

# Las ONG bolivianas: análisis de su evolución y dimensión financiera<sup>1</sup>

## Bolivian NGOs: Analysis of their evolution and financial characteristics

Daniel Freiherr von Freyberg<sup>2</sup>

*Tinkazos*, número 30, 2011, pp. 79-103, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: septiembre de 2010

Fecha de aprobación: octubre de 2011

Versión final: noviembre de 2011

En base a los datos de 160 Organizaciones No Gubernamentales de Bolivia, el autor realiza un análisis pormenorizado de la evolución y dimensión económica de estas entidades privadas y no lucrativas, contrastándolas con el contexto político, económico y social desde los años 1980 y con las teorías desarrolladas al respecto tanto en Bolivia como a nivel internacional.

**Palabras clave:** Organizaciones no Gubernamentales / cooperación internacional / ONG - financiamiento / censo - ONG / encuestas - ONG / Bolivia

Drawing on data from 160 Non-Governmental Organisations in Bolivia, the author makes a detailed analysis of the evolution and financial characteristics of these private, non-profit entities, against the background of the political, economic and social context since the 1980s and making a comparison with the theories developed about NGOs, both in Bolivia and internationally.

**Key words:** non-governmental organizations / international cooperation / financing - NGOs / census - NGOs / surveys - NGOs / Bolivia

- 
- 1 El artículo "Las ONG bolivianas: Análisis de sus principales características y percepciones" (accesible en [www.pieb.com.bo/tinkazos\\_virtual.php](http://www.pieb.com.bo/tinkazos_virtual.php)) presenta datos complementarios que, por razones de economía del espacio, no fueron incluidos en el presente texto. Esta investigación está financiada a través del programa de becas de investigación predoctorales del Vicerrectorado de Investigación de la UPV/EHU (Universidad del País Vasco).
  - 2 Licenciado en Pedagogía en la Universidad de Salamanca, cuenta con un MSc en Globalización y Desarrollo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional HEGOA en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), donde actualmente participa como personal investigador en formación. Correo electrónico: [daniel\\_freiherr@ehu.es](mailto:daniel_freiherr@ehu.es)

*A pesar de la creciente importancia que se les atribuye [...] las organizaciones no lucrativas de los países en desarrollo apenas son comprendidas*<sup>3</sup>  
(Anheier y Salamon, 1998)

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años 1980 se ha promovido, entre otros por la red de ONG UNITAS (2010), procesos de reflexión y análisis sobre el rol de las ONG bolivianas como actoras del desarrollo durante las coyunturas políticas y procesos sociales consecutivos, dando lugar tanto a críticas abiertas a las relaciones con la cooperación internacional y el Estado, así como a los problemas al interior de las propias ONG. Sin embargo, a pesar de su larga duración, el debate promovido desde las mismas entidades no ha resultado en propuestas concretas ni en cambios perceptibles debido principalmente al carácter contingente de las crisis. También durante los años 1980 y 1990 se publicó gran parte de la bibliografía disponible sobre las ONG en Bolivia, existiendo hoy un desplazamiento del centro de interés público y académico a los movimientos sociales. A su vez, cabe destacar que en pocos casos los análisis se realizaron partiendo de datos cuantitativos y cualitativos representativos de las mismas ONG<sup>4</sup>.

El presente artículo se basa en los hallazgos de la primera parte de una investigación que estudia a las ONG bolivianas como actores locales en el contexto del sistema de la cooperación internacional. El estudio surge de la necesidad de analizar y sistematizar datos y percepciones de las ONG bolivianas e identificar las interrelaciones

significativas, para obtener una descripción y mayor comprensión del conjunto de estas entidades y su desarrollo hasta la actualidad. Con la publicación de esta información se pretende aportar con datos para un debate vigente y necesario respecto al rol de las ONG en el contexto boliviano contemporáneo.

## 1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En una perspectiva legal —propuesta desde la política institucionalizada en el contexto neoliberal e implícitamente compartido por el gobierno boliviano actual— se define a las ONG como:

[...] instituciones privadas o personas jurídicas, sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, de carácter religioso o laico, que realicen actividades de desarrollo y/o asistencia con fondos del Estado y/o cooperación externa en el territorio nacional (D.S. 22409, del 11 de marzo de 1990).

Las entidades de la cooperación internacional y la mayoría de las ONG bolivianas añaden a lo anterior una dimensión adicional y que se percibe como central, aunque actualmente no necesariamente explícita: “[...] el afianzamiento de la acción política de los sectores considerados subalternos y/o excluidos [y] la representación de los sectores sin voz [...]” (Farah, 2008: 56-57). Por lo tanto, el control al Estado y al mercado constituye una dimensión política y social de la actividad de las ONG bolivianas. La definición dada por Hugo Fernández en 2001, entonces director de la red UNITAS, es amplia, pero incluye una explicación de la lógica del funcionamiento de las ONG:

3 “Despite the importance that is increasingly attached to them, however, nonprofit organizations in the developing world remain only dimly understood.” (Anheier y Salamon, 1998:1) (Traducción propia).

4 Bebbington y Kopp (1995) realizaron una evaluación del impacto de la Cooperación sueca en este sentido.

Entenderemos por ONG [a] iniciativas colectivas y organizadas que surgen en el seno de toda sociedad moderna con el objetivo de contribuir al mejoramiento de sus relaciones sociales y de su calidad de vida. Estas iniciativas no persiguen fines de lujo y se mantienen vigentes por el respaldo que obtienen de grupos significativos de la propia sociedad, tanto para los principios que invocan (adquiriendo con ello respaldo social o político), como para las acciones que implementan (alcanzando así respaldo económico) (AIPE, 2001: 112).

Durante los años 1980, el Banco Mundial intensificó su trabajo directo con este tipo de entidades por razones expuestas más adelante y define a las ONG como entidades asistencialistas, pero no como agentes económicos:

ONG incluyen a una gran variedad de grupos e instituciones que son enteramente o en gran parte independientes de gobiernos, y se caracterizan primordialmente por objetivos humanitarios o cooperativos, que comerciales. [...] Aunque universidades o institutos de investigación pueden ser no gubernamentales, esta directiva hace referencia principalmente a organizaciones privadas que persiguen actividades para aliviar el sufrimiento, promocionan los intereses de los pobres, protegen el medio ambiente, prestan servicios sociales básicos o realizan desarrollo comunitario (World Bank, 1989)<sup>5</sup>.

En el mismo estudio, los criterios operativos de inclusión como ONG boliviana son: a) la posesión de una personalidad jurídica —indicio de un proceso de formalización y desarrollo institucional mínimo—, b) haber sido fundado originalmente en Bolivia y no como sucursal de una ONG extranjera y c) realizar actividades no lucrativas para el desarrollo. Este último punto es el más ambiguo, pero también refleja el carácter heterogéneo de las actividades y de las mismas entidades que se agrupan bajo las siglas ONG y que Rubem Fernandes (1994: 53) resume bajo “privado con funciones públicas”.

Debido a la inexistencia de un censo de ONG centralizado, actualizado y exhaustivo, y que además facilite datos relevantes, ha sido necesario construir para la presente investigación un censo propio de las ONG potencialmente activas en el año 2010. Se localizó a las entidades mediante las referencias cruzadas entre varias bases de datos<sup>6</sup>.

De esta forma, se ha estimado el número total de ONG bolivianas activas en 2010 en 604, de las cuáles 77% está registrado en el Registro Único de ONG (RUN). Estos datos difieren sustancialmente de la estimación emitida por el Ministerio de Planificación del Desarrollo en 2007: 1.300 entidades, de las cuáles 600 no se han registrado ante el RUN (*La Razón*, 2007). Cabe considerar que, por un lado, esta estimación incluye también a entidades extranjeras —excluidas de la presente investigación— y, por otro lado, no se basa en un proceso en el cual se intentó contactar a cada entidad, sino se estipula su existencia en base a criterios no compartidos.

---

5 “NGOs include a wide variety of groups and institutions that are entirely or largely independent of government, and characterized primarily by humanitarian or cooperative, rather than commercial, objectives. [...] Although organizations such as universities or research institutes may be nongovernmental, this directive refers principally to private organizations that pursue activities to relieve suffering, promote the interests of the poor, protect the environment, provide basic social services, or undertake community development” (traducción propia).

6 Las fuentes más importantes han sido el Registro Único de ONG (RUN) del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), la base de datos de socios locales de la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), el directorio de ONG bolivianas de la Agencia de Cooperación Japonesa (NGO JICA JAPAN DESK BOLIVIA, 2007) y varias redes de ONG.

Tabla 1  
 Ficha técnica del estudio<sup>7</sup>

<b>Instrumento de recogida de datos</b>	Encuesta
<b>Tipo y número de preguntas</b>	23 preguntas cerradas (con opción de respuesta abierta) y 34 enunciados tipo Escala Likert.
<b>Periodo de aplicación</b>	Julio a octubre 2010 (un número reducido se incorporó hasta enero 2011).
<b>Vía de aplicación</b>	Correo electrónico con enlace a la encuesta alojada en una página web y envío masivo de la versión impresa.
<b>Número de entidades localizadas</b>	604
<b>Número de entidades participantes</b>	160 (130 en la página web y 30 en la versión impresa)
<b>Tasa de participación</b>	26,5%
<b>Número de entidades excluidas</b>	18
<b>Número de entidades incluidas</b>	142

La dificultad de determinar el universo de las ONG bolivianas activas se incrementó por el carácter local y de perfil bajo que ha adoptado una parte de estas entidades, debido a una lógica de autoempleo y ayuda auto-organizada a nivel local; además, no tienen necesidad u oportunidad de integrarse al sistema de la cooperación internacional o de interactuar con las administraciones públicas. A su vez, no ha sido posible contar con datos relevantes para la población estimada, para así poder realizar un muestreo pertinente antes de aplicar la encuesta: en primer lugar, no se pudo determinar si las entidades identificadas constituían el universo (la totalidad de las ONG existentes y en funcionamiento) para poder extraer una población; en segundo lugar, no se conocía el porcentaje de ONG registradas pero inactivas<sup>8</sup> (que posteriormente se calculó en 14%); y en tercer lugar no se conocía el porcentaje de las entidades a excluir: ONG financieras, redes de ONG y entidades paraestatales.

Al contactar a todas las entidades identificadas para que participen en la encuesta, se creó un censo no exhaustivo de las ONG participantes que, para el análisis de los datos<sup>9</sup>, constituyen una población depurada bajo los siguientes criterios: se decidió excluir del estudio presente a las ONG extranjeras y además a tres tipos de entidades bolivianas<sup>10</sup>: a) ONG bolivianas que trabajan centradas en el sector de microcréditos, por presumiblemente contar con estructuras y percepciones diferentes que el conjunto de ONG inmersas principalmente en

7 La encuesta se alojó en: [www.encuestafacil.com](http://www.encuestafacil.com)

8 Debido a la ausencia de multas por no comunicar el cese de actividad y los costos derivados de un proceso judicial de la liquidación de bienes (Código Civil, Ley N° 12760, 1976, Art. 65).

9 Los conjuntos de datos cuantitativos y cualitativos recogidos se trataron mediante un análisis descriptivo (media, mediana, asimetría, frecuencias, tablas de contingencia), estadística no paramétrica (prueba de X<sup>2</sup> de Pearson), estadística paramétrica (análisis de varianza), análisis de la regresión y correlaciones. Todas las relaciones a las que se hace referencia a continuación son significativas a un nivel de confianza de 95% y en caso contrario se indicará.

10 Un dato que permite detectar diferencias de forma cuantitativa entre los tres tipos excluidos y el conjunto de las ONG incluidas es el ítem Monto ejecutado (en 2008): comparando los recursos de los que disponen, se observan diferencias muy elevadas que apoyan la decisión de excluir los tres tipos mencionados. Mientras 60% de las ONG incluidas en el estudio ejecutó entre \$us 0 y \$us 200.000, la mitad de las redes disponía de más de \$us 800.000 y 75% de las ONG de microcrédito y de las paraestatales ejecutaron en el 2008 más de \$us 1 millón. En la tabla 2 se hace referencia a algunos datos claves de las entidades excluidas con fines comparativos.

otros sectores<sup>11</sup>; b) Redes de ONG o ONG de segundo nivel, por suponer que sus estructuras, relaciones con otros actores y recursos obedecen a lógicas diferenciadas al resto de entidades incluidas bajo el término ONG boliviana; y c) Instituciones con la personalidad jurídica de Asociación o Fundación, que prestan servicios básicos y que cuentan con un tamaño y estructuras muy grandes y se puede calificar de tener una escala y un alcance paraestatal.

## LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR DE LAS ONG EN BOLIVIA

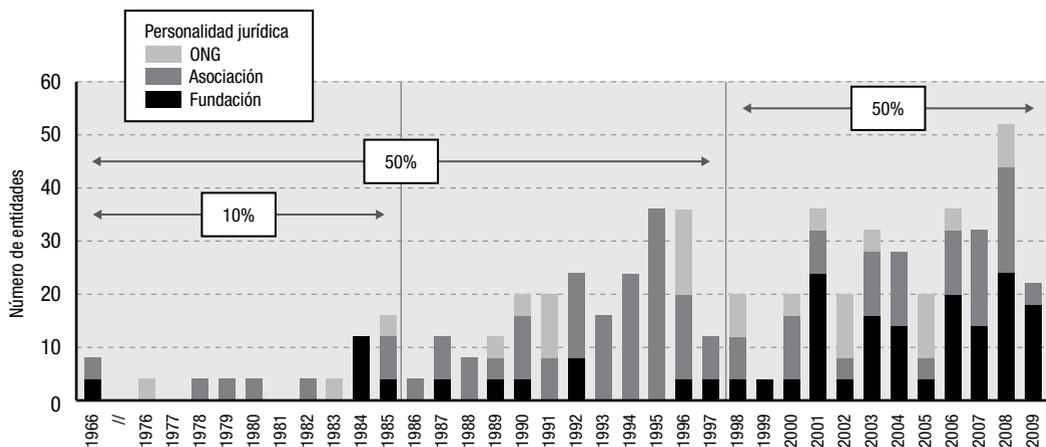
Iniciando el análisis con una perspectiva cuantitativa, se observa que desde los años 1980 las

ONG bolivianas se fundaron a un ritmo constante, pero no regular. Se puede destacar que la tendencia general desde los años 1960 ha ido en aumento, con épocas de auge en 1984/85 y 1995/96 y una coyuntura contemporánea que requiere un análisis profundo.

Los datos reflejados en el gráfico 1 corresponden a la fecha de obtención de la personalidad jurídica, por lo que se debe considerar que algunas entidades han estado en funcionamiento varios años antes, y que el trámite de obtención de la personalidad jurídica suele ser un proceso prolongado<sup>12</sup>.

Comparando los datos obtenidos en marzo de 2010 del Registro Único de ONG (RUN) con

Gráfico 1  
Fecha de fundación y tipo de personalidad jurídica (incluye redes y ONG financieras)<sup>13</sup>



Fuente: Elaboración propia.

11 El sector del microcrédito no es exclusivo de las ONG. Para más información: Toro (2010).

12 En varias entrevistas los/as directores/as expresaron, que el proceso puede durar entre diez meses y tres años. En este sentido se debe considerar que las entidades radicadas en localidades diferentes a La Paz mostraron mayores dificultades para realizar este trámite antes de las leyes de descentralización administrativa (1995). Respecto al Registro Único de ONG del VIPFE se mantiene esta situación, ya que las entidades deben renovar su registro cada tres años en La Paz.

13 Los datos reflejados en el gráfico 1 son un cálculo de las cantidades absolutas de entidades fundadas en cada año en base a los datos obtenidos mediante la encuesta. Por lo tanto debe considerarse que las cantidades específicas de cada año pueden no ser exactas.

los publicados por el Ministerio de Hacienda (1997: 614), basados sobre datos del RUN de 1996, se puede apreciar que el número total de ONG bolivianas registradas<sup>14</sup> ha aumentado en 46% y el de las ONG extranjeras en 49% entre 1996 y 2010.

#### 1960-1970: LAS INSTITUCIONES SOCIALES RELIGIOSAS Y LA OPOSICIÓN A LAS DICTADURAS

Las tendencias observadas en el gráfico 1 entre 1960 y hoy coinciden con lo descrito por varios autores (Peres y Casanovas, 1992: 1-15; Arrellano-López y Petras, 1994: 72, 76-77; Rodríguez-Carmona, 2008: 33-53 y Kohl, 2007: 135) que coinciden en manifestar, que “las primeras instituciones (ONG) surgieron por el impulso de congregaciones religiosas” en la década de 1960 y que “a mediados de los años 70 un nuevo periodo se inicia para las ONG. Bajo el gobierno militar [...] se crean las primeras ONG de inspiración política y secular” (Sandoval, 1993: 9-15).

#### 1980: TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA E INICIO DE LA POLÍTICA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

En 1982, la transición a la democracia permitió el retorno a Bolivia de muchos profesionales exiliados durante las dictaduras que habían estudiado y creado contactos con organizaciones de solidaridad y cooperación, sobre todo en Europa (Peres y Casanovas, 1992: 3, 13). En esta época se crean varias entidades y se formalizan muchas de las entidades activas durante las dictaduras. La sequía de 1982-83, la crisis financiera en el gobierno de la Unión Democrática Popular (1984) y las medidas de la Política del Ajuste

Estructural bajo el D.S. 21060 en el gobierno de Paz Estenssoro (Movimiento Nacionalista Revolucionario aliado a Acción Democrática Nacional) a partir de 1985, requerían de la participación de la iniciativa privada (sin fines lucrativos). En el caso de Bolivia, se fomentó este proceso mediante el Fondo Social de Emergencia y otras políticas estatales basadas en la visión del Fondo Monetario Internacional y los donantes de que las ONG —como parte del sector privado— constituyeron una alternativa eficaz y transparente al Estado. El aumento del número de entidades, se debe en este contexto al reconocimiento del modelo ONG como parte central de las estrategias de los donantes para paliar los efectos sociales negativos del ajuste estructural (World Bank, 1989; Van Niekerk, 1992: 42-45; Peres y Casanovas, 1992: 10-12, 18; Wils en Edward y Hulme, 1996: 58) y la mayor disponibilidad de fondos externos (Sandoval, 1993: 15; Arrellano-López y Petras, 1994: 74, 81-83; Kohl, 2007: 136-137). Según Van Niekerk (1995: 26), en estos años se crearon nuevas entidades “[...] afiliadas a movimientos populares o a la nueva corriente neoindigenista [...]” y a iglesias y sectas protestantes, y “[...] ONG, muchas veces constituidas por la asociación de un grupo de profesionales [...] [con] fines más pragmáticos y [que] no se definen por motivos ideológicos o de compromiso político alguno”; a diferencia de las “ONG tradicionales de izquierda”.

En este contexto se promulga el D.S. 22409 (1990) que tiene como objetivo regular y registrar a las ONG bolivianas y extranjeras. A su vez, es el periodo de mayor centralidad de las redes de ONG (Peres y Casanovas, 1992: 14-19; Van Niekerk, 1995: 27-28), de las cuales pocas siguen en funcionamiento en la actualidad.

---

14 En 2010 se localizó además a 140 entidades no registradas en el Registro Único de ONG, lo que equivale a un 23% de entidades no registradas.

## 1994-1995: LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Mediante los procesos de la descentralización administrativa vinculados a la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de 1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654 de 1995), consideradas como reformas de segunda generación,

[...] las organizaciones internacionales impulsoras del modelo de ajuste estructural, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), buscaron atenuar los impactos negativos del modelo buscando al mismo tiempo seguir acortando las atribuciones del Estado (Liendo, 2009: 29, 48, 57).

Las mencionadas leyes bolivianas fueron apoyadas y en gran medida ejecutadas por las ONG y, a su vez, permitieron o inclusive exigieron la creación de una gran cantidad de nuevas entidades con la tarea de gestionar los fondos de la cooperación internacional destinados a socializar las leyes y capacitar a los nuevos cuadros técnicos municipales.

Este mismo proceso incrementó posteriormente la competencia por recursos entre los nuevos municipios y las ONG (Recolons, 2000: 58; Kohl, 2007: 221-222), que explica en parte el importante declive en el número de entidades fundadas entre 1997 y 1999. Esta reducción surge también por la mayor crisis de legitimidad que atravesaron las ONG bolivianas en su historia y que se ignora en las publicaciones que evalúan desde las ONG o desde el gobierno el rol de las ONG en la implementación de estas leyes<sup>15</sup>: no se mencionan las tensiones iniciales entre ONG y organizaciones sociales por la percepción de una privatización de los derechos y

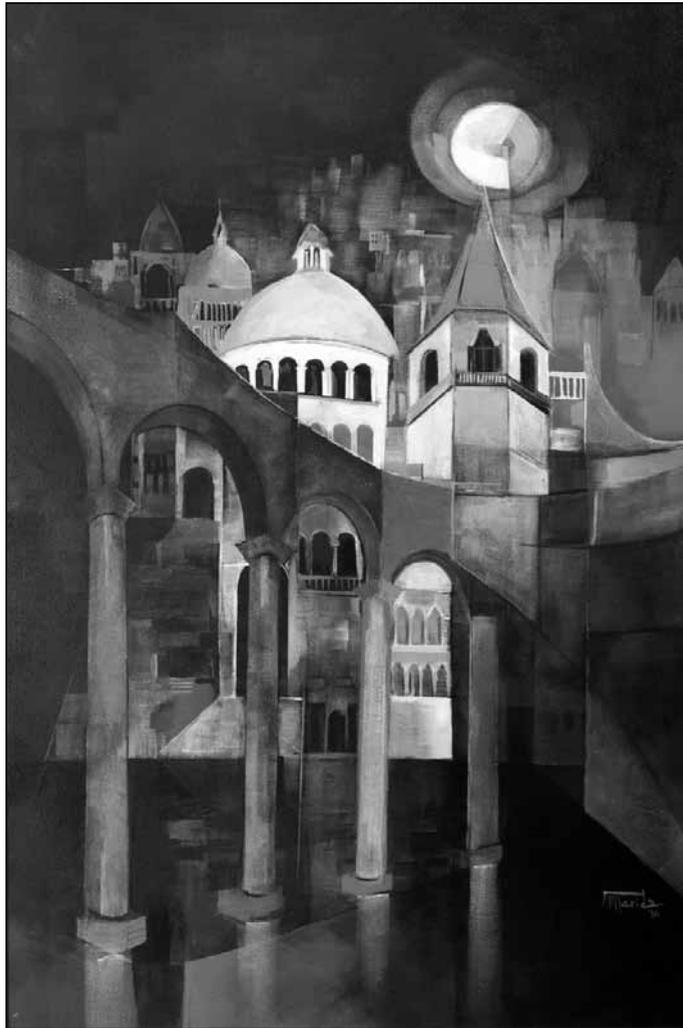
servicios básicos. A pesar de las reservas de las organizaciones sociales y su lucha por cambiar las leyes, las ONG bolivianas seguían con los procesos proyectados y financiados, capacitando el personal de los nuevos municipios en temas de gestión y planificación presupuestaria y de proyectos; no se involucraron junto a las organizaciones sociales para lograr un carácter más participativo de estas leyes neoliberales (Kohl, 2007, 233-237). Liendo (2009: 52-53) señala que se logró modificar favorablemente la Ley de Participación Popular debido al “aporte de los técnicos que la construyeron y de sus años de trabajo en diversas ONG.”

Hugo Fernández, entonces director de la red UNITAS, a fin de explicar la crisis de las ONG alrededor del año 2000 desde las mismas entidades, planteó otras hipótesis: a) la existencia de una crisis institucional generalizada que se pretende focalizar en las ONG, b) la percepción negativa de un proceso de concentración natural posterior a una fase de expansión en el sector de las ONG, y c) las falencias organizacionales internas y de acción de algunas ONG (AIPE, 2001: 111-135).

Por otro lado, otros autores rechazan las teorías explicativas del desarrollo de las ONG bolivianas que toman como referencia exclusiva a coyunturas externas en financiamientos y a la política, para plantear una aproximación economista en base al modelo de equilibrio del mercado entre la oferta de las ONG y la demanda de los beneficiarios. Barrios Suvelza (1997: 5) detecta un carácter oligopólico de las entidades que les permite definir los productos o servicios que el beneficiario debe utilizar. Pero la imposibilidad de llegar a un punto de equilibrio entre servicios ofertados y solicitados perjudica a las ONG, las personas atendidas y la imagen del sector.

---

15 Por ejemplo: Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia (1994).



Marcela Mérida. *Luz crepuscular*. Acrílico, 2007.

Ya desde la década de 1980 existieron posiciones críticas a las ONG entre las organizaciones sociales<sup>16</sup> (León y Toranzo Roca, 1990: 39), y la ruptura de la relación entre estos dos actores sociales que surge en el marco de la Ley de Participación Popular no se superó desde entonces y es un factor clave para comprender la distancia e incompreensión que caracteriza a la situación actual.

## 2000-2005: MOVILIZACIONES SOCIALES

Ampliando los hallazgos de Rodríguez-Carmona (2008: 112-129) y Liendo (2009: 30-31), se puede deducir que el aumento en el número de ONG a partir del 2000 se debe en parte a los procesos de la elaboración entre el Gobierno, movimientos sociales y ONG de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) —promovida por el FMI como condición para poder acceder a nuevos créditos— y la Ley de Diálogo Nacional (Ley 2235, 2001). Los procesos de consulta se truncaron, y con ello las perspectivas de una renovación del rol central de las ONG y la disponibilidad de fondos, en el marco de una crisis económica y de crecientes demandas sociales.

A partir de 2000, las movilizaciones sociales —principalmente en contra de las políticas respecto a los recursos naturales— requerían la gestión de medios financieros procedentes de una parte de la cooperación internacional a los movimientos sociales. De nuevo, se puede suponer que la mayor disponibilidad de fondos incentiva la fundación de ONG.

Otro argumento que puede explicar un aumento del número de ONG en un momento de crisis social y económica —como la recesión económica entre 1999 y 2001— es la falta de

oportunidad laboral en el sector público y la empresa privada para los profesionales bolivianos en combinación con la disponibilidad de flujos elevados de fondos internacionales que consecuentemente se canalizaron a través de las ONG (Arrellano-López y Petras, 1994: 80).

Aunque algunas ONG bolivianas apoyaban activamente a los movimientos sociales, la mayoría no se posicionaron con un discurso político claro, lo que reforzó las rupturas provocadas anteriormente. La incapacidad de las ONG de situarse políticamente es una constante desde la década de 1980 (León y Toranzo Roca, 1990: 49) hasta la Asamblea Constituyente de 2006 y la actualidad.

## 2006-2011: EL PROCESO DE CAMBIO

[...] la profundización de la participación del Estado en la economía y en las políticas sociales es una tendencia que produce un nuevo ciclo de intervención estatal que podría redefinir el lugar y el papel de instituciones como las ONG [...] (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 148)

En la coyuntura política actual, resulta muy complejo interpretar los datos obtenidos y por eso, en primer lugar es necesario exponer algunas consideraciones. El sector de las ONG bolivianas sigue creciendo aunque en los últimos años se fundaron menos entidades: comparando el número de ONG nacionales fundadas en los quinquenios 1991-1995 y 2004-2008, se puede medir un descenso de la tasa anual media de creación en más de 40%. El aumento total del número de las entidades registradas en 46% entre 1996 y 2010 se debe por lo tanto

---

16 “[...] no hay que proclamar falsamente que todas las ONG’s son emisarios enviados por el imperialismo.”, “Las ONG’s son k’haras [...]. Son dictadores, lo saben todo. [...] reparten plata con toda facilidad y corrompen a la gente [...]” (León y Toranzo Roca, 1990: 39)

menos a un aumento en la tasa de fundación, que a una tasa de sobrevivencia positiva estimada en solo 40% después de entre 15 y 25 años de funcionamiento. La resultante tasa de mortalidad elevada (60%) entre las ONG bolivianas debe ser el tema central de otra investigación<sup>17</sup>. Un resultado de esta tendencia es la corta edad de la mayoría de las entidades (menos de 11 años) y el porcentaje reducido de ONG veteranas (solo 10% tiene más de 24 años de existencia)<sup>18</sup>.

Observando las fechas de creación de las fundaciones en el gráfico 1, cabe concluir que constituyen un fenómeno reciente en el ámbito de las ONG, ya que 81% de ellas tiene menos de 10 años de existencia. Ello implica que desde el año 2000, 50% de las ONG bolivianas inscritas han sido fundaciones.

Considerando el contexto político, cabe destacar que, a pesar de que en los inicios de su gobierno en el año 2006, Evo Morales Ayma incorporó —o cooptó— a una cantidad importante de directores de ONG como ministros(as) o viceministros(as) (*El Diario*, 2006; *La Prensa*, 2007a), el discurso público respecto a las ONG se tornó más crítico hacia finales de 2007 (*El Deber*, 2007), probablemente debido a los recelos de las organizaciones sociales por la presencia de estos expertos en desarrollo, provenientes de las ONG y anteriormente vinculados a la cooperación internacional y de un origen social urbano de clase media (Rodríguez-Carmona, 2009: 32-33).

Tanto el discurso político del gobierno del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político

para la Soberanía Popular (MAS-IPSP) como las políticas sociales emprendidas han desplazado a las ONG bolivianas de su posición central, por un lado, como mediador entre gobiernos y beneficiarios, y por otro lado, como un canal central de recursos provenientes de la cooperación internacional. Ello se debe a que una gran parte de los beneficiarios, especialmente las organizaciones sociales originarias del occidente y los sindicatos cocaleros, se considera parte del gobierno o un actor con una comunicación directa con el mismo (Farah, 2008: 57) y que además percibe un reciente interés por parte de los donantes extranjeros de trabajar directamente con los organizaciones sociales, fomentando su institucionalización. Las relaciones que existen entre la cooperación internacional y las organizaciones sociales deben ser el tema central de otra investigación, ya que muchas también reciben fondos externos (*La Razón*, 2010c). A su vez implica que en la actualidad, las ONG deben competir con sus antiguos beneficiarios.

En las políticas de desarrollo nacional, el Gobierno del MAS inició una política social más inclusiva y extensiva que gobiernos anteriores y, de esta forma (por lo menos en el discurso), duplica a la intervención de las ONG en estos ámbitos. Por otro lado, el gobierno logró alinear formalmente a los donantes extranjeros al Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Rodríguez-Carmona, 2008: 195-200) en una relación de ayudas bilaterales y de esta forma vinculando una parte de los recursos que antes se canalizaban hacia las ONG de forma directa a las administraciones

---

17 Para mayor información sobre teorías que abordan los procesos de cesación de organizaciones: Baum y Singh (1994), Hager y Glaskiewicz *et. al.* (1996).

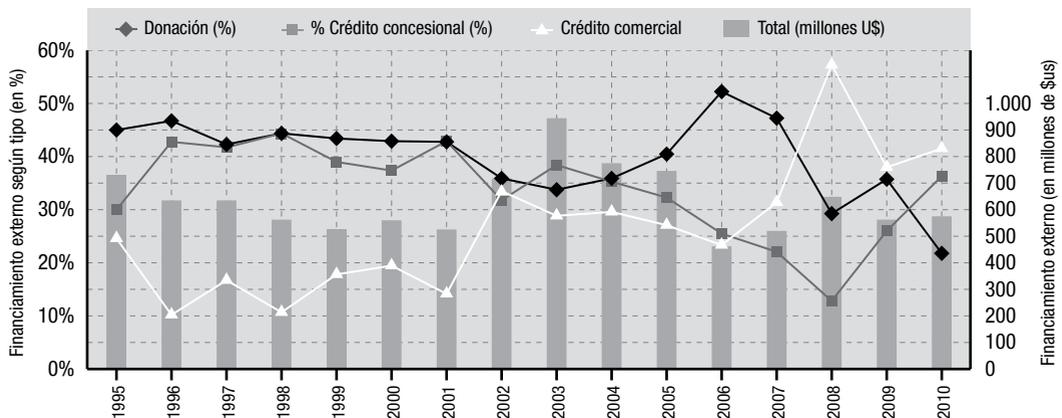
18 El número reducido de entidades fundadas en 2009 se debe probablemente a la falta de inclusión en directorios y registros a principios de 2010, mientras se puede suponer que el número bajo de fundaciones en 2005 se debe a que entonces se dieron varios gobiernos interinos en un contexto de movilizaciones sociales intensas, por lo que los procesos administrativos se prolongaron aún más o incluso se suspendieron. Entidades fundadas recientemente pueden haber participado en el estudio con más frecuencia para darse a conocer o contactar con donantes. Las entidades con más edad no tienen este incentivo y al contrario han participado en muchos estudios sin haber visto resultados; ambas posiciones se reflejaron en los comentarios de la encuesta.

públicas centrales (Farah, 2008: 69; *El Diario*, 2007; *La Prensa*, 2007c).

En un nivel macroeconómico, el gobierno logró disminuir la dependencia de la cooperación internacional y de las instituciones financieras internacionales (FMI y BM) gracias a la mayor renta hidrocarburífera producto de la nacionalización, que se expresa en la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el Producto Interior Bruto (PIB) de 12% en 2003 a 4,4% en 2009<sup>19</sup>. Esta tendencia, en combinación con la condonación de gran parte de la deuda externa

boliviana mediante la “Iniciativa HIPC (Países Pobres Muy Endeudados) a partir de 1998 y a la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) a partir del 2005, a raíz de la iniciativa del G8” (Fundación Jubileo, 2009: 2), permite al gobierno boliviano obtener más créditos comerciales y concesionales<sup>20</sup> y compensar la reducción de los niveles de donaciones resultantes de la crisis financiera global y la actual reorientación de los fondos de los países donantes a países africanos y del este europeo. El desarrollo de estos datos se puede observar en el gráfico 2.

Gráfico 2  
Tipo de financiamiento externo de Bolivia, 1995-2010 (en porcentajes)<sup>21</sup>



Fuente: Elaboración propia

La alineación de los donantes al PND y la mayor contratación de créditos —aspiraciones legítimas hacia una mayor horizontalidad entre las agencias de la cooperación internacional y el Estado boliviano— tienen como tema

subyacente el discurso del gobierno boliviano actual de que la cooperación internacional —especialmente USAID (*La Razón*, 2011)— constituye una amenaza para el país y las aspiraciones al modelo de desarrollo autóctono

19 Fuentes: Rodríguez-Carmona (2009: 25) y OECD/Banco Mundial: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/6/1867487.gif>, [04.04.2011]

20 Los créditos concesionales se otorgan por parte de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) con condiciones financieras ventajosas, pero bajo ciertos condicionamientos respecto al uso de los fondos. Los créditos comerciales tienen las condiciones financieras del mercado, pero no están sujetos a condicionamientos por parte de los acreedores.

21 Los montos de cada tipo de financiamiento externo se reflejan en el gráfico 7.

denominado “vivir bien”<sup>22</sup>. Y a pesar de que muchas entidades —tanto ONG bolivianas como donantes— consideran que, con su trabajo de capacitación de bases y líderes en temas de derechos civiles y humanos durante décadas, han aportado a la llegada del MAS-IPSP al gobierno, este último y los movimientos sociales que lo apoyan perciben a las ONG bolivianas como parte funcional de la cooperación extranjera y no de la sociedad boliviana (*La Razón*, 2010a,b). Evo Morales lo expresó ya en 1990, cuando era líder sindicalista en el Chapare: “Existen ONG’s oficialistas, pagadas por USAID vía programas del Gobierno” (León y Toranzo Roca, 1990: 42). Esta percepción surge, en primer lugar, por el rol que han cumplido las ONG en la implantación de leyes y políticas consideradas como perjudiciales por las organizaciones sociales y, en segundo lugar, por la imposición percibida por los antiguos beneficiarios respecto a los temas, metodologías y objetivos que perseguían las ONG con sus proyectos y capacitaciones (Arrellano-López y Petras, 1994: 74). A pesar de estas consideraciones, no se debe ignorar el aporte de las ONG bolivianas, pero como un factor entre muchos (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 95).

Se puede resumir que el giro en las políticas de desarrollo del gobierno de Evo Morales y las cotas de poder que alcanzaron los movimientos sociales afectan de forma directa a las ONG bolivianas, aunque queda por analizar el alcance y las dimensiones de las consecuencias. Rodríguez-Carmona concluye que en los últimos años

“el empuje de los movimientos sociales dejó a estas ONG sin proyección política, atrapadas en sus espacios autoreferenciados de intervención” (2009: 29-34).

En el caso de las ONG se trata de un conjunto de organizaciones jóvenes<sup>23</sup>, o mejor dicho, en constante renovación debido a un proceso permanente de creación y cese, cuya intensidad obedece a procesos internos (que en el presente estudio no se puede abordar), como a factores políticos, económicos y sociales.

### 3. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LAS ONG BOLIVIANAS

#### LA INSTITUCIÓN ONG<sup>24</sup>

El tamaño de las ONG se mide en el contexto del presente estudio mediante el número de oficinas y de personal. Más adelante, el análisis de los datos económicos se puede incluir como una dimensión adicional que indica el tamaño de una entidad.

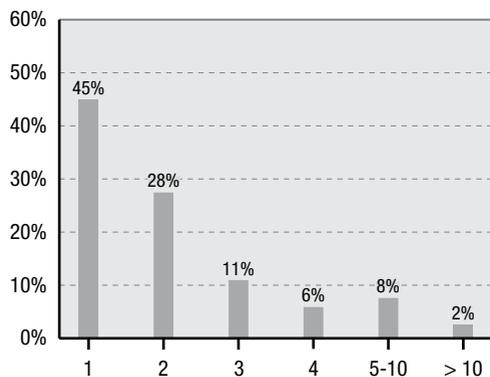
Casi la mitad de las entidades dispone solo de una oficina y 73% de las ONG tiene entre una o dos oficinas. Sorprendentemente, no se puede detectar una relación entre el número de departamentos donde intervienen las ONG y el número de oficinas, pero en la medida que aumenta la edad de las entidades, cuentan tendencialmente con más oficinas. Y, como es de esperar, en la medida que aumenta el número de oficinas se puede observar un mayor número de personas empleadas y viceversa.

22 El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 (PND) declara los principios de este modelo de desarrollo alternativo y autodeterminado (<http://www.ine.gob.bo/pdf/PND/00.pdf>) (04.04.2011).

23 La edad es un factor que influye en la valoración de algunos temas de intervención, el tamaño de la entidad, el monto ejecutado, la parte proporcional de los ingresos provenientes de la cooperación internacional, la percepción de un entorno favorable, la valoración de las causas de los propios éxitos y la percepción de la complejidad de la entidad.

24 El tamaño de la entidad guarda relación, además de las características descritas en este punto, con el número de personas atendidas, el sexo del o de la representante, la percepción de la dificultad de obtener fondos, la complejidad percibida, el grado de descentralización, la profesionalización y la formalización.

Gráfico 3  
Número de oficinas



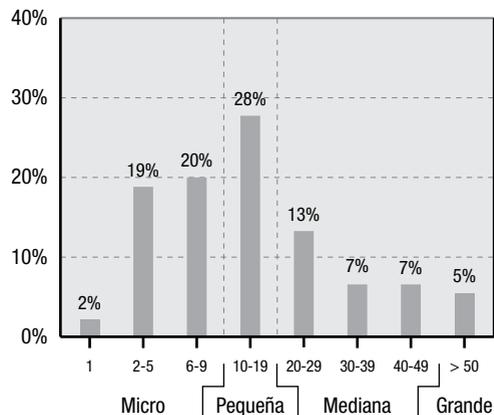
Fuente: Elaboración propia, (N=133)

Solo 2% de las ONG son organizaciones unipersonales. Desde 1996 se redujo ligeramente el porcentaje de las entidades bolivianas con hasta 10 empleados, mientras casi se duplicó la parte de las entidades de entre 21 y 50 personas. La parte de las entidades grandes —con más de 50 empleados— se redujo de 7% a 3% (Ministerio de Hacienda, 1997: 620). El aumento del número de las ONG de tamaño medio y la reducción del porcentaje de las muy pequeñas (o micro) y de las muy grandes, indica una mayor institucionalización del sector, en combinación con medidas que buscan un crecimiento sostenible o una mayor eficiencia en la reducción de la plantilla.

El gráfico 4 refleja el número de empleados de las ONG y las agrupa en intervalos establecidos para el sector de la empresa privada<sup>25</sup>. Como cabe suponer, existe una relación entre la edad y el número de empleados con un aumento progresivo y lento; y un mayor monto de recursos ejecutados se

relaciona con un número mayor de empleados.<sup>26</sup> La mitad de las Asociaciones ocupa una o dos oficinas y hasta 15 personas y la mitad de las Fundaciones una oficina con hasta 12 empleados.

Gráfico 4  
Número de trabajadores



Fuente: Elaboración propia, (N=128)

Los datos recogidos no permiten segregar el personal según su perfil profesional o el grado de calificación, pero cabe suponer que la tendencia descrita por Sandoval (1993: 29) no ha sufrido variaciones: a los profesionales de primera hora, de un perfil de las ciencias sociales y humanas, se incorporó personal de un perfil más técnico y económico para responder a las exigencias de los proyectos. Cabe profundizar y revisar hasta qué punto en la actualidad este último perfil es el predominante (Rodríguez-Carmona, 2009: 29-37).

Un resultado del estudio es la constatación del carácter heterogéneo del conjunto de las ONG:

<sup>25</sup> Estos intervalos difieren ligeramente de los utilizados en la publicación del Ministerio de Hacienda (1997: 620) a los que se hace alusión en el párrafo anterior.

<sup>26</sup> Existen diferencias elevadas en el número de personal, en primer lugar, entre las ONG con menos de \$us 200.000 (que constituyen 60% de las entidades) y los de entre \$us 200.000 y \$us 400.000; en segundo lugar se observa un aumento pronunciado a partir de los \$us 800.000 (10% de las ONG bolivianas).

no se pueden agrupar según una tipología cerrada que contemple a todas las características analizadas anteriormente. Por esta razón, se decidió aplicar una tipificación en cuatro subgrupos a las ONG bolivianas, conforme a la lógica del sector de la empresa privada: micro, pequeña, mediana y grande que se ve reflejada en la tabla 2 y el gráfico 4. Esta decisión se justifica ya que las entidades no lucrativas bolivianas adoptaron el modelo empresarial de gestión (y no necesariamente lo adaptaron). A su vez, se contrastó la interrelación positiva entre el tamaño de la entidad, su edad y su grado de complejidad y formalización. Esta tipificación se valida por existir diferencias significativas entre los cuatro grupos en varias características analizadas<sup>27</sup>. Por todo lo expuesto, se trata de una tipificación válida para reflejar y diferenciar el crecimiento organizacional y el grado de institucionalización.

A pesar de lo expuesto, cabe mencionar que una diferencia clave entre los dos sectores es el gran porcentaje de empresas unipersonales registradas, frente al carácter marcadamente colectivo de las asociaciones y fundaciones. Las dos características —lo no lucrativo y ser fundado en casi todos los casos por un grupo de individuos— marcan las diferencias en las lógicas internas de las ONG frente a las empresas.

Considerando el aporte de cada uno de estos tipos al empleo en el sector de las ONG bolivianas, cabe destacar la gran diferencia con la empresa privada: mientras en 1999, en el sector privado el sector micro ocupó 83% de los empleados, la Pequeña y Mediana Empresa

(PyMES) 8% y las grandes 9%<sup>28</sup>, en el sector de las ONG, se invierte esta tendencia como se puede observar en la tabla 2.

Comparando el tamaño del sector de las ONG bolivianas con el de la empresa privada (considerando solo a las empresas registradas y con una actividad parecida a las ONG<sup>29</sup>), cabe destacar que el número de las Organizaciones No Lucrativas registradas (especializadas en su gran mayoría en el sector social y la educación, pero también en los servicios financieros) es cuatro veces menor que el de las empresas de estos sectores con fines lucrativos. Pero en esta comparación se debe considerar la tasa de informalidad mucho más elevada en la empresa privada, por lo que el sector no lucrativo resulta residual en el conjunto de la economía boliviana.

#### LOS DATOS FINANCIEROS DE LAS ONG BOLIVIANAS

A continuación se detallará el monto que ejecutaron las ONG bolivianas en el año 2008, el porcentaje de fondos propios invertidos y las fuentes de financiación existentes. No es posible obtener datos fiables, sistematizados y exhaustivos sobre los recursos de los que dispone el conjunto de las ONG bolivianas, sobre todo debido a que no todas las entidades se registraron ante el RUN y que los datos de las allí registradas no son accesibles (tampoco de forma anónima), a que las fuentes de financiamiento son diversificadas y a que tampoco los donantes sistematizan

---

27 Como la edad, el porcentaje de mujeres empleadas, el sexo de la o del representante, la presencia de cooperantes remuneradas(as), el monto ejecutado, el porcentaje de los fondos recibidos de la cooperación internacional, el porcentaje de fondos propios invertidos, el número de departamentos donde intervienen, la complejidad organizacional percibida, la percepción de la predictibilidad y estabilidad del entorno, la percepción de la escasez, dificultad de acceso y estabilidad de los recursos y la percepción de la incertidumbre.

28 PNUD, 2002: 85. [http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/ameriquelatinecaribes/bolivia/bolivia\\_2002\\_sp.pdf](http://hdr.undp.org/fr/rapports/national/ameriquelatinecaribes/bolivia/bolivia_2002_sp.pdf), [04.04.2011]

29 Servicios comunitarios, sociales y personales (935), Servicios sociales y de salud (819), Educación (584) e Intermediación financiera (305). Ver: Fundempresa (2010).

Tabla 2  
Datos estadísticos de las ONG bolivianas<sup>30</sup>

Tipo (n° de empleados/as)	N° (%)		Edad media (min-max)	N° empleados(as)		Personas beneficiadas(2) (%)	Monto ejecutado 2008 en miles de Sus (% medio)		Fondos Propios ejecutados 2008 en miles de Sus (% medio)			Monto recibido 2008 en miles de Sus de:					
A Micro (1-9)	216	35.8	9 (1-32)	1,111	8.2	290,902	7.7	22,514.6	9.9	3,539.4	15.7	15,938.1	76.8	2,705.7	13.0	2,118.8	10.2
B Pequeño (10-19)	153	25.3	11 (1-27)	2,137	15.7	447,738	11.8	34,433.7	15.1	5,888.0	17.1	23,432.5	80.5	1,019.4	3.5	4,657.0	16.0
C Mediano (20-49)	148	24.5	15 (1-44)	4,414	32.4	1,108,199	29.2	135,298.7	59.3	13,764.5	10.2	108,018.3	82.0	10,331.8	7.8	13,307.4	10.1
D Grande (>50)	30	5.0	23 (6-44)	5,953	43.7	1,951,301	51.4	36,036.3	15.8	14,203.5	39.4	19,011.7	74.7	2,704.8	10.6	3,737.2	14.7
<b>SUMA</b>	<b>547</b>	<b>90.6</b>	<b>12 (1-44)</b>	<b>13,615</b>	<b>100.0</b>	<b>3,798,140</b>	<b>100.0</b>	<b>228,283.3</b>	<b>100.0</b>	<b>37,395.4</b>	<b>16.4</b>	<b>166,400.6</b>	<b>80.4</b>	<b>16,761.7</b>	<b>8.1</b>	<b>23,820.4</b>	<b>11.5</b>
E ONG Financ., (6-570)	42	7.0	18 (9-31)	5,510		321,503		212,294.8		141,297.8	66.6	1,545.1	2.1	15.1	0.0	71,278.7	97.9
F Redes de ONGs (3-23)	15	2.5	18 (4-34)	222		—(1)		10,925.0		1,310.0	12.0	7,817.0	74.8	10.0	0.1	2,621.8	25.1
<b>TOTAL</b>	<b>604</b>	<b>100.0</b>	<b>12 (1-44)</b>	<b>19,347</b>		<b>4,119,643</b>		<b>440,578.1</b>		<b>178,693.2</b>		<b>167,945.7</b>		<b>16,776.8</b>		<b>95,099.1</b>	

(1) Varias redes no segregaron sus datos de los del conjunto de las entidades socias de la red.

(2) Estimación conservadora, excluyendo al 5% de los valores más extremos.

(3) Ingresos provenientes de beneficiarios(as), cuotas de socios(as), servicios prestados, donantes privados nacionales y/o venta de productos.

Fuente: Elaboración propia.

30 Se trata de estimaciones no representativas para el conjunto de las ONG localizadas y en base a las entidades participantes. Se incluye a las redes y ONG financieras con fines comparativos, pero en la mayoría de los datos no se agrega al conjunto para no distorsionar el análisis. Las entidades denominadas a lo largo del texto como paraestatales por su tamaño y alcance se incluyen en el grupo de las ONG grandes. Los datos económicos de las ONG financieras reflejan los datos publicados por las mismas en cuanto a sus carteras (activos) como indicador común de sus desembolsos, obediendo las mismas a una lógica de préstamo que en su gran parte se recuperará por parte de la ONG financiera (con intereses) para ser reintegrado a la cartera y estar a disposición para nuevos microcréditos. Los montos ejecutados por el resto de las ONG son en gran parte inversiones a fondo perdido y por lo tanto son conceptos y lógicas muy diferentes razón por la cual se excluyó a las ONG financieras del análisis pormenorizado.

y publican sus datos (segregados) (Sandoval, 1993: 47-48)<sup>31</sup>.

### Montos ejecutados

En el gráfico 5 se observa que hay una distribución desigual entre las entidades respecto al monto ejecutado, existiendo una reducida élite (4%) que ejecutó más de \$us 1 millón, mientras que más de la mitad ejecutó entre \$us 0 y \$us 100.000. El hecho de que 13% de las ONG bolivianas funciona con menos de \$us 10.000 al año muestra un elevado grado de voluntariado y subsistencia organizacional en las mismas.

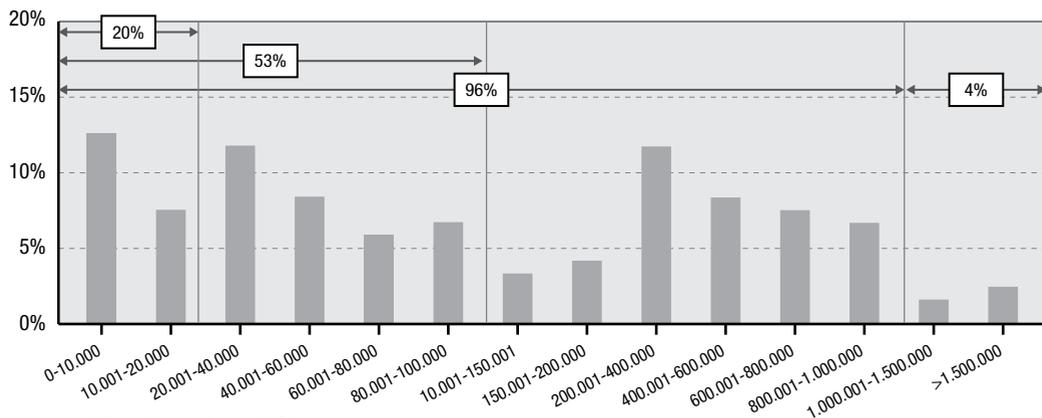
Comparando los datos de 2008 con los del año 1996 (Ministerio de Hacienda, 1997: 621) se observa que hasta el año 2008 se redujo la parte de las entidades con fondos menores a \$us 200.000 de 72% a 61%; aumentó la parte de las entidades con fondos entre \$us 400.000 y \$us 1 millón de forma importante —de 9% a 23%— y que se redujo de 6% a 4% la parte de las entidades que disponen

de más de \$us 1 millón. Esta última tendencia se acentúa considerando que en 1993 el grupo ascendió a 10%<sup>32</sup> (Van Niekerk, 1995: 29).

En resumen, ello indica que, como en el aspecto del número de personal detallado anteriormente, se va hacia una mayor institucionalización de las ONG micros y una reducción en tamaño de las entidades más grandes en estos 12 años observados.

En la tabla 2 se refleja que el monto que ejecutaron las ONG bolivianas —excluyendo a redes y entidades financieras— asciende a más de \$us 228 millones para el año 2008, es decir un aumento de 52% desde 1996. Este incremento se relativiza considerando el aumento de 46% del número de ONG registradas. A su vez, y en comparación con los datos del año 1993 (Van Niekerk, 1995: 32) se observa que el promedio de presupuesto de cada ONG boliviana se ha reducido ligeramente, si vemos el efecto inflacionario y los tipos de cambio entre 1993 y 2008<sup>33</sup>.

Gráfico 5  
Monto ejecutado (2008)



Fuente: Elaboración propia; (N=118)

31 Por tanto, se procedió a consultar con las entidades contactadas acerca de este dato que muchos consideran sensible al punto de no contestar esta pregunta y, por consiguiente, abandonar la encuesta.

32 La comparación de los datos no considera el efecto inflacionario o de tipo de cambio.

33 En términos absolutos el promedio ha aumentado en 38% de \$us 302.000 (1993) a \$us 417.000 (2008).

En la tabla 2 se observa también que las ONG de tamaño mediano (20 a 49 empleados/as) constituyen 27% de las entidades, pero manejan 59% de todos los recursos ejecutados. Aun así, el monto medio ejecutado por cada una de las grandes es el más elevado: \$us 1.2 millones.

Wils (en Edward y Hulme, 1996: 54-62) definió para el año 1991 para Bolivia y Perú como *big* NGO (ONG grandes) a entidades con más de 125 empleados, un monto anual de más de \$us 1.2 millones y más de 25.000 familias como beneficiarias. Se mencionó anteriormente que el porcentaje de las grandes ha disminuido, pero sí existen en la actualidad ONG bolivianas que cumplen con el perfil de Wils, pero en números muy reducidos y que se pueden agrupar bajo el concepto de *very big* NGO (VBINGO) o eventualmente de paraestatal. Esta tendencia contradice lo expuesto por Sogge (2002: 158), ya que no se puede verificar que desde los años 1980 se intensificó la presión para maximizar a organizaciones y proyectos.

El monto ejecutado tiene además relación con la extensión de la intervención en el territorio nacional, el tamaño de la ONG, el porcentaje de los fondos que recibe la entidad de la cooperación internacional, la percepción de las causas de los propios éxitos, la valoración del carácter predecible del entorno y la complejidad percibida de la entidad.

### Fondos propios

55% de las entidades invirtió entre 10% y 20% de fondos propios en el año 2008; 20% no invirtió ningún recurso financiero propio y 25% maneja montos propios mayores a 30% e incluso llegan al 100% en 5% de los casos. Ello significa que desde 1996, se ha reducido el porcentaje total de fondos propios invertidos de 23% a 16% (Ministerio de Hacienda, 1997: 652).

A su vez cabe mencionar que las fundaciones invierten en promedio más fondos propios pero, a pesar de que el hecho de contar con fondos

propios es un requisito para poder obtener la personalidad jurídica de fundación, no se puede detectar una relación significativa entre el hecho de que una entidad sea una fundación y un mayor porcentaje de fondos propios invertidos. En este sentido se debe profundizar si las fuentes de financiación aplican las mismas exigencias respecto a la aportación de fondos propios a todo tipo de ONG, lo que podría constituir una ventaja competitiva para las fundaciones.

Resulta complejo interpretar la relación entre el porcentaje de los fondos que provienen de la cooperación internacional y la parte de los fondos propios invertidos: a mayor parte de recursos recibidos de los donantes extranjeros, se observa un menor porcentaje de fondos propios invertidos. Este último dato refleja, por un lado, que en ausencia o con niveles bajos de financiación por parte de la cooperación internacional muchas entidades deben invertir sus propios fondos para ejecutar sus actividades y mantener su propio funcionamiento, lo que muestra una falta de fuentes externas de financiación alternativas para las ONG bolivianas (Recolons, 2000: 55). Por el otro lado, indica que las entidades que reciben una gran parte de sus fondos de la cooperación internacional (y que tendencialmente son las ONG con mayores recursos financieros) incluyen una menor parte de fondos propios en la ejecución de su presupuesto.

El modelo que visualiza la relación entre estos dos factores muestra que el conjunto de las ONG que reciben entre 60% y 100% de fondos de la cooperación internacional —72% de las entidades— no varía la inversión de fondos propios en la medida que se acerca a 100% de financiación; lo que significa que las entidades que dependen en gran medida de la cooperación internacional no están expuestas a condicionantes de aumentar la inversión de fondos propios —por lo menos no a niveles medios superiores a 20%—; y a su vez, sí pueden reducir la parte de los fondos propios invertidos por contar con una fuente de financiación



Marcela Mérida. *Pájaros en el árbol*. Acrílico, 2007.

externa. Las ONG jóvenes invierten un mayor porcentaje de fondos propios, apoyando la hipótesis de que las entidades nuevas funcionan durante un tiempo inicial gracias a fondos propios por su mayor dificultad de acceso a recursos.

El promedio de fondos propios invertidos de las entidades de la ciudad de La Paz es el mayor (entre 20% y 30%), mientras que es bastante menor en Tarija (10%)<sup>34</sup>.

### Fuentes de financiación

Los fondos recibidos por parte del conjunto de la cooperación internacional —ONGD internacionales, embajadas y agencias bilaterales y multilaterales<sup>35</sup>— constituyen la fuente de financiación más importante para las ONG bolivianas: para 66% de las mismas, representa entre 70% y 100% de sus fondos. A su vez, existe un grupo considerable que hace constar que no recibe ninguna financiación de este origen: son entidades de todo el territorio nacional, aunque La Paz destaca de forma desproporcional. Son entidades relativamente jóvenes—la mitad de estos casos con menos de 5 años de vida—lo que puede significar que todavía no han podido obtener este tipo de financiación externa.

Entre 1996 y 2008 se incrementó el porcentaje de los fondos provenientes de la cooperación internacional para las ONG nacionales de 66% a 80% (Ministerio de Hacienda, 1997: 652), lo que implica que el 80% de los fondos que ejecutaron las entidades bolivianas en 2008 provino de esta fuente de financiación.

A mayor edad aumenta de forma lineal la parte de los fondos provenientes de la cooperación internacional. Ello permite suponer, en conjunto con el aumento de los montos ejecutados relacionado a la edad, que los donantes valoran positivamente una mayor edad de sus

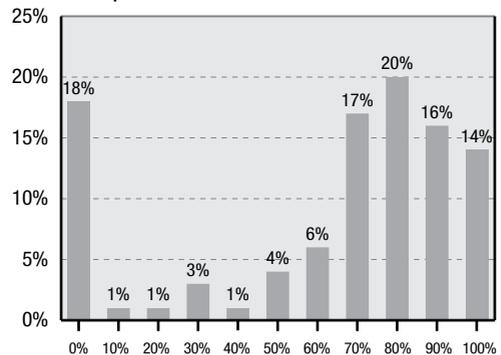
contrapartes, asociándola probablemente a una mayor experiencia e institucionalización.

La práctica inexistencia de fuentes de financiación alternativas a la cooperación internacional se subraya al aparecer solo de forma residual en las respuestas a la encuesta. Entre estas fuentes de financiación alternativas destacan las instituciones públicas nacionales, que mantuvieron su aporte medio a las ONG nacionales en 8% entre 1996 y 2010 (Ministerio de Hacienda, 1997:65).

Son escasos y poco frecuentes los ingresos de otras fuentes de financiación: beneficiarios, cuotas de socios y servicios prestados y, en menor medida, aún existen donantes privados nacionales y se usa la venta de productos como medio de ingresos. Estos datos confirman lo expuesto por Sandoval:

Casi el 100% de los requerimientos económicos de las ONG para la ejecución de programas y proyectos en el área social, así como para su funcionamiento institucional, dependen del financiamiento externo (Sandoval, 1993: 45).

**Gráfico 6**  
Porcentaje de fondos provenientes de la cooperación internacional (2008)



Fuente: Elaboración propia; (N=113)

34 Estas diferencias no son estadísticamente significativas.

35 Con el fin de descomplejizar la encuesta, se desestimó la recogida de datos desagregados sobre el peso de los diferentes tipos de donantes en la suma (agencias bilaterales y multilaterales y las ONGD internacionales).

Cabe resumir que, por un lado, los fondos provenientes del Estado boliviano son mínimos y, por otro lado, que las entidades han reducido el porcentaje proveniente de las fuentes de ingreso diversificadas. Esto último contradice el discurso de las mismas ONG bolivianas, según el cual están en búsqueda de una mayor independencia institucional tanto del Estado como de la cooperación, que corresponde a la necesidad de contar con fuentes estables y no condicionadas de financiación.

Considerando el mayor monto que como media ejecutan las entidades fundadas por extranjeros en conjunto o no con bolivianos —hasta cinco veces más que las fundadas por bolivianas— sí se puede estimar que las entidades en cuya fundación participaron extranjeros(as) reciben una parte desproporcionalmente mayor de los fondos de la cooperación internacional, considerando su número reducido (18%) sobre el total las ONG bolivianas.

Al desagregar la muestra según la personalidad jurídica se observa que la parte de la financiación proveniente de la cooperación internacional es inferior en las fundaciones que en las asociaciones. Chuquisaca, Tarija y Cochabamba tienen un porcentaje de financiación de esta fuente más elevado que La Paz y Santa Cruz<sup>36</sup>.

Los fondos desembolsados por los donantes extranjeros directamente a las ONG bolivianas se incrementaron en 59% entre 1996 y 2008 (Ministerio de Hacienda, 1997: 652) lo que, considerando en primer lugar el efecto inflacionario y en segundo lugar el aumento del 46% en el número de ONG bolivianas, permite deducir

que aumentaron de forma proporcional el número de ONG y la cantidad de fondos externos disponibles. De esta forma se subraya el carácter interconectado e interdependiente de estos dos sectores económicos y políticos.

Las estimaciones globales de \$us 167,9 millones procedentes de la cooperación internacional y la existencia de 604 ONG bolivianas —reflejadas en la tabla 2—, difieren de los datos publicados por Álvarez Téllez (*Nueva Economía*, 2010) quien estimó la existencia de 1.000 ONG —incluyendo a ONG extranjeras— que reciben alrededor de \$us 200 millones por año.

En el año 2008, el conjunto de la cooperación internacional desembolsó directamente a las ONG bolivianas solo 14% menos que lo que destinaron al Estado boliviano en concepto de donaciones, como se puede observar comparando la tabla 2 con el gráfico 7. En esta comparación se debe considerar que las ONG nacionales recibieron además fondos de ONG internacionales<sup>37</sup>, mientras los fondos donados al Estado boliviano provienen exclusivamente de financiadores públicos bilaterales y multilaterales en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo.

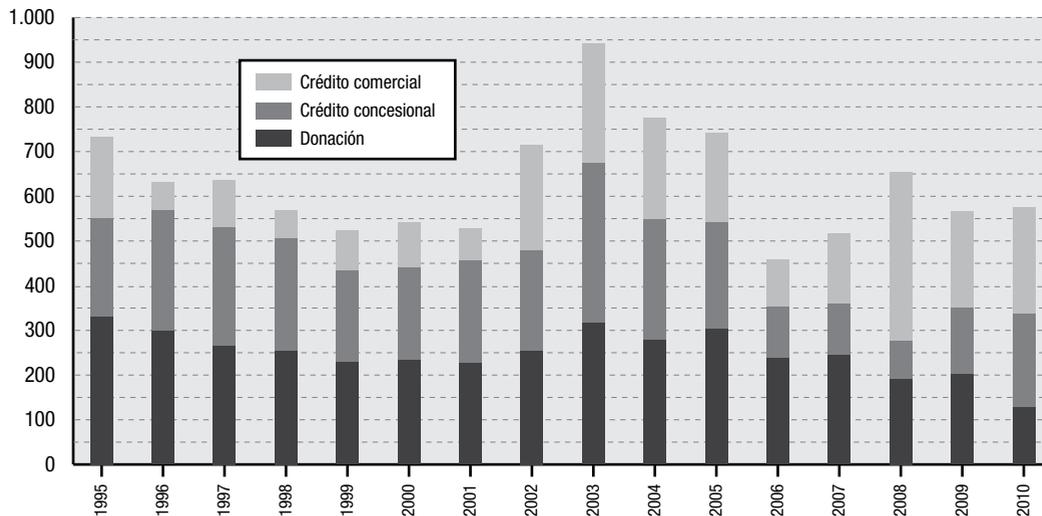
En base a los datos obtenidos mediante la encuesta y los facilitados por el VIPFE, se puede estimar que las ONG bolivianas captan directamente 46% de todas las donaciones que desembolsa la cooperación internacional en Bolivia, mientras el gobierno central recibe 54%. Por su parte, el VIPFE estima para el año 2010 que, de forma directa o mediante ONGD internacionales<sup>39</sup>, la cooperación internacional ingresó a Bolivia en concepto de donaciones el monto de

36 Las diferencias no son significativas estadísticamente (sig.>0,05). Se observó la asimetría en la distribución para cada departamento para medir la tendencia.

37 Por la ausencia de datos desagregados, no se puede incluir en los cálculos aquí reflejados.

39 Las ONGD internacionales son financiadoras, receptoras y ejecutoras al mismo tiempo. En 2008, 33% de sus fondos globales ejecutados de \$us 96,1 millones (CONGI, 2009) provenían de las agencias multilaterales y bilaterales. Las ONGD también constituyen un mediador para canalizar fondos de la cooperación internacional a ONG locales, ya que muchos de sus proyectos se realizan mediante estas entidades locales.

Gráfico 7  
Financiamiento externo por tipo de financiamiento,  
1995-2010 (en millones de dólares)<sup>38</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SISFIN (VIPFE), 2011.

\$us 228 millones<sup>40</sup> adicionales a los \$us 129 millones desembolsados al gobierno boliviano (y registrados en el VIPFE). Estos datos muestran que 64% de los fondos externos donados no se canalizan con la intervención del gobierno central<sup>41</sup>.

Por tanto, en 2008 el monto global ingresado a Bolivia desde el exterior en concepto de donaciones se puede estimar en \$us 455,4 millones. Estos datos no han podido ser contrastados debido a que no existe información sistematizada ni de los donantes ni del gobierno boliviano, que incluyan tanto a la Ayuda Oficial al Desarrollo como las demás donaciones.

Aunque el conjunto de las ONG bolivianas afirma la propia autonomía, 20% de ellas se percibe como dependiente —una tendencia que se acentúa entre las ONG con un apoyo mayor de la cooperación internacional. Respecto a la cuestión de lograr mantener su propia ideología frente a un pragmatismo o realismo, las entidades más vinculadas en su dimensión financiera a los donantes extranjeros también expresan que ceden (en parte) en su ideología y que el entorno es poco predecible.

Barrios Suvelza (1997: 5) detecta la existencia de un pragmatismo necesario en las ONG

<sup>38</sup> La distribución porcentual se refleja en el gráfico 2.

<sup>40</sup> Datos facilitados por el representante del VIPFE (Jaime Garrón) en la Consulta Nacional “Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia” (UNITAS, La Paz, 15.06.2011).

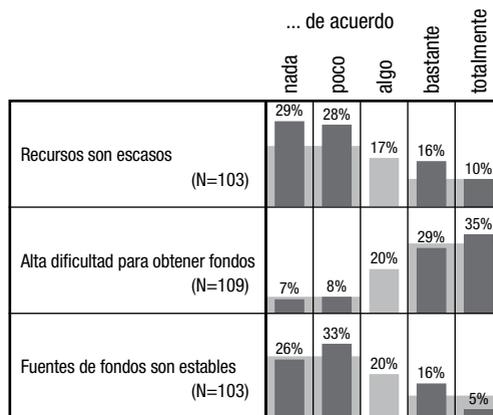
<sup>41</sup> Existen estimaciones alternativas de que entre 65% y 80% de todos los flujos de la cooperación llegan directamente a alcaldías y gobernaciones (*La Prensa*, 2007b), pero estos datos no son verificables y por lo menos desde el año 2008, una gran parte de los fondos que reciben las administraciones públicas bolivianas centrales y descentralizadas pasan por los registros del VIPFE.

frente a las condicionantes vinculadas a la financiación externa, debido sobre todo a una falta de recursos locales que permitan prescindir de los donantes extranjeros. Y también las mismas ONG afirman esta situación: “Las ONG’s tiene[n] una ideología dependiente de sus financiadores, que pretenden saber a priori las necesidades reales del medio [...]” (León y Toranzo Roca, 1990: 46). Una argumentación alternativa afirma que en relaciones institucionales de larga duración pueden surgir valores compartidos (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 88).

La mayoría no percibe una escasez de fondos, aunque sí existe un grupo importante (26%) que los percibe como insuficientes. A su vez, la disponibilidad de fondos no implica que sean de fácil acceso: se observa que una parte importante de las entidades refleja esta opinión. Fernández (1994: 70) explicita las exigencias elevadas que deben afrontar las ONG locales para interactuar con los diferentes donantes extranjeros con prioridades, lenguajes y lógicas diversas. Este punto se complementa en cuanto se critica bastante a la poca estabilidad de las fuentes de financiación. Recolons expone estas circunstancias de la siguiente manera:

Si un proyecto que se presenta a una ONGD del Norte va a ser cofinanciado por organismos internacionales o agencias gubernamentales del Norte, su elaboración es a veces tan laboriosa como la de una tesis doctoral (Recolons, 2000: 48).

Gráfico 8  
Percepciones respecto a las fuentes de financiación<sup>42</sup>



Fuente: Elaboración propia.

La tendencia de percibir a los recursos como no escasos, pero sí como difíciles de obtener se acentúa en las ONG micros y grandes, las primeras probablemente para obtener algunos fondos y las segundas para obtener suficiente con el fin de poder mantener sus complejas estructuras organizacionales.

Revisando si las entidades que trabajan en las diferentes áreas de intervención analizadas anteriormente difieren en sus valoraciones respecto a los recursos, cabe destacar que estos se perciben como menos escasos por las entidades que intervienen en las áreas de Fortalecimiento de la Justicia e Investigación, y como más escasos en Turismo y Minería. La dificultad para obtener fondos se rechaza sobre todo en Agropecuario y

42 Debido a que las fuentes de financiación son casi en exclusivo de la cooperación internacional, lo que expresan las ONG en este sentido en la encuesta y reflejado en el gráfico, hace referencia a los donantes extranjeros. Varios enunciados se elaboraron a partir de Hay (1990, en Martínez Sánchez (1998: 92) y Martín Sánchez (1998: 92-100). La escala Lickert aplicada incluía las siguientes categorías: “1. Nada de acuerdo”, “2. Poco de acuerdo”, “3. Algo de acuerdo”, “4. Bastante de acuerdo” y “5. Totalmente de acuerdo”. En el análisis realizado no se contempla a la categoría “3. Algo de acuerdo” por tener un grado reducido de expresividad. Se presentaron 34 enunciados a evaluar, de los cuales 3 eran preguntas de control, mientras otros 4 enunciados tenían que ser excluidos por presentar bajos niveles de fiabilidad. El valor de Alpha de Crombach es de 0,645.

Comunicación y se afirma en Turismo y Energía. La estabilidad de las fuentes de financiación se afirma más en las áreas de Pequeña Industria y Artesanía y Energía.

## CONCLUSIONES

El análisis realizado a lo largo de la presente publicación pretende aportar con datos sistematizados y significativos al vigente debate social y político sobre el rol y las potencialidades de las Organizaciones No Gubernamentales bolivianas.

Hasta la actualidad, se pueden detectar los efectos del boom de las ONG alrededor de 1986 —debido a las políticas de ajuste estructural— y 1995 —por la Ley de Participación Popular—. En un plazo medio, se debe evaluar la coyuntura actual para poder calificarla con una perspectiva histórica y comparativa como depresión o estancamiento en la dinámica de creación de ONG bolivianas. El sector de las ONG bolivianas sigue activo, aunque se redujeron los recursos ejecutados —si se contempla el efecto inflacionario y el tipo de cambio.

El hecho que 73% de las ONG disponga solo de una o dos oficinas expresa el carácter local de la mayoría de las mismas. En los últimos 10 años, 50% de las ONG bolivianas creadas han sido fundaciones. El tamaño del conjunto tiende hacia entidades medias y la mitad de las entidades tiene menos de 10 años de funcionamiento.

Debe revisarse la definición dada por el Gobierno de Paz Zamora en el vigente D.S. 22409 (1990), en cuanto a que las ONG funcionen “con fondos del Estado y/o cooperación externa” ya que el aporte porcentual del Estado a las mismas sigue siendo mínimo. Los diferentes niveles de las administraciones públicas solo aportan con 8% de los fondos de las ONG bolivianas y es desconocido hasta qué punto esta suma proviene

también de la cooperación internacional. En este sentido, las ONG bolivianas solo son no gubernamentales en relación a su propio gobierno, ya que en primer lugar, la parte de los fondos propios se redujo a 16% y en segundo lugar, porque 66% de las entidades recibe por lo menos 70% de los financiadores extranjeros —que en gran parte son fondos de entidades públicas de países del Norte y que se canalizan a las ONG locales a través de ONGD internacionales y agencias de cooperación multilaterales y bilaterales.

En este aspecto, Bazoberry Chali y Ruiz (2010: 189) exponen que la legitimidad de las ONG ya no es automática por la ausencia del Estado o el carácter antidemocrático de los gobiernos, sino tiene que surgir necesariamente “por sus competencias, eficiencia y complementariedad”. A su vez, Eyben (2003: 2-5) analiza las relaciones sociales en el sistema de cooperación internacional en Bolivia y destaca que los donantes no refuerzan las tendencias autoreflexivas en sus propias entidades, ni lo hacen en las contrapartes locales.

Resumiendo, cabe destacar que se detectó en el conjunto de las ONG bolivianas una elevada capacidad de adaptación a decisiones políticas y coyunturas económicas, pero también se puede observar un aumento en la dependencia financiera y funcional de los donantes de la cooperación internacional, reflejado en el fracaso de diversificar las fuentes de financiación e incrementar el acceso a fuentes alternativas a los donantes extranjeros.

El hecho de que, en la coyuntura política y económica presente, el Estado —en su mayoría constituido por y en una marcada dependencia electoral de los (antiguos) beneficiarios; y en menor medida formado por ex-dirigentes de ONG— no ha aumentado la transferencia de los fondos públicos disponibles<sup>43</sup> hacia las ONG bolivianas para hacerlas parte funcional o por lo

---

43 A diferencia de los gobiernos de los años 1980, el gobierno del MAS dispone de fondos propios más elevados.

menos ejecutora de las políticas públicas sociales, es señal de un elevado grado de desconfianza y centralismo gubernamental. Solo en parte resulta ser la misma desconfianza que se les tenía a las ONG desde los gobiernos neoliberales —en esos tiempos— por la tarea implícita (aunque subordinada a la práctica proyectista) de supervisar al Estado desde la sociedad organizada. La desconfianza actual es fruto de las rupturas experimentadas en el pasado entre los movimientos sociales y las ONG bolivianas y de las formas de las ONG de introducir el “desarrollo” en todo el territorio boliviano desde los años 1980. Esta tendencia se refleja en un menor crecimiento del número de ONG bolivianas en los últimos años.

## BIBLIOGRAFÍA

Aipe (ed.)

2001 *La sociedad civil y el Estado boliviano: crisis y posibles soluciones*. La Paz: Asociación de Instituciones de Promoción y Educación.

Anheier, Helmut y Salomon, Lester

1998 *The Nonprofit Sector in the Developing World: a Comparative Analysis*. Manchester: Manchester University Press.

Arrellano-López, Sonia y Petras, James

1994 “La ambigua ayuda de las ONG en Bolivia”. En: *Nueva Sociedad*, 131, mayo-junio.

Barrios Suvelza, Franz Xavier

1997 *El futuro de las ONG's o las ONG's del futuro. Gestión de recursos, proyectos e intervenciones*. La Paz: Plural.

Baum y Singh

1994 “Organizational Niches and the Dynamics of Organizational Mortality”. En: *American Journal of Sociology*, 100/2, pp.346-380.

Bazoberry Chali, Óscar y Ruiz, Carmen Beatriz

2010 *¿Qué esperar de las ONG? Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos*. Bonn: EED.

Bebbington, Anthony y Kopp, Adalberto

1995 *Evaluación del programa del gobierno de Suecia de apoyo a las ONG suecas en Bolivia*. London: Overseas Development Institute.

CONGI

2009 *Anuario 2008*. La Paz: Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, [www.congi.bo] [04.04.2011]

Edwards, Michael y Hulme, David

1996 *Non-governmental Organizations-performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan.

Eyben, Rosalind

2003 “Donors as Political Actors: Fighting the Thirty Years War in Bolivia”. En: *IDS Working Paper*, 183, April 2003. Brighton/Sussex: IDS.

Farah, Ivonne

2008 “Proceso político boliviano y rol de las ONG”. En: Chaplin, Ann y Farah, Ivonne. *Fortalecimiento de la sociedad civil: metodología para la medición de impacto*. La Paz: CIPCA.

Fernandez, Rubem C.

1994 *Privado aunque pública*. Río de Janeiro: Civicus.

Fundación Jubileo

2009 “¿Continúa la cadena de la deuda externa para Bolivia?”. En: *Reporte de Coyuntura*, 8, Octubre 2009. La Paz: Fundación Jubileo. [http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/Reporte\_Coyuntura\_N\_8\_Deuda\_Externa.pdf] [21.06.2011]

FUNDEMPRESA

2010 *Estadísticas del Registro de Comercio de Bolivia. Periodo 2005-2009*. La Paz: FUNDEMPRESA.

Hager y Glasiewicz *et al.*

1996 “Tales from the Grave: Organizations Account of their Own Demise”. En: *American Behavioral Scientist*, 39/8, pp. 975-994.

Jica Japan Desk Bolivia

2007 *Directorio de ONG que trabajan en Bolivia*. La Paz: NGO JICA Japan Desk Bolivia.

Kohl, Benjamin

2007 *El bumerán boliviano*. La Paz: Plural.

León, Rosario y Toranzo Roca, Carlos (coord.)

1990 *Debate regional: El Chapare actual; sindicatos y ONG's en la región*. Cochabamba: CERES - ILDIS.

Liendo, Roxana

2009 *Participación Popular y el Movimiento Campesino Aymara*. La Paz: CIPCA.

Ministerio de Desarrollo Humano  
1994 *Participación Popular y ONG's*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano.

Ministerio de Hacienda  
1997 *Directorio Nacional de ONG en Bolivia 1997*. La Paz: Ministerio de Hacienda, Secretaria Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Peres, José Antonio y Casanovas, Mauricio  
1992 *Aproximación al origen, evolución y desarrollo de las ONG en Bolivia*. La Paz: CEP.

PNUD  
2002 *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: PNUD.

Recolons, Marcos  
2000 "Amor libre de las ONGD del norte: Norte y Sur, una relación demasiadas veces ambigua". En: *Cuarto Intermedio*, 54, febrero 2000, Cochabamba.

Rodríguez-Carmona, Antonio  
2009 Rompiendo con el 'Proyectorado': el gobierno del MAS en Bolivia, Itaca, Madrid. <http://www.red-solidaraiataca.org/?Rompiendo-con-el-Proyectorado> [04.04.2011]  
2008 *El proyectorado: Bolivia tras 20 años de ayuda externa*. Barcelona: Intermón Oxfam.

Sandoval, Godofredo  
1993 *Las ONG's y los caminos del desarrollo*. La Paz: CEP.

Sogge, David  
2002 *Give and Take: What's the Matter with Foerign Aid?* New York: Zed Books.

Toro, Graciela  
2010 *La pobreza, un gran negocio. Un análisis crítico sobre onenegés, microcrédito y bancas*. La Paz: Mujeres Creando.

Van Niekerk, Nico  
1995 "Las ONG en Bolivia: Una introducción al debate sobre la definición de su nuevo rol a partir de 1985". En: Wils, Frits (ed.). *Organizaciones no gubernamentales y sus redes en Bolivia*. La Paz: GOM y CEP.  
1992 *La cooperación internacional y la persistencia de la pobreza en los Andes bolivianos*. La Paz: UNITAS y MCTH.

UNITAS (ed.)  
2010 *Informe Primera Consulta Nacional. Las organizaciones de la sociedad civil como actores en el desarrollo*. La Paz: UNITAS, [www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/bolivia.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/bolivia.pdf) [01.10.2010]

World Bank  
1989 *Operational Directive 14.70 dated August 28, 1989: Involving Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Activities*. Washington DC: World Bank <http://www.gdrc.org/ngo/wb-ngo-directive.html> [07.05.2011]

## Artículos de periódicos

Álvarez Téllez, Fidel  
2010 "El financiamiento de las ONG's". En: *Nueva Economía*. La Paz, 22.02.2010.

El Deber  
2007 "Controlar las ONG sí, pero no de manera inquisidora". Santa Cruz, 02.09.2007.

El Diario  
2006 "Un Gobierno de las ONG". La Paz, 31.07.2006.  
2007 "Gobierno se pronuncia sobre uso y destino de recursos de cooperación". La Paz, 01.09.2007.

La Prensa  
2007a "ONG, Gobierno y Constituyente". La Paz, 06.02.2007.  
2007b "El Gobierno no controla más del 50% de la ayuda externa". La Paz, 31.08.2007.  
2007c "Gobierno hace un reglamento para vigilar la ayuda externa". La Paz, 23.09.2007.

La Razón  
2007 "El Gobierno busca regular a más de 600 ONG sin registro". La Paz, 24.10.2007  
2010a "Gobierno identifica a ONG vinculadas a Usaid y asegura que conspiran". La Paz, 25.07.2010.  
2010b "Resolución N°02/2010: Directorio CPIB" (Solicitada). La Paz, 25.07.2010.  
2010c "Sindicatos campesinos indígenas se sostienen con ayuda externa". La Paz, 05.09.2010.  
2011 "Ahora el MAS pide regular la labor de Usaid". La Paz, 30.03.2011.