

# Programa BioCultura: prácticas de movilización de recursos y cogestión

**Autor:**

Valeria Dorado

**Fondo:**

FUNDESNAF

**Bolivia | 2013**



Latin American and Caribbean  
Network of Environmental Funds

## Estudios de Caso

### Programa BioCultura: prácticas de movilización de recursos y cogestión

#### I) Descripción general

##### En qué consiste el Programa BioCultura

Bolivia es un país enormemente rico en cuanto a su patrimonio cultural y diversidad biológica, y al mismo tiempo presenta unos niveles de pobreza e inequidad de los más altos de América Latina. Existen más de 30 grupos culturales, cada uno de los cuales mantiene una forma particular de relacionarse con la naturaleza. Las comunidades campesinas e indígenas, especialmente las que habitan la región andina, dependen estrechamente de la biodiversidad y por ello se preocupan de protegerla y utilizarla de forma sostenible. Las principales amenazas medioambientales proceden de actividades económicas como la extracción de maderas preciosas y recursos minerales, así como el desarrollo de la agricultura en lugares no aptos para ello.

Con el fin de apoyar la implementación de la Convención sobre Diversidad Biológica en Bolivia, en 2007 el Ministerio de Medio Ambiente y Agua junto con la Agencia Suiza de Cooperación (COSUDE) comenzaron a desarrollar conjuntamente el Programa Nacional BioCultura, dentro del marco de cooperación bilateral entre Suiza y Bolivia. El programa fue seleccionado en el concurso convocado por COSUDE y recibió una financiación de aproximadamente USD 6.700.000 para ser ejecutado entre 2010 y 2014. Para ejecutar el Programa se escogieron dos fundaciones con amplia trayectoria:

- la Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESNA), que desde el año 2000 contribuye con el fortalecimiento de las áreas protegidas nacionales, departamentales y municipales y los diferentes actores vinculados a las mismas, y
- la Asociación Boliviana para el Desarrollo Rural (Pro-Rural), una entidad privada que también desde el año 2000 respalda iniciativas económicas de productores y productoras rurales de base, de las organizaciones económicas que las agrupan, y de micro, pequeñas y medianas empresas con el objeto de que incrementen sosteniblemente sus ingresos y se ubiquen de manera ventajosa en los mercados nacionales y externos.

El objetivo central de BioCultura consiste en “promover el uso sustentable y la conservación de los ecosistemas andinos para el *vivir bien* (suma qamaña – suma qawsay)”. Este paradigma del *vivir bien* plantea el logro del desarrollo social y económico en armonía con la naturaleza y en comunidad entre los seres humanos.<sup>1</sup> BioCultura busca establecer un **sistema de financiamiento** que integra una serie de mecanismos financieros específicos como base para la construcción de sostenibilidad.

Para alcanzar el objetivo propuesto el Programa impulsa:

- i. la elaboración de políticas públicas basadas en normas y prácticas locales de manejo de la biodiversidad;
- ii. el desarrollo de alternativas económicas inclusivas, sustentables y viables;
- iii. la conservación de las funciones críticas de los ecosistemas; y
- iv. la revalorización de la identidad cultural de las comunidades.

Uno de los aspectos clave es el desarrollo de capacidades, tanto en el gobierno nacional como en las gobernaciones departamentales y los gobiernos municipales, responsables de implementar las políticas relacionadas con el uso y conservación de la biodiversidad. Entre otras cosas, se transfiere *know-how* acerca de la elaboración de propuestas y la movilización de recursos financieros.

Para fortalecer la gestión del Programa se estableció la Unidad de Seguimiento y Monitoreo y Gestión Financiera (USEF), la cual administra la totalidad de los recursos aportados por COSUDE y desempeña una función clave en la movilización y gestión de recursos financieros complementarios. La USEF cuenta con cuatro personas para la gestión administrativa y financiera (procedentes de FUNDESNA) y tres técnicos de seguimiento que verifican el avance de lo acordado en cada SEB (procedentes de ProRural).

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2011; Plan Rector 2009 – 2013.

## Los Sistemas Endógenos Bioculturales

El elemento central de BioCultura es lo que se conoce como los *Sistemas Endógenos Bioculturales* (SEBs). Se trata de proyectos basados en las capacidades locales, surgidos a partir de las demandas de la población, elaborados con la participación de todos los actores locales y aprobados por las autoridades municipales y las organizaciones sociales o territoriales. La puesta en marcha de los SEBs se basa en la cogestión y la responsabilidad compartida entre el socio ejecutor (normalmente una ONG o fundación, seleccionada entre una lista corta propuesta localmente desde los municipios y las propias comunidades), las organizaciones sociales y campesinas locales y el gobierno municipal.

Los objetivos acordados y la corresponsabilidad entre los diferentes actores se formalizan en un *Contrato de Cogestión* firmado a través de la USEF. En dichos contratos se incluyen los compromisos financieros de todas las partes -contrapartes municipales, socio ejecutor y comunidades beneficiarias- y son refrendados por los alcaldes municipales y por las principales autoridades de las comunidades participantes. La USEF, por su parte, brinda asistencia técnica, organizativa y financiera para la puesta en marcha de los proyectos.

Durante los dos años que duran estas iniciativas, los SEBs abordan temáticas como la identidad cultural y revalorización de saberes locales, la mejora de los ingresos familiares, la conservación de recursos naturales y la biodiversidad, así como la seguridad alimentaria. Como ejes transversales se incorporan además la equidad de género y generacional, así como la gobernabilidad territorial, esto último abordado a través de la conformación de un Concejo Local compuesto por todas las instituciones y actores locales.

Las iniciativas incluyen actividades de índole muy diversa. Algunos ejemplos incluyen la revalorización del conocimiento local sobre uso de plantas medicinales, las prácticas rituales relacionadas con la producción agropecuaria, el fortalecimiento de las organizaciones locales para la gestión del riesgo, la formación de capacidades en la elaboración de proyectos, la promoción y fortalecimiento de la participación de mujeres, jóvenes y personas mayores en procesos de toma de decisiones, el fortalecimiento de normas de uso y acceso al bosque y áreas verdes de acuerdo a usos y costumbres, el apoyo a la comercialización de productos agrícolas priorizados, la recolección y el cultivo de granos andinos como la cañahua, la quinua y tubérculos, el apoyo a iniciativas locales para la producción de artesanías (priorizando la participación de mujeres), el manejo agropecuario de plagas y enfermedades, la promoción de ferias de intercambio de productos agropecuarios, la reforestación con especies nativas o la producción diversificada para la seguridad alimentaria, entre otras.

Desde agosto de 2010 se han puesto en marcha SEBs en 18 municipios de los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca, Tarija y Potosí, cada uno de ellos con una financiación por parte de COSUDE de aproximadamente USD 200.000 para dos años. Hasta la fecha se han beneficiado aproximadamente 10.413 unidades familiares en 296 comunidades.

## Asegurar la financiación a largo plazo mediante el apalancamiento de fondos

A julio de 2013 el Programa BioCultura ha ejecutado el 66% de los fondos aportados por COSUDE. Uno de los aspectos clave para esta agencia al financiar un proyecto es asegurar su sostenibilidad a largo plazo y la posibilidad de reproducir la iniciativa bajo el mismo modelo. Con este fin se acordó una meta de movilización de recursos adicionales a los de COSUDE de dos millones de dólares. La USEF es la unidad encargada de movilizar y canalizar recursos financieros adicionales procedentes de fuentes muy diversas. Para guiar esta movilización de recursos y la gestión financiera del Programa se ha diseñado el *Plan de Apalancamiento de Recursos Financieros para el Apoyo a los SEBs y el Escalonamiento del Programa*.

Gracias a este plan y a la acción de la USEF por medio de su *Mecanismo de Cofinanciamiento de Programas y Proyectos*, se han logrado movilizar importantes recursos tanto de los propios participantes (gobiernos locales, socios ejecutores y comunidades) como de donantes externos (tanto públicos como privados). Durante los años 2012 y 2013 se han movilizado USD 1,6 millones conjuntamente del Fondo Indígena<sup>2</sup>, la Unión Europea (UE), la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA). Esta cifra con seguridad se incrementará, pues aún están pendientes de resolución varias propuestas presentadas ante el Fondo Indígena, la UE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Japonés y el Banco Mundial por un total de algo menos de cinco millones de dólares.

<sup>2</sup> El Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe —conocido como Fondo Indígena— es el único organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, creado en 1992 durante la celebración de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Madrid, España.

Por otro lado, a través de los contratos de cogestión se ha logrado comprometer USD 1,5 millones por parte de los socios ejecutores locales, los gobiernos municipales y las comunidades participantes en los SEBs. Esto representa un incremento de aproximadamente el 73 por ciento respecto a lo comprometido inicialmente. De estos recursos, se ha ejecutado un 60 por ciento aproximadamente (ver tabla 1).

En total, desde el inicio del Programa hasta julio de 2013 los **recursos movilizados –tanto internos como externos- ascienden a un total de USD 2,49 millones**, con la perspectiva de incrementarse aún más (ver tablas 1 y 2). Con estas cifras ya se ha superado la meta de apalancamiento acordada con la COSUDE hasta finales de 2013 en dos millones de dólares.

**Tabla 1: Cumplimiento de Compromisos de Apalancamiento Financiero: Gestiones 2012 - 2013**  
(Expresado en Millones de Dólares Americanos)

PROCESO/FUENTE	META TOTAL	DESCRIPCIÓN DE METAS Y LOGROS (EN MILLONES DE USD)			
		2011	LOGRO 2012	LOGRO 2013	LOGRO TOTAL
Contrapartes municipales (contratos de cogestión de los SEBs)	0,43		0,17	0,07	0,24
Contrapartes locales adicionales (contratos: Socios Ejecutores y Comunidades)	0,29	Proceso de gestión, diseño de mecanismos y acuerdos formales	0,45	0,22	0,68
Fondo Municipal Biocultural	0,50		-	-	-
Fondo Canasta Biocultural	0,14		-	-	-
Fondo Financiero Biocultural (micro finanzas)	0,36		-	-	-
Programas y proyectos de cofinanciamiento y asistencia técnica	0,29		0,39	1,19	1,58
<b>TOTAL (En Millones de USD):</b>	<b>2</b>		<b>1,01</b>	<b>1,48</b>	<b>2,49</b>

Fuente: USEF, julio 2013.

**Tabla 2: Ejecución de Contrapartes Locales**  
(Acumulado al 30 de Junio de 2013)

DETALLE	COMPROMETIDO (Bs.)	EJECUTADO (Bs.)	PORCENTAJE (%)
Gobiernos Municipales	528.132	240.760	46%
Comunidades Beneficiarias	497.755	323.570	65%
Socios Ejecutores	506.087	353.572	70%
<b>TOTAL:</b>	<b>1.531.974</b>	<b>917.902</b>	<b>60%</b>

Fuente: Socios Ejecutores, julio 2013.

BioCultura se ha puesto en marcha en 25 municipios que fueron seleccionados en función de criterios como la presencia de ecosistemas andinos prioritarios para la conservación, la homogeneidad cultural, los bajos índices de desarrollo humano y las altas tasas de pobreza y desigualdad. Varios de estos municipios se encuentran superpuestos con áreas protegidas de interés nacional como Apolobamba, la Reserva de la Biosfera de Sama, las Serranías del Ñao, El Palmar y Sajama. En estos sitios se presenta la oportunidad de hacer evidentes las funciones ambientales, culturales, económicas y sociales de las áreas protegidas, tal y como se establece en la Constitución Política del Estado Plurinacional.

Aunque el Programa tiene un período de ejecución determinado (de 2010 a 2014), su aspiración es extenderse a todos los municipios del país. BioCultura ya ha presentado propuestas para extenderse a otras regiones, incluyendo una propuesta para trabajar en tierras bajas.

## II) Análisis

### Una concepción amplia del Fondo Ambiental

El apoyo financiero a las áreas protegidas (AP) de Bolivia es una de las principales actividades de FUNDESNA. Entre los años 2002 y 2011 ha logrado movilizar y gestionar más de USD 40 millones por medio de fondos fiduciarios para apoyar los gastos recurrentes en las APs, aportes de fondos a proyectos y programas específicos de actores públicos y de la sociedad civil y gestión de fondos comunes con los gobiernos municipales.

Para FUNDESNA la idea de un fondo ambiental trasciende la función de mecanismo financiero que gestiona eficientemente los recursos. La movilización de recursos se concibe desde los mecanismos más complejos como los canjes de deuda o los fondos fiduciarios hasta la negociación con un municipio para cofinanciar una actividad determinada. Y no necesariamente los recursos deben canalizarse a través de sus cuentas. Diversos actores unidos por una agenda común pueden formar parte de esa movilización que contribuye a financiar los mismos objetivos.

### Integrar actores bajo agendas comunes

Desde la concepción descrita anteriormente, las plataformas de cooperación locales se consideran como el instrumento financiero idóneo que contribuye a sostener la conservación de áreas protegidas, los corredores biológicos y los proyectos de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Por ello uno de los principales objetivos de BioCultura es apoyar la creación de estas plataformas integrando a los diversos actores que comparten la responsabilidad para alcanzar objetivos comunes. Es decir, de lo que se trata es de articular procesos y espacios de concertación local donde se definan conjuntamente las prioridades de actuación y se acuerden los objetivos así como los recursos a movilizar, tanto internos como externos, de tipo financiero, político y social.

## III) Lecciones aprendidas

Para BioCultura la construcción de sostenibilidad pasa por desarrollar y fortalecer procesos de responsabilidad compartida entre los diferentes actores. Los procesos de concertación a través de las plataformas locales permitieron abordar de forma integral todos los aspectos relacionados con la conservación y el uso sostenible de los recursos de la biodiversidad en las áreas protegidas, integrando visiones y articulando esfuerzos hacia objetivos comunes. Desarrollar esta corresponsabilidad debería ser una de las tareas fundamentales de los fondos ambientales.

Los procesos de desarrollo local deben tener como objetivo la transferencia de capacidades, especialmente a los gobiernos municipales como actores centrales. El compromiso de éstos con el Programa, y la inclusión en sus propios programas de acción y sus presupuestos asegura la sostenibilidad de los procesos al incorporarse a las políticas públicas.

El compromiso de los socios ejecutores en la gestión de apalancamiento ha resultado clave para dar continuidad a las iniciativas. Esto ha sido posible gracias a una visión de largo plazo incorporada al Programa desde el inicio de la intervención, y plasmada en los contratos de cogestión y los compromisos de apalancamiento.

El rol desempeñado por FUNDESNA en todo el proceso ha sido clave en tres aspectos principalmente: su dilatada experiencia en la administración de fondos de proyectos y donaciones, su trayectoria en movilización de recursos financieros para poder cumplir con el apalancamiento acordado y el concepto de sostenibilidad financiera a todos los niveles, incluyendo el nivel local de apalancamiento.

Desde la visión de BioCultura, el concepto de sostenibilidad debe ampliarse, atendiendo no solamente a la movilización de recursos financieros sino que desarrollando acciones que permitan avanzar hacia una visión más integral de corresponsabilidad, sobre todo en lo local. De esta manera el cofinanciar, apalancar y sobre todo asumir los roles y responsabilidades que cada actor tiene, es importante para no cargar todo al área protegida o espacio de conservación, o a un programa o proyecto, sino que cada actor asume su rol y sus responsabilidades de apoyo financiero. Un aspecto fundamental es la idea de trabajo conjunto con el gobierno central y el aprovechamiento de capacidades en instituciones especializadas, aprovechando además la experiencia que tienen los fondos ambientales en manejo y recaudación de fondos que pueden apoyar a la sostenibilidad de una iniciativa.