con quienes trabajan. Asimismo, dado que son el eslabón más débil de la cadena, es sin duda deseable reducir los costos en que incurren las OSC, y en particular las más pequeñas, para las cuales aún costos nominalmente reducidos pueden representar una proporción alta de los recursos disponibles.

Los costos globales del proceso de asignación de recursos pueden elevarse al punto que muchas subvenciones cuestan más de lo que valen.

Pero ello tal vez conlleve un aumento, más que una disminución, de los costos en que incurren los donantes. De concentrarse en reducir sus costos, los donantes podrían inadvertidamente elevar algunas barreras de acceso que ya enfrentan las OSC. En cambio, podrían optar por bajar dichas barreras y disminuir los costos que enfrentan las OSC asumiéndolos ellos mismos, aun cuando ello redundara en un incremento de los costos totales del ecosistema.

COSTOS DE LAS OSC

Los costos en que incurren las OSC pueden estimarse sumando las horas de trabajo que, en promedio, las OSC declaran invertir en cada fase del proceso y adjudicándoles un valor monetario ligado al salario promedio por hora del personal del sector.

Según la información recogida mediante la encuesta, las OSC de menor presupuesto frecuentemente no obtienen financiamiento: la inversión efectuada en la búsqueda y la preparación de solicitudes tiene en esos casos un retorno nulo. En conjunto, las OSC consultadas manifestaron haber presentado una media de seis propuestas para lograr obtener una subvención.

Del total de las OSC encuestadas, el 9%, en su mayoría pequeñas, dijo no presentar propuestas en respuesta a convocatorias, el 14%

declaró presentar una o dos propuestas por año, el 16% dijo presentar entre tres y cuatro, y el 19% entre cinco y siete. En otras palabras, apenas alrededor de la mitad alcanzó el umbral por encima del cual se vuelve probable la obtención de financiamiento. Asimismo, cerca de la cuarta parte de las OSC dijo presentar entre ocho y 15 propuestas al año, y casi 15% dijo presentar hasta 50; unas pocas OSC afirmaron que superan esa cantidad.

Según los datos obtenidos, tanto la cantidad de propuestas presentadas como la tasa de éxito –es decir, la razón entre propuestas presentadas y propuestas financiadas– están correlacionadas en forma directa con el tamaño de las OSC, medido por la magnitud de su presupuesto. Para numerosas organizaciones pequeñas que raramente presentan propuestas, la tasa de éxito es extremadamente baja, mientras que para las más grandes que se postulan a numerosas oportunidades, puede llegar a cifras cercanas al 40%.

La tabla 1 recoge, para las OSC que respondieron a la encuesta clasificadas por magnitud de su presupuesto, la cantidad de horas de trabajo dedicadas en cada fase: búsqueda de oportunidades, preparación de propuestas y entrega de documentación, y negociación de los términos finales de implementación de los proyectos seleccionados.

La tasa de éxito para numerosas OSC pequeñas que raramente presentan propuestas de financiamiento es extremadamente baja.

Por ejemplo, una organización pequeña invierte en promedio unas seis horas en identificar oportunidades de financiamiento, 18 horas en preparar sus propuestas y, de ser seleccionada, siete horas en negociar los términos finales de implementación; el proceso completo le insume unas 31 horas de trabajo (o 24 si la propuesta no es seleccionada). En el otro extremo, una organización grande invierte en promedio 61 horas de trabajo por propuesta (o unas 42 para propuestas que no llegan a la instancia de negociación de los términos de referencia).

Presupuesto anual	Horas dedicadas		
	A la búsqueda (promedio)	A preparar propuesta (promedio)	A negociar condiciones (promedio)
Hasta 24.999 USD	6	18	7
Entre 25.000 y 149.999 USD	7	25	13
Entre 150.000 y 999.999 USD	6	30	15
Más de 1.000.000 USD	7	35	19

Tabla 1. Cantidad de horas de trabajo dedicadas a cada fase del proceso por OSC en distintos rangos de presupuesto

La monetización de estas horas de trabajo dependerá del salario promedio para cada segmento del sector y para cada país, que puede oscilar entre los cinco y los 20 dólares por hora. A ello deben sumarse costos adicionales de suscripciones a plataformas de búsqueda, traducción, impresión de documentos, envío postal e internet, así como costos indirectos vinculados a la consecución y el mantenimiento de la personería jurídica y la apertura y el mantenimiento de cuentas bancarias.

Esta estimación no considera los costos de reporte, que ocurren tras la adjudicación de los proyectos, ni tampoco los difícilmente cuantificables costos de oportunidad -es decir, el hecho de que el tiempo y los recursos invertidos en postular a una convocatoria son tiempo y recursos no invertidos en otras actividades. Aun así, los costos en que incurren las OSC son sustanciales - y tanto mayores si se considera que la mayoría de ellas necesita preparar y presentar varias propuestas hasta lograr que una le sea financiada. Asimismo, por efecto del fenómeno conocido como “proyectización de la ayuda”, es posible que aun cuando consiga financiamiento para una propuesta, las OSC no logre recuperar con dicho financiamiento toda la inversión realizada para obtenerlo.

Es posible que aun cuando consigan financiamiento para una propuesta, las OSC no logren recuperar la inversión realizada para obtenerlo.

COSTOS DE LOS DONANTES

Los donantes también enfrentan costos en cada fase del proceso de adjudicación de fondos, desde el planteo de los términos de referencia hasta la negociación de las propuestas aprobadas - a lo que se suma la ulterior labor de monitoreo y evaluación, que no analizamos aquí. Todo esto representa costos medibles en términos del tiempo de su personal. Ellos varían ampliamente según se trate de convocatorias abiertas o cerradas, lo cual influye sobre la cantidad y calidad de las propuestas recibidas.

Los recursos volcados en la primera fase del proceso, consistente en la elaboración de los términos y condiciones de la convocatoria y la difusión de la oportunidad, varían según el tipo de donante. Según los datos

recogidos mediante la encuesta y corroborados mediante entrevistas en profundidad, las entidades públicas tienden a dedicar más tiempo que las privadas a establecer los términos de referencia, ya que deben seguir procesos administrativos relativamente rígidos y atravesar sucesivos procesos de revisión. Varias entidades privadas, por su parte, afirmaron que las condiciones de sus convocatorias no suelen variar demasiado, ya que se basan en criterios predefinidos, alineados con sus objetivos organizacionales de largo plazo. La mayoría de ellas calculó una dedicación de hasta 16 horas a esta tarea, mientras que la mayoría de las entidades públicas estimó una dedicación de hasta 40 horas, y en algunos casos sensiblemente mayor.

Una vez definidos los términos y condiciones, los donantes realizan convocatorias que divulgan principalmente por medios digitales, en ocasiones segmentados mediante criterios temáticos o geográficos. Dieciséis de las 26 entidades donantes consultadas dijeron recurrir con mayor frecuencia a convocatorias abiertas, mientras que diez dijeron utilizar más a menudo convocatorias cerradas, es decir, dirigidas a un subconjunto de OSC preseleccionadas. Esto tiene implicancias en relación con el uso de los fondos asignados, ya que mientras el grueso de los fondos distribuidos mediante convocatorias abiertas se destina a la im-

plementación de proyectos, los distribuidos mediante convocatorias cerradas parecen tener una composición más equilibrada, ya que contemplan con mayor frecuencia un aporte al fortalecimiento institucional de las OSC receptoras.

Las entidades públicas consultadas tendieron a declarar una inversión de tiempo sustancialmente mayor que las privadas en la etapa de difusión, y explicaron que esto se debe a la necesidad de utilizar todos los canales disponibles para llegar a todas las OSC incluidas en registros oficiales. La abrumadora mayoría de los donantes consultados, tanto públicos como privados, consideró que sus canales de difusión generalmente alcanzan a su público objetivo.

La fase del proceso más intensa en trabajo es la de revisión y selección de las propuestas recibidas. De entre los donantes consultados, los públicos dijeron recibir, en promedio, más de 800 propuestas en cada convocatoria, una cifra muy superior a la declarada por los privados (menos de 200). Sin embargo, más de la mitad de los donantes privados dijo dedicar más de 160 horas (o 20 jornadas laborales) a la revisión de las propuestas recibidas en una convocatoria tipo, mientras que la mayoría de los donantes públicos dijo dedicarle bastante menos tiempo, con amplias variaciones en sus estimaciones.

En suma, mientras que los donantes públicos consultados tienden a dedicar comparativamente más tiempo a la construcción de los términos de referencia y a la difusión de las oportunidades, los privados tienden a invertir más tiempo en la evaluación de las postulaciones recibidas.

“Nos llegan entre 500 y 800 postulaciones. Utilizamos una plataforma digital y cada aplicación es más o menos de dos páginas, pero aun así hay que dedicarle tiempo. [...] En el proceso de revisión participan tres personas del equipo, uno por cada programa”

Representante de fundación privada estadounidense

La mayoría de los donantes entrevistados coincidió en señalar que los equipos de trabajo que evalúan las postulaciones están conformados por tres o cuatro personas, cada una de las cuales debe por consiguiente revisar, en promedio, entre 45 y 60 solicitudes en el caso de los donantes privados, y entre 200 y 280 en el caso de los donantes públicos.

Terminado el trabajo de revisión, los donantes vuelven a invertir una cantidad considerable de tiempo en la selección de las propuestas a financiar, y nuevamente parecen ser los donantes privados los que dedican más tiempo a esta tarea: algunos donantes privados afirman dedicarle solo algunas horas y hasta una o dos jornadas completas de trabajo, y otros le dedican más de 20 jornadas de ocho horas. Entre los donantes públicos consultados, por su parte, ninguno dijo invertir en esta labor menos de dos jornadas laborales, y cerca de la mitad afirma que invierte más de 20. Cabe suponer que estas diferencias están vinculadas a las características de los términos de referencia de sus respectivas convocatorias, que entre los donantes públicos suelen ser más extensos y contener más especificaciones formales, mientras que entre los privados suelen ser más laxos y receptivos a postulaciones más diversas.

En estas etapas, los costos dependen de la cantidad y la calidad de las propuestas recibidas, muchas de las cuales no están bien alineadas con los objetivos de las convocatorias. De ahí la adopción de estrategias para reducir su cantidad, mejorar su calidad y agilizar su revisión: uso de convocatorias cerradas, difusión por canales especializados no masivos, estandarización y simplificación de formularios e introducción de

Los costos de los donantes en la asignación de recursos dependen de la cantidad y calidad de las propuestas recibidas.

preguntas clave para identificar rápidamente los proyectos más afines a los objetivos de la convocatoria.

Según los datos recogidos en esta investigación, las convocatorias abiertas reciben en promedio más de 800 propuestas, mientras que las cerradas, dirigidas a subgrupos específicos o preseleccionados de organizaciones, suelen recibir unas diez. Evidentemente, la proporción de propuestas que no reciben financiamiento es sustancialmente mayor en el caso de las convocatorias abiertas: según estiman los donantes consultados, en cada convocatoria abierta son financiadas en promedio unas 15 propuestas, equivalente a alrededor del 2% de las propuestas presentadas, mientras que en las convocatorias cerradas son financiadas alrededor de ocho, es decir, el 80% de las propuestas recibidas.

Cabe subrayar que, si bien en el caso de las convocatorias cerradas la inversión de tiempo en las etapas de revisión y selección es sustancialmente inferior, la inversión requerida en la etapa inicial es bastante mayor, ya que el donante debe sondear el terreno para identificar organizaciones que sean candidatas a recibir financiamiento y llegar a ellas con su convocatoria.

“Para la selección entrevistamos a varias organizaciones, aprendemos de los socios que forman parte de nuestra red, viajamos a países para reunirnos con ellos, hacemos llamadas telefónicas o videollamadas. Al final, es mucho tiempo para llegar a identificar a diez organizaciones que serán financiadas”

Representante de fundación privada internacional

Todas las entidades privadas consultadas informaron que cada año hacen entre una y tres convocatorias. El hecho de que las mismas (pocas) personas encargadas de la evaluación y selección de solicitudes de financiamiento sean también responsables de las tareas de monitoreo y evaluación de los proyectos financiados las incentiva a distribuir todo el financiamiento en la menor cantidad de instancias posible. Asimismo, para reducir el riesgo de seleccionar propuestas no alineadas con sus objetivos estratégicos, prefieren ofrecer montos elevados a una menor cantidad de organizaciones o concentrar sus esfuerzos en algunas redes específicas.

Los donantes públicos consultados, en cambio, presentaron un panorama más diversificado: aproximadamente la tercera parte dijo abrir entre una y tres convocatorias al año, mientras que varios dijeron hacer hasta 10, hasta 50, o incluso más.

La preferencia práctica por el desembolso de pocas donaciones de volúmenes considerables se encuentra en tensión con la necesidad de apoyar a OSC pequeñas, nuevas y de base, que están haciendo un trabajo importante pero muchas veces no logran cumplir con los requisitos para recibir financiamiento.

“Financiar una organización pequeña tiene un mayor impacto... USD 50.000 para una organización grande podría parecer muy poco dinero para un proyecto, pero cuando llega a las manos indicadas [...] se pueden hacer cosas importante”

Representante de una entidad donante latinoamericana sin fines de lucro

Para resolver esta tensión, algunos donantes recurren a la intermediación de organizaciones más grandes y consolidadas que se encargarán de canalizar los recursos y facilitar los procesos de organizaciones receptoras más pequeñas. Por lo general las OSC intermediarias conservan un porcentaje de los fondos que manejan para cubrir gastos operativos, y esto puede redundar en un aumento no desdeñable de los costos de transacción; según algunos donantes consultados, sin embargo, algunas organizaciones intermediarias harían este trabajo en forma voluntaria, según lo informaron participantes de nuestros grupos focales.

Los donantes que adoptan esta solución recalcan que, además de servir para canalizar financiamiento hacia OSC pequeñas y generar impacto local, esta práctica promueve la formación de alianzas y redes de apoyo entre OSC diversas. Cabe mencionar, sin embargo, que el uso de intermediarios en un rol meramente administrativo también puede conllevar problemas: si los intermediarios se convierten en burócratas que priorizan la rendición de cuentas al donante por sobre la facilitación de la labor de los grupos de base apoyados, pueden instaurarse relaciones de poder que acaben perjudicando a estos últimos.

“Financiamos organizaciones grandes con capacidad probada para administrar subvenciones a las organizaciones más pequeñas y administrativamente débiles que necesitan apoyo”

Representante de una agencia de cooperación bilateral europea

“El rol de la organización local de apoyo es más bien administrativo; consiste en recibir los recursos y transferirlos cuando la organización [donataria] tiene poca capacidad de manejo financiero”

Representante de una entidad donante latinoamericana sin fines de lucro

En función de los datos recolectados, calculamos que una convocatoria que recibe unas 150 propuestas, unas diez de las cuales son seleccionadas para ser financiadas, insume en promedio una inversión total de 400 horas de trabajo del personal de las entidades donantes. La monetización de estas horas de trabajo dependerá fuertemente del tipo y la localización del donante, pero incluso una estimación conservadora, basada en el salario promedio de un funcionario de tiempo completo con un contrato legal en un país de la región con costos de vida moderados arroja cifras de varios miles de dólares por convocatoria.

¿INEFICIENCIAS SISTÉMICAS?

El costo total de una determinada convocatoria para el ecosistema de financiamiento equivale a la suma de los costos incurridos por el donante y todas las OSC involucradas. Esta es una estimación conservadora, porque considera solamente los costos en tiempo de trabajo invertido, sin tomar en cuenta otros costos directos e indirectos, y porque apenas toma en cuenta los costos de las OSC que enviaron sus postulaciones completas.

En efecto, desconocemos cuántas fueron las que localizaron la oferta, analizaron las bases y condiciones, discutieron la oportunidad con otros colegas y finalmente decidieron no postular, o comenzaron a preparar sus postulaciones, pero las dejaron sin terminar. Es posible que, por cada organización que se postuló, hubiera varias más que invirtieron recursos en la convocatoria, pero no enviaron sus propuestas. Tampoco se computan las horas invertidas por las OSC donatarias en reportar a sus donantes, ni las horas invertidas por éstos en evaluar los informes recibidos, ya que nos enfocamos apenas en la etapa de asignación de recursos.

Así, para el caso de la convocatoria tipo descrita en el apartado anterior, al costo estimado para el donante habría que sumarle la inversión realizada por las 150 OSC que

enviaron propuestas. El monto de esta inversión dependerá del tamaño de las OSC involucradas; sabemos que las más grandes invierten en el proceso cantidades muy superiores a las que invierten las más pequeñas. La composición del conjunto de postulantes, por su parte, dependerá en gran medida de la magnitud del subsidio en juego en la convocatoria: cuando los montos son demasiado pequeños, no justifican el esfuerzo de las organizaciones más grandes. Así, en función de estas variables, encontraremos algunas convocatorias que generan costos globales en torno de los varios miles de dólares, y otras para las cuales los costos ascienden a varias decenas de miles. Encontraremos, asimismo, algunas convocatorias cuyo costo equivale a una pequeña fracción del monto distribuido, y otras cuyos costos equiparan o incluso superan al monto del financiamiento ofrecido.

Con el objeto de estimar con mayor precisión los costos que pesan sobre el ecosistema de financiamiento, sería deseable que ulteriores investigaciones encararan la tarea de elaborar una tipología de convocatorias para luego estimar los costos globales que insume cada convocatoria 'típica'. Este cálculo ha de realizarse con datos reales de un donante en relación con el monto ofertado y la cantidad y el perfil de las OSC postulantes y de las OSC seleccionadas. Los costos del donante se monetizarán a partir de

las estimaciones del propio donante en relación con las horas de trabajo insumidas y el nivel salarial de su personal, mientras que para las OSC participantes los costos se monetizarán sobre la base de los datos de que ya disponemos sobre tiempo invertido y costos de personal de OSC en distintos rangos presupuestarios. La comparación entre estos casos 'típicos' permitirá evaluar sus fortalezas y debilidades relativas en materia de equidad y eficiencia. Asimismo, de ser posible estimar la frecuencia con que se presentan en la realidad latinoamericana estas situaciones típicas se extraerán conclusiones en relación con los equilibrios o desequilibrios que presenta globalmente el ecosistema de financiamiento.

Para estimar con mayor precisión los costos que pesan sobre el ecosistema de financiamiento, queda la tarea de elaborar una tipología de convocatorias y calcular los costos globales que insume cada convocatoria 'típica'.

CONCLUSIONES

Esta investigación corrobora una vez más la realidad de una situación muy preocupante para la mayoría de las OSC de la región: buscar recursos es una actividad costosa en recursos humanos y, paradójicamente, las organizaciones más necesitadas de financiamiento son las que están en peores condiciones para hacer la inversión requerida. Lo que para unas pocas es un círculo virtuoso – recursos que atraen más recursos – para la mayoría es un círculo vicioso en espiral descendente: sin los recursos mínimos necesarios para encarar la búsqueda de recursos, a duras penas logran sobrevivir.

Los datos recogidos mediante encuesta y entrevistas en profundidad muestran que las barreras que se interponen entre las OSC y los recursos que necesitan para potenciar su impacto y asegurar su sostenibilidad varían fuertemente según el tamaño de la organización, medido por su presupuesto anual.

En términos generales, la primera barrera identificada por las OSC consultadas es la falta de personal rentado, capacitado y especializado.

El abismo que separa en este punto a las organizaciones grandes de las pequeñas – muchas de las cuales se sostienen a fuerza de trabajo voluntario y no cuentan con apoyo profesional en absoluto – se observa en las enormes diferencias de tiempo de trabajo que unas y otras dedican a la identificación de oportunidades, la preparación de propuestas, la negociación de términos y condiciones y el cumplimiento de los requisitos para completar sus postulaciones.

En efecto, las organizaciones pequeñas, descripción dentro de la cual cabe la mayoría de las organizaciones sociales locales enraizadas en los territorios, a menudo no cuentan con personal rentado con adecuado conocimiento del universo de donantes, visión estratégica en materia de dotación de recursos y disponibilidad de tiempo para dedicar a estas tareas. En conexión con esta carencia, este subconjunto de OSC identificó con gran frecuencia la limitación idiomática (y específicamente el insuficiente manejo del inglés) como una barrera. Las OSC más grandes enfrentan este obstáculo en una proporción muy inferior ya que pueden contratar personal con las competencias lingüísticas requeridas.

La segunda gran barrera identificada por las OSC consultadas es la dificultad de cumplimiento de los requisitos de las convocatorias. En términos generales, esta difi-

cultad se deriva de la gran heterogeneidad de los procedimientos, requisitos y formatos que utilizan los donantes, que obligan a las OSC postulantes a rellenar formularios y reunir documentación específica para cada convocatoria.

Algunos requisitos fueron identificados como particularmente difíciles de cumplir por la mayoría de las OSC incluidas en el estudio, independientemente de su tamaño: los de aportar una contrapartida, presentar certificaciones de calidad y acreditar el dominio de idiomas extranjeros. Más de la mitad de las OSC consultadas, y una proporción mucho mayor de las pequeñas, también reconocieron dificultades para acreditar un historial de proyectos completados, cumplir con requisitos formales, desarrollar el proyecto y ceñirse a las áreas temáticas para las cuales está destinado el financiamiento.

Cabe subrayar que hay un requisito cuya dificultad de cumplimiento aparece claramente subestimada por efecto del sesgo de nuestra muestra, pero que tiene efectos directamente excluyentes de los grupos informales, recientemente constituidos, o que trabajan en contextos donde la libertad de asociación está fuertemente restringida: la acreditación de personería jurídica y una determinada cantidad de años de existencia formal de la organización.

Un hallazgo interesante en este punto es que, por efecto del desconocimiento o la falta de comunicación, existe cierta desconexión entre los requisitos que los donantes dicen priorizar y los que las OSC se esfuerzan particularmente por cumplir, pese a las dificultades que enfrentan, por suponer que deben ser fundamentales para los donantes.

La tercera gran barrera identificada pasa por el acceso limitado a información acerca de las oportunidades existentes y la disponibilidad -aún más limitada- de contactos directos entre los donantes. Mientras que no hay grandes disparidades en el uso de plataformas de búsqueda, el déficit de información en relación con las prioridades de los donantes, producto de la dispar disponibilidad de contactos y vías de comunicación directa con éstos, está fuertemente correlacionada con el tamaño de las organizaciones.

En efecto, cerca de la mitad de las OSC grandes, en comparación con el 18% de las pequeñas, dijeron recurrir con frecuencia a sus contactos para localizar oportunidades de financiamiento. A la inversa, más de la mitad de las OSC pequeñas dijeron no recurrir a contactos nunca o casi nunca, en comparación con apenas el 15% de las más grandes.

Evidentemente, el hecho de que la búsqueda de recursos insume costos que ciertas organizaciones no están en condiciones de

enfrentar es la principal barrera de acceso a los recursos. Pero es importante tener en cuenta que las OSC no son las únicas que enfrentan costos en el proceso de asignación de recursos.

En cada una de sus etapas, el proceso de distribución de recursos para la sociedad civil supone una cantidad de costos improductivos que recaen tanto sobre quienes buscan financiamiento como sobre quienes lo ofrecen. Todos estos costos pueden estimarse mediante la monetización de la cantidad de horas de trabajo que las tareas requeridas en cada etapa insumen a las partes involucradas, en función del salario promedio por país, sector y segmento de organizaciones.

Los costos que enfrentan los donantes en el proceso de adjudicación de recursos tienden a variar según la naturaleza pública o privada del donante y el tipo de convocatoria (abierta o cerrada).

Según los datos que arroja nuestra encuesta, el tiempo dedicado por las OSC a la búsqueda y consecución de oportunidades, así como su tasa de éxito, están directamente correlacionados con su tamaño. Las OSC más pequeñas tienden a presentar pocas propuestas y con frecuencia no obtienen ningún financiamiento; en el extremo, su inversión tiene un retorno nulo. Las OSC más grandes, por su parte, tienden a postularse a una gran cantidad de oportunidades, y su tasa de éxito aumenta junto con su presupuesto, llegando a tasas de hasta 40% para la muestra analizada.

Por su parte, la considerable magnitud de los costos que enfrentan los donantes en cada etapa del proceso de adjudicación de recursos tiende a variar según la naturaleza pública o privada del donante y el tipo de convocatoria (abierta o cerrada). Los primeros declararon una dedicación de tiempo sustancialmente mayor que los segundos a la preparación de los términos de referencia de las convocatorias; además, por razones que vincularon con la necesidad de garantizar equidad de acceso llegando a todas las OSC incluidas en registros oficiales, también reportaron una mayor inversión en la etapa de difusión. Posiblemente por este mismo motivo, los donantes públicos mostraron una mayor inclinación que los privados hacia las convocatorias abiertas.

A su vez, el uso de convocatorias abiertas o cerradas tiene consecuencias en relación con el destino de los recursos: mientras que el grueso de los recursos distribuidos mediante convocatorias abiertas se destina a la implementación de proyectos, los distribuidos mediante convocatorias cerradas -es decir, dirigidas a un conjunto de OSC preseleccionadas- suelen contener con mayor frecuencia componentes aplicables al fortalecimiento institucional y la sostenibilidad de las entidades receptoras.

Asimismo, el tipo de convocatoria tiene consecuencias en términos de la cantidad de propuestas recibidas, y por lo tanto de la competencia que se entabla entre las OSC participantes, que es obviamente mucho más elevada en el caso de las convocatorias abiertas. No obstante, los donantes privados tendieron a reportar una dedicación de tiempo muy superior al trabajo de revisión, evaluación y selección de propuestas.

La magnitud de la inversión que requiere cada convocatoria explica la preferencia práctica de muchos donantes por distribuir grandes cantidades en unas pocas convocatorias por año. Esta opción puede entrar en colisión con la importancia declarada de apoyar a OSC pequeñas, nuevas y de base.

La sumatoria de los costos incurridos por el donante y todas las OSC involucradas, medidos a partir de la monetización de las horas de trabajo invertidas por todos ellos en el

proceso, nos proporcionaría una estimación conservadora del costo total de una determinada convocatoria para el ecosistema de financiamiento. Quedarían fuera una cierta cantidad de costos directos e indirectos adicionales, así como los costos incurridos por una cantidad indeterminada de OSC que desistieron de presentar sus propuestas y -puesto que nuestro foco está puesto en la etapa de asignación de recursos- también los costos asociados a tareas ulteriores de reporte, monitoreo y evaluación.

Los datos recolectados en esta investigación no nos permiten hacer una estimación de costos propiamente dicha, entre otras cosas a causa de la falta de información confiable en materia de costos laborales; sin embargo, proporcionan una primera aproximación a las magnitudes de tiempo de trabajo invertidas por las diversas partes involucradas en cada fase del proceso. El acercamiento a algunos casos reales, presentados en forma anecdótica por algunos entrevistados, nos permiten entrever una variedad bastante amplia de situaciones: desde convocatorias relativamente baratas en relación con la magnitud de los montos distribuidos hasta convocatorias que cuestan bastante más de lo que valen.

Aun así, debemos preguntarnos si la eficiencia es el único valor en juego, o si es necesario calibrar otros elementos. Cuando lo que está en juego es el financiamiento de grupos de

base que representan a sectores excluidos o vulnerables, los cálculos no necesariamente son una cuestión meramente aritmética.

La existencia de altos costos de transacción podría efectivamente estar alertando sobre un enorme gasto improductivo de recursos que las OSC podrían aplicar al cumplimiento de su misión sustantiva. Puesto que son el eslabón más débil de la cadena, sería sin duda deseable reducir los costos en que incurren las OSC, y en particular las más pequeñas, para las cuales aún costos nominalmente reducidos pueden representar una proporción alta de los recursos disponibles.

Pero es importante entender que ello tal vez conlleve un aumento, más que una disminución, de los costos en que incurren los donantes. De concentrarse exclusivamente en reducir sus costos, los donantes podrían inadvertidamente elevar algunas barreras de acceso que ya enfrentan las OSC. O, por el contrario, podrían optar por bajar dichas barreras y disminuir los costos que enfrentan las OSC asumiéndolos ellos mismos, aun cuando ello pudiera redundar en un incremento de los costos totales del ecosistema. Deberían preguntarse, entonces, si acaso todos sus costos son improductivos y, por lo tanto, deberían intentar minimizarlos, o si acaso se trata también de inversiones en equidad e inclusión, las cuales no deberían ser sacrificadas en aras de la reducción de costos.

RECOMENDACIONES

Esta investigación busca abrir un debate orientado a la búsqueda de nuevas formas de distribuir recursos que disminuyan las barreras de acceso que enfrenta la mayoría de las OSC de la región, y en particular los grupos informales, pequeños, emergentes o dedicados a la defensa del espacio cívico y a la promoción de los derechos humanos de poblaciones marginadas y colectivos vulnerables.

Para responder a las necesidades urgentes de la sociedad civil, la distribución de recursos debe volverse más eficiente, más equitativa y mejor adaptada a su contexto. Ello permitiría liberar recursos para la generación de impacto, redirigir fondos hacia aquellos grupos pequeños, locales y de base que están haciendo un buen trabajo con comunidades vulnerables, y desplazar parte de la carga hacia el donante, quien debería afinar su oferta en función de un análisis situado de las necesidades de las comunidades y de las organizaciones que trabajan con ellas.

Con esos objetivos en mente ofrecemos las siguientes recomendaciones a las entidades donantes presentes en la región, en línea con las medidas de la reciente [Recomendación sobre la Habilitación de la Sociedad Civil del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE](#)⁵.



1. Buscar alternativas democratizadoras

El proceso de asignación de fondos debe democratizarse en sus distintas etapas, desde la provisión de información sobre las oportunidades disponibles y el establecimiento de mecanismos y plazos que resulten más realistas desde la perspectiva de las OSC más pequeñas, informales y con menos recursos, hasta el diseño participativo de programas mejor alineados con las prioridades de los grupos y comunidades objetivo y la puesta en marcha de procesos participativos de selección de beneficiarios y distribución de los fondos (participatory grantmaking). Para ello, es importante invertir en espacios inclusivos para cultivar relaciones y canales de diálogo directo con las OSC, y en particular con los grupos de base y situados en áreas más remotas, que son los que actualmente se encuentran menos conectados.

Es posible que algunas alternativas participativas redunden en un aumento de los costos, los cuales deben ser solventados por

los donantes y entendidos como inversión en impacto y relevancia. Algunas lecciones en materia de creación de espacios de diálogo y cocreación de soluciones con grupos de base pueden extraerse de la campaña [Revolución Solidaria para el Activismo](#).



2. Fomentar el aprendizaje

La apuesta por el futuro es también una apuesta por el aprendizaje. Para las OSC, y en particular para las más pequeñas, responder a una convocatoria debe dejar de ser una pérdida de tiempo, convirtiéndose en una oportunidad de aprendizaje. Para que ello ocurra, los donantes deben proporcionar, cuanto menos, retroalimentación, y preferiblemente también capacitación para mejorar las competencias de recaudación y gestión de fondos de las OSC que participen en el proceso. También las OSC grandes que actualmente canalizan fondos hacia OSC más pequeñas deberían enfatizar el fortalecimiento de capacidades, de modo tal de eventualmente volverse innecesarias, en la medida en que, fortalecidas, las OSC pequeñas puedan valerse por sí mismas.

Si bien la provisión de retroalimentación y capacitación supone costos, puede ser una excelente inversión, en particular si es realizada consistentemente por toda la comunidad de donantes, toma la forma de procesos escalables y materiales reutilizables por

un número potencialmente infinito de OSC, y eventualmente redundaría en un aumento de la calidad de las propuestas que los donantes reciben y deben evaluar.



3. Responder con flexibilidad

El monitoreo de los procesos de asignación de fondos debe incluir un análisis de los costos de transacción y la composición del conjunto de postulantes. A partir de las bases de datos de sus convocatorias, los donantes deberían mapear la participación e identificar brechas de cobertura, vías de acceso y dificultades experimentadas. Los aprendizajes resultantes de este análisis deberían ser aplicados al diseño de soluciones flexibles y creativas para remediar las barreras de acceso.

Dependiendo del contexto, se podría experimentar con procesos de selección por etapas con un creciente nivel de requisitos, sumado al acompañamiento y la retroalimentación para las OSC postulantes; recuperar en ulteriores convocatorias propuestas elegibles presentadas en convocatorias anteriores; aceptar postulaciones en formatos ya usados en convocatorias anteriores, para evitarles a las OSC el trabajo de reescribir desde cero propuestas que ya han presentado; adecuar los requisitos al monto del financiamiento y al nivel de riesgo; segmentar las convocatorias para evitar la competencia caníbal entre organizaciones

de diverso alcance y con capacidades muy dispares de gestión de fondos; e idear mecanismos para evaluar la capacidad de las OSC postulantes para llevar a cabo la tarea encomendada más que su capacidad de redacción de buenas propuestas.

La flexibilidad debería aplicarse también al apuntalamiento de OSC informales y sin personería jurídica, especialmente cuando actúan en contextos donde las libertades cívicas están restringidas. Si, para minimizar riesgos, los donantes apoyan exclusivamente a OSC que cuentan con el visto bueno de sus gobiernos -gobiernos muchas veces empeñados en eliminar el disenso mediante, entre otras cosas, la denegación o cancelación de las personerías jurídicas de OSC- pueden acabar convertidas en colaboradores involuntarios de esas políticas restrictivas.



4. Trabajar en colaboración

Los donantes que operan en un mismo territorio deberían cooperar para evitar duplicaciones y combinar sus apoyos para proporcionar un financiamiento más sustancial y sostenido y apuntalar las capacidades de las OSC. Deberían armonizar sus requisitos con los de otros donantes que financian al mismo tipo de organizaciones y analizar en qué contextos conviene utilizar formatos unificados o procesos de postulación estandarizados.

Si logran afinar su colaboración, los donantes podrían adoptar la práctica de las derivaciones cruzadas, enviándose recíprocamente candidaturas que puedan resultar más acordes a las convocatorias de otros donantes y aceptando postulaciones recibidas por ellos. Esto permitiría, en primer lugar, afinar el alineamiento entre los objetivos de postulantes y donantes; y, en segundo lugar, contribuir a que las OSC consigan mayor financiación en el mediano-largo plazo.



5. Apostar a la sostenibilidad y el largo plazo

La asignación de recursos debe operar con una perspectiva de largo plazo que privilegie la sostenibilidad futura de las OSC. Frente a la tendencia a la “proyectización” de la ayuda, las OSC reclaman un financiamiento que cubra sus costos indirectos y gastos operativos; que fortalezca sus capacidades, en particular en el caso de las OSC más pequeñas, nuevas, informales y de base; y que opere a nivel de programa, articulando proyectos, más que a nivel de proyectos aislados.

Esta apuesta por el largo plazo requiere un aumento no solamente de la calidad sino también de la cantidad de los fondos distribuidos. De ahí la importancia del trabajo en red y la introducción de mecanismos de cofinanciación que combinen recursos de diferentes donantes en un mismo vehículo, convocatoria u oportunidad.

REFERENCIAS

¹ En CIVICUS (2020) *La solidaridad en tiempos de COVID-19. Respuestas de la sociedad civil a la pandemia* pueden encontrarse numerosos ejemplos de acción de grupos y activistas de la sociedad civil de América Latina frente a la crisis sanitaria y sus impactos económicos y sociales.

² Véase CAF (2021) *World Giving Index 2021. A global pandemic special report*.

³ Pousadela, Inés M. y Anabel Cruz (2016) "The sustainability of Latin American CSOs: historical patterns and new funding sources", *Development in Practice*, 26:5, 606-618.

⁴ Paul, Elisabeth y Frieda Vandeninden (2012) "Foreign Aid Transaction Costs: What Are They and When Are They Minimised?", *Development Policy Review*, 30(3), 283-304; Lithman, Eva (2014) *Transaction costs and Development aid through Sida. A pre-study for a strategic evaluation*, *Sida Studies in Evaluation* 2014:2. Dadas las dificultades para medir los costos de transacción, parte de la literatura se concentra en los costos percibidos por las partes involucradas y arroja análisis similares al ofrecido en la primera parte de este informe, acerca de las barreras experimentadas por las OSC consultadas. Véase Amis, Philip, Lara Green y Michael Hubbard (2005) "Measuring aid costs: what has been learnt and what still needs to be learnt", *Public Administration and Development*, 25(5), 373-378.

⁵ Adoptada en julio de 2021, esta recomendación es la primera que abarca a la sociedad civil en toda su diversidad, en términos tanto de actores como de roles. Busca mejorar la forma en que los proveedores de ayuda atienden al espacio cívico y trabajan con la sociedad civil, para garantizar el uso más eficaz de los recursos que dedican a su asociación con estos actores. El pilar 2 del documento recomienda, entre otras cosas, agilizar los requisitos administrativos para brindar apoyo a la sociedad civil con el fin de reducir costos de transacción; aumentar la disponibilidad y la accesibilidad de apoyo financiero directo, flexible y previsible; fomentar un diálogo más estructurado, institucionalizado, inclusivo y accesible con diversos actores de la sociedad civil y garantizar que los actores de la sociedad civil local participen en la toma de decisiones sobre la base de relaciones de poder equitativas.