

Capítulo 1. Financiación de las ONG en Bolivia

Daniel Freiherr von Freyberg¹

Resumen: En base a un análisis de los datos recogidos en una encuesta a 142 ONG bolivianas se indaga en los tipos de financiación y los montos ejecutados por las mismas. Ello permite enmarcar un análisis del grado de autonomía de las ONG bolivianas.

1. Introducción y aspectos metodológicos

El presente documento tiene como finalidad aportar al proyecto “Promover el diálogo sobre políticas alternativas” mediante un análisis de una serie de datos recogidos por el autor en el año 2010.

Para el tema asignado - Financiación de las ONG en Bolivia -, se define en primer lugar al sujeto ONG en el contexto del presente trabajo, en segundo lugar, se presentan los aspectos metodológicos de los datos recogidos y de su análisis. En tercer lugar, se aborda la dimensión financiera de las ONG bolivianas, después las fuentes de financiación y por último se debate las implicaciones de estos puntos para la autonomía y dependencia de las entidades.

Para definir al sujeto de la presente reflexión resulta oportuno recurrir a Anheier y Salamon (1998:2-3), quienes abordan en detalle las diferentes concepciones que se usan bajo perspectivas subjetivas, políticas e ideológicas para concluir que el término Organización No Lucrativa (ONL) es más normativo que Organización No Gubernamental (ONG) y por lo tanto más apto para un análisis científico. Sin embargo, en el presente texto se usará el término ONG, principalmente por tratarse de la denominación con diferencia más ampliamente utilizado en el contexto boliviano - a pesar de que hace años ya no constituye un tipo de personalidad jurídica propio y se aplica informalmente también a asociaciones y fundaciones.

A su vez, se dan por válidos cuatro de las cinco características que destilan Anheier y Salamon (1998:20-21) en su argumentación para las ONL desde una perspectiva global: son entidades privadas y organizadas que no distribuyen lucro y que disponen de estructuras propias de toma de decisión.²

¹ Daniel Freiherr von Freyberg es Pedagogo por la U. de Salamanca con Maestría en Globalización y Desarrollo por HEGOA, de la Universidad del País Vasco donde actualmente se desempeña como investigador en formación. Este trabajo fue financiado a través del Vicerrectorado de Investigación de la UPV/EHU. dvfreyberg@yahoo.de, daniel_freiherr@ehu.es

² La quinta característica no se percibe como pertinente para el contexto boliviano: la *participación voluntaria (por lo menos parcial)*, ya que bajo este criterio la mitad de las entidades deberían ser excluidos del estudio por no contar con el apoyo de voluntarios/as (Anheier y Salamon, 1998:20-21)

Bajo estas premisas, en el presente estudio los criterios operativos de inclusión como ONG boliviana son: (1) la posesión de una personalidad jurídica - indicio de un proceso de formalización y desarrollo institucional mínimo -, (2) haber sido fundado originalmente en Bolivia y no como sucursal de una ONG extranjera y (3) 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 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 facilita datos relevantes, ha sido necesario construir para la presente investigación un censo nuevo de las ONG potencialmente activas en el año 2010. Se localizó a las entidades mediante las referencias cruzadas entre varias bases de datos ³.

El número total de ONG bolivianas activas en 2010 se estimó de esta forma en 604, de las cuáles el 77% está registrado en el Registro Único de ONG (RUN) estatal. Estos datos difieren sustancialmente de la estimación emitida por el Ministerio de Planificación del Desarrollo en 2007: 1300 entidades, de las cuáles 600 sin registrarse 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 el otro lado, no se basa en un proceso en el cuál se intentó contactar a cada entidad, sino se estipula su existencia en base a criterios no compartidos.

Tabla I - Ficha técnica del estudio ⁴

Instrumento de recogida de datos	Encuesta
Tipo y número de preguntas	23 preguntas cerradas (con opción de respuesta abierta) y 34 enunciados tipo Escala Likert
Periodo de aplicación	Julio a octubre de 2010 (un número reducido se incorporó hasta enero de 2011)
Vía de aplicación	Correo electrónico con enlace a la encuesta alojada en una página web y envío masivo de la versión impresa
Número de entidades localizadas	604
Número de entidades participantes	160 (130 en la página web y 30 en la versión impresa)
Tasa de participación	26.5%
Número de entidades excluidas	18
Número de entidades incluidas	142

³ Las fuentes más importantes han sido el Registro Unico 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.

⁴ La encuesta se alojó en encuestafacil.com.

La dificultad de determinar el universo de las ONG bolivianas activas se incrementa por el carácter local y de perfil bajo que ha adoptado una parte de las entidades, debido a una lógica de autoempleo y ayuda auto-organizada a nivel local y que no tienen necesidad u oportunidad de integrarse al sistema de la Cooperación internacional o de interactuar con las administraciones públicas.

No ha sido posible contar con datos relevantes 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 inactivas⁵ (que posteriormente se estimó en 14%); y en tercer lugar no se conocía el porcentaje de las entidades a excluir: ONG financieras, redes de ONG y entidades paraestatales (estimado en base a los resultados de la encuesta en 7%, 2,5% y 1% respectivamente).

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 datos⁶ 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 : (1) ONG bolivianas que trabajan centradas en el sector de microcréditos, por presumiblemente contar con estructuras, recursos y percepciones diferentes que el conjunto de ONG inmersos principalmente en otros sectores⁷; (2) Redes de ONG u 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 (3) 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.⁸

2. La dimensión financiera de las ONG

No es posible obtener datos fiables, sistematizados y exhaustivos sobre los recursos de los que dispone el conjunto de las ONG bolivianas, debido a que, en primer lugar, no todas las entidades se registraron ante el RUN y que los datos de las allí registradas no son accesibles (tampoco de forma agregada); en segundo lugar, las fuentes de financiación son diversificadas; y por último, tampoco los donantes sistematizan y publican sus datos (segregados) (Sandoval, 1993:47-48). Por lo tanto, se procedió a consultar estos datos a las entidades contactadas, a

⁵ 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 (véase Código Civil, Ley N° 12760, 1976, Art. 65) muchas entidades siguen inscritas a pesar de haber cesado su actividad. El RUN anula la inscripción si no se renueva a los 3 años.

⁶ 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 χ^2 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.

⁷ Para más información: Guzman publicó un análisis del desarrollo del sector del microcrédito en Bolivia (GUZMAN, Tatiana, *El desarrollo de las microfinanzas en Bolivia*, <http://www.gdrc.org/icm/spanish/guzman.html> , [04.04.2011])

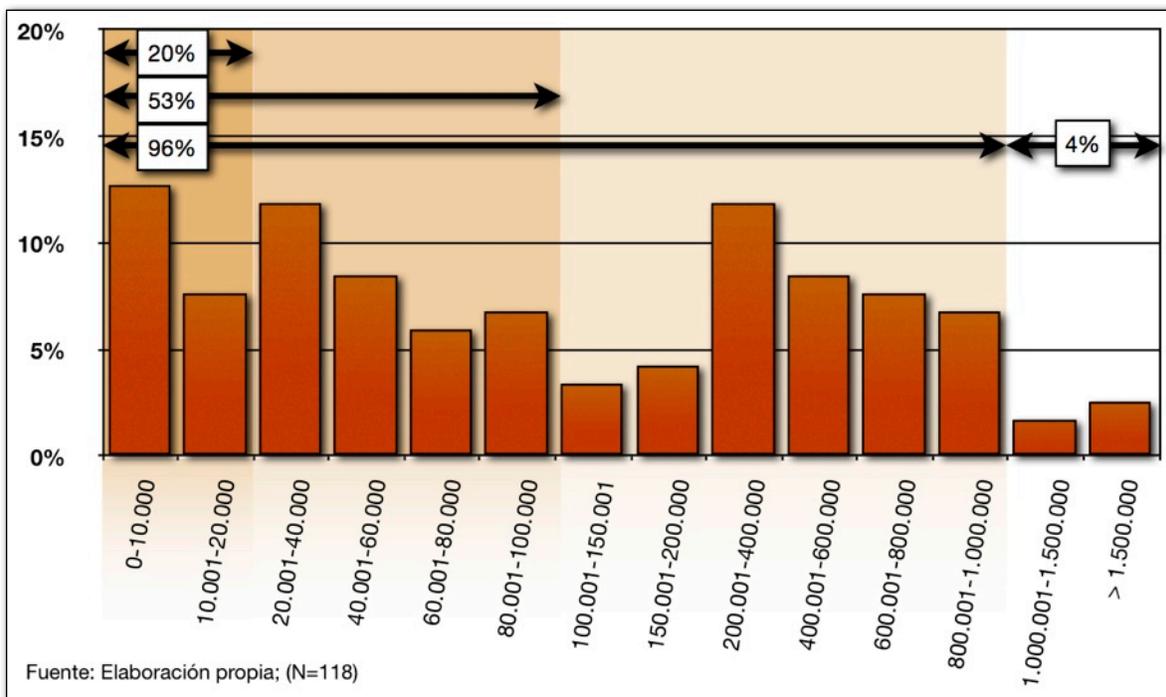
⁸ Un dato que permite detectar diferencias de forma cuantitativa entre los tres tipos excluidos y el conjunto de las ONG incluidas, es el ítem *Monto ejecutado (2008)*: comparando los recursos de los que disponen, se observan diferencias muy elevadas, que apoyan la decisión de excluir los tres tipos mencionados: mientras el 60% de las ONG incluidas en el estudio ejecutó entre U\$0 y U\$200.000, la mitad de las redes disponía de más de U\$800.000 y el 75% de las ONG de microcrédito y de las paraestatales ejecutaron en el 2008 más de U\$1 millón.

pesar de ser considerado por muchas como información sensible y que constituye una eventual causa para no participar o para no contestar esta pregunta y en consecuencia abandonar la encuesta.

En el gráfico 1 se observa, que existe una distribución desigual entre las entidades respecto al Monto Ejecutado en el año 2008, existiendo una reducida élite (4%) que ejecutó más de U\$1 millón, mientras más de la mitad ejecutó entre U\$0 y U\$100.000. El hecho, de que el 13% de las ONG bolivianas funciona con menos de U\$10.000 al año indica hacía un elevado grado de voluntariado y subsistencia organizacional.

Comparando con los datos del año 1996 (Ministerio de Hacienda, 1997:621) se observa en primer lugar, que hasta el 2008 se redujo la parte de las entidades con fondos menores a U \$200.000 de 72% a 61%, en segundo lugar, que aumentó la parte de las entidades con fondos entre U\$400.000 y U\$1 millón de forma importante - de 9% a 23% -, y en tercer lugar, que se redujo de 6% a 4% la parte de las entidades que disponen de más de U\$1 millón. Esta último tendencia se acentúa considerando, que en 1993 este grupo ascendió a 10%⁹ (Van Niekerk, 1995:29). Ello indica hacía una mayor institucionalización de las ONG muy pequeñas y una reducción del número de las entidades más grandes entre 1996 y 2010.

Gráfico 1 - Monto ejecutado (2008)



El monto que ejecutaron las ONG bolivianas - excluyendo a redes y entidades financieras - asciende a más de U\$228 millones para el año 2008; 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

⁹ La comparación de los datos no considera el efecto inflacionario o de tipo de cambio.

promedio de presupuesto medio de cada ONG boliviana se ha reducido ligeramente, considerando el efecto inflacionario y los tipos de cambio entre 1993 y 2008.¹⁰

Las ONG de tamaño mediano (20 a 49 empleados/as) constituyen el 27% de las entidades, pero manejan el 59% de todos los recursos ejecutados. Aún así el monto medio ejecutado por cada una de las pocas ONG grandes (más de 50 empleados/as) es el más elevado: U\$1.2 millones.

Wils (en Edwards 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/as, un monto anual de más de U \$1.2 millones y más de 25,000 familias como beneficiarias. Contrastando este perfil con los datos actuales, se puede observar, que en la actualidad ni las agrupados como grandes cumplen con este perfil. 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 como paraestatal. Esta tendencia contradice lo expuesto por Sogge (2002:158), ya que no se puede verificar, que desde los años 80s se intensificó la presión para maximizar el tamaño de organizaciones y proyectos.

3. Las fuentes de financiación

Los fondos recibidos desde el conjunto de la Cooperación internacional - ONGD internacionales, embajadas y agencias bilaterales y multilaterales¹¹ - constituyen la fuente de financiación más importante para las ONG bolivianas: para el 66% de las mismas constituye entre el 70% y 100% de sus recursos.

En la tabla II se puede observar la práctica inexistencia de fuentes de financiación alternativas a la Cooperación internacional, ya que las demás aparecen en las respuestas a la encuesta solo de forma residual. Más adelante se profundiza en los datos relativos a la Cooperación internacional.

A su vez cabe destacar, que el 7% de las entidades obtienen sus recursos en su totalidad de fuentes diferentes a la Cooperación internacional.

Para las ONG los “contratos por consultorías” son una forma habitual de prestar un servicio a otra institución. Este servicio puede incluir todo tipo de tareas - desde el desarrollo de un diagnóstico, la edición de una publicación hasta la implantación de un proyecto. Casi 3 de 10 entidades declaran tener ingresos mediante servicios prestados, pero el 67% de aquellos cubren así sólo el 10% de sus ingresos. Como promedio los pagos por servicios significan el 6.8% de los ingresos del conjunto de las entidades.

Casi 1 de 4 ONG reciben cuotas de sus socios/as y de esta forma llegan a ingresar el 6.5% en el cómputo global, y que constituye la tercera fuente de financiación.

¹⁰ En términos absolutos el promedio ha aumentado en 38% de U\$ 302.000 (1993) a U\$417.000 (2008).

¹¹ 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 ONGDs internacionales).

Tabla II - Fuentes de Financiación

Fuentes de financiación	Parte porcentual recibida de cada fuente de financiación											Media
	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%	
Cooperación internacional	18%	1%	1%	3%	1%	4%	6%	17%	20%	16%	14%	63.5%
Pagos por servicios prestados	71%	19%	4%	2%	2%	0%	1%	1%	0%	0%	2%	6.8%
Cuotas de socios/as	76%	8%	6%	5%	1%	2%	0%	0%	1%	0%	1%	6.5%
Administraciones públicas bolivianas	69%	19%	6%	2%	2%	1%	2%	0%	0%	0%	0%	5.9%
Pagos de beneficiarios/as	76%	17%	3%	0%	1%	1%	0%	0%	1%	1%	1%	5.5%
Donantes privados	86%	6%	4%	0%	2%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	3.6%
Venta de productos	87%	7%	2%	2%	1%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	3.4%

Fuente: Elaboración propia, 2011

Las administraciones públicas nacionales son la cuarta fuente de financiación más relevante para el sector de las ONG. 3 de 10 entidades reciben fondos de las administraciones nacionales, lo que suma a un promedio de 5.9%. La definición dada por el Gobierno de Paz Zamora en el todavía vigente D.S. 22409 (1990), estipula que las ONG funcionen “con fondos del Estado y/o cooperación externa”. Sin embargo cabe constatar, que el aporte porcentual del Estado a las ONG ha sido mínimo tanto en 1996 (Ministerio de Hacienda, 1997:621), como en 2010. Los diferentes niveles de las administraciones públicas aportan el 8%¹² de los fondos de las ONG bolivianas y hasta que punto estos fondos provienen originalmente de la Cooperación internacional es desconocido.

Casi 1 de 4 entidades no presta servicios gratuitos para sus beneficiarios/as y de esta forma el conjunto de las ONG ingresa el 5.5% de todos sus ingresos.

Con un peso aún menor se sitúan las donaciones privadas (3.6%) y la venta de productos (3.4%) - y además sólo 1 de 7 entidades cuentan con estas fuentes de financiación. Debido a que en el presente seminario se reflexiona de forma específica sobre el “Tratamiento de las ONG en la normativa tributaria” y la “Normativa relativa a la filantropía y su aplicación” resulta inevitable profundizar en estos puntos.

La venta de productos puede parecer una práctica coherente y asociada al gran número de proyectos productivos que desarrollan las ONG bolivianas. Sin embargo, por un lado, existen experiencias negativas por la recurrente insostenibilidad de los productos promovidos en el mercado local. Por el otro lado, existen empresas que comercializan a productos parecidos y la actividad de las ONG en este sector puede crear competencias desleales debido al apoyo financiero recibido bajo el concepto de donación. Y como este apoyo es limitado en el tiempo, los productos pueden tener problemas de sostenibilidad y a su vez resulta cuestionable hacer competencia a las empresas sin poder sostenerse a largo plazo sin financiación a fondo perdido. A su vez cabe profundizar hasta que punto una entidad sigue siendo ONG si se encuentra inmersa en la “comercialización” - con las lógicas y perfiles laborales asociadas.

¹² Este dato surge del cálculo global de los montos recibidos, que combina para cada ONG el porcentaje recibido de las administraciones públicas nacionales y el actual monto recibido en 2008; por lo que difiere de los datos de la tabla II. Se incluye por razones comparativas con los datos publicados en Ministerio de Hacienda (1997:65).

Respecto al tema de la filantropía, cabe constatar, que hasta la fecha no existe una corriente filantrópica arraigada en Bolivia, aunque existen clubs sociales u obras sociales eclesióásticas que recurren a modelos estadounidenses para reunir fondos muy ocasionalmente.¹³ En aquellos contextos la filosofía preponderante es el asistencialismo o la caridad, donde personas de clase alta y personas con aspiraciones de movilidad social ascendente aportan fondos monetarios y materiales para realizar actividades en favor de “los menos favorecidos”.

En este contexto surgen demandas para hacer más efectivas las donaciones a ONG específicas como gastos deducibles en materia tributaria o que el contribuyente pueda asignar de forma directa una parte de sus impuestos al conjunto de las ONG.

En cuanto resulta interesante promover las donaciones del sector privado lucrativo al sector privado no lucrativo - de las empresas a las ONG -, es muy importante evaluar las connotaciones económicas y políticas de estas iniciativas. En primer lugar, se debe justificar cómo el desvío de parte de los pagos tributarios obligatorios desde las administraciones públicas - en sus diferentes niveles de descentralización - a las ONG beneficie a la sociedad en su conjunto. Y aquello especialmente en un contexto donde pocas empresas privadas cumplen con sus obligaciones tributarias debidamente y por eso muchas administraciones públicas tienen problemas financieras crónicas.

En segundo lugar, los defensores de una deducción de donaciones de los impuestos deberían explicar como se puede evitar, que la filantropía se convierta en otra forma más de evasión de impuestos: mediante donaciones a ONG creadas ad hoc.

En tercer lugar, cabe reflexionar, si la deducción tributaria o la asignación de parte de los impuestos a pagar al sector de las ONG en su conjunto, puede mermar la capacidad de intervención del Estado, Gobernaciones y Municipalidades; ya que en efecto significa la reducción de los impuestos recaudados disponibles para la gestión pública. Y en este sentido la propuesta asume una dimensión política e ideológica, ya que promueve el rol de la empresa privada (y de las ONG) como actor de Desarrollo e intervención social y cultural, mientras limita la capacidad recaudatoria y por lo tanto de ejecución de las administraciones públicas. Cabe esperar, que por lo menos en el gobierno del MAS-ISPS este discurso a favor del sector privado no encontrará ningún apoyo. Más adelante en el presente texto se analizará el rol de la ideología neoliberal y la elevada disponibilidad de fondos en el desarrollo del sector de las ONG bolivianas.

En cuarto lugar, pero no menos relevante, cabe explicar porque se considera, que la filantropía sólo aumentaría con un régimen tributario más favorable - y en este sentido: a que se debe, que los mas pudientes sólo están dispuestos donar si no les cuesta nada. Entonces recibirían prestigio social, satisfacción y oportunidades sociales, económicas y políticas - todos aspectos asociados a la filantropía - a cambio de ninguna inversión financiera.

En resumen, en cuanto resulta importante considerar como problemática a la reducida participación cívica en espacios privados con intereses públicos, pero no partidistas - como puede ser una ONG -, también es pertinente analizar el modelo filantrópico en sí.

¹³ Por ejemplo: Rotary Club, Club de Leones o “Banquete de Migajas” de la Fundación Arco Iris.

Volviendo al análisis de los fuentes de financiación actual de las ONG bolivianas, cabe resumir, que las entidades han reducido el porcentaje proveniente de fuentes de ingreso diversificados y alternativos a la Cooperación internacional: se puede observar un incremento de la parte de los recursos que reciben las ONG bolivianas provenientes de la Cooperación internacional de 63% a 80%¹⁴ desde 1996 (Ministerio de Hacienda, 1997:652) y la lógica reducción de la parte de ingresos que se recibe mediante fuentes de financiación alternativas y diversificadas. A su vez se redujo el peso de los fondos propios en los monto ejecutados de 23% a 16%. Sandoval (1993:45) lo resume de la siguiente manera:

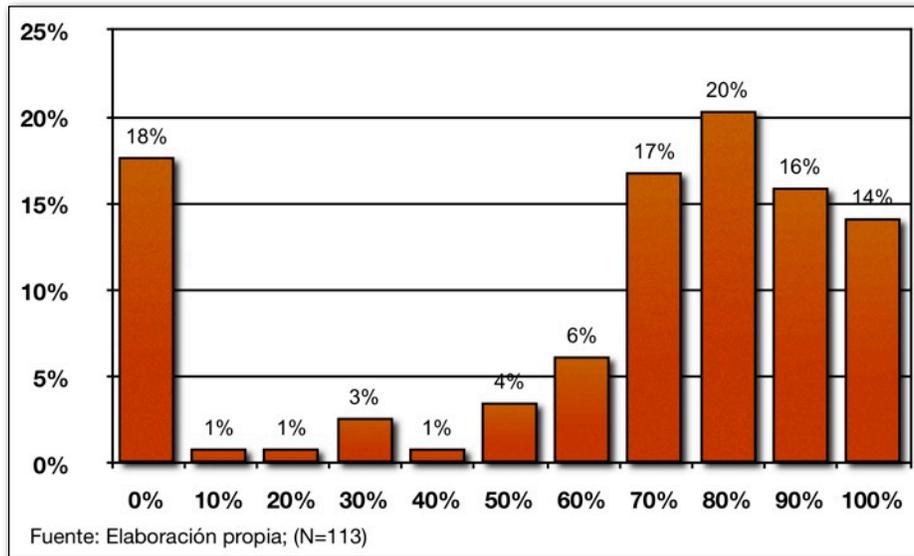
“Casi el 100% de los requerimientos económicos de las ONG para la ejecución de programas y proyectos en el área social, así como para su funcionamiento institucional, dependen del financiamiento externo.”

Estos datos contradicen el discurso de las mismas ONG bolivianas, según el cuál están en búsqueda de una mayor independencia institucional que corresponde a la necesidad de contar con fuentes estables y no condicionadas de financiación.

A su vez sí existe un grupo considerable, que hace constar que no recibe fondos de la Cooperación internacional: se trata de entidades de todo el territorio nacional, aunque La Paz destaca de forma desproporcional. A su vez, son entidades relativamente jóvenes, teniendo la mitad de estos casos menos de 5 años, lo que puede significar, que todavía no han podido obtener este tipo de financiación externa y dependen de fondos propios (como se analiza más adelante). A mayor edad de las ONG bolivianas aumenta de forma lineal la parte de los fondos provenientes de las 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, asociandola probablemente a una mayor experiencia e institucionalización.

¹⁴ Este dato surge del cálculo global de los montos recibidos, que combina para cada ONG el porcentaje recibido de la Cooperación internacional y el actual monto recibido en 2008; por lo que difiere de los datos de la tabla II. Se incluye por razones comparativas con los datos publicados en Ministerio de Hacienda (1997:65).

Gráfico 2 - Porcentaje de fondos provenientes de la Cooperación internacional (2008)



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), que, considerando en primer lugar, el efecto inflacionario y los tipos de cambio, 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 y parece confirmar lo expuesto por Sandoval (1993:15) y Arrellano-López y Petras, (1994:74, 81-83) y Kohl (2007:136-137). De esta forma se subraya el carácter interconectado e interdependiente de estos dos sectores económicos y políticos.

En base a los datos recogidos se puede estimar para el año 2008 un monto global de U\$167,9 millones procedentes de la Cooperación internacional y la ya mencionada existencia de 604 ONG bolivianas. Estos datos difieren de los publicados por Álvarez Téllez (Nueva Economía, 2010), quien estimó la existencia de 1.000 ONG - incluyendo a ONG extranjeras - que reciben alrededor de U\$200 millones por año.

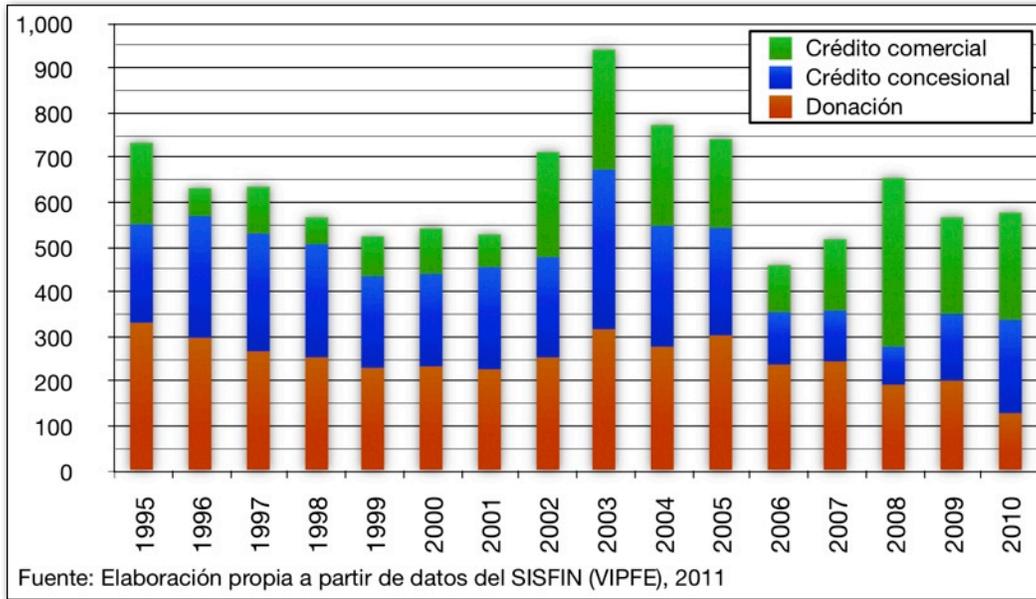
El conjunto de la Cooperación internacional desembolsó en 2008 en concepto de donaciones directamente a las ONG bolivianas solo un 14% menos que destinaron al Estado boliviano. En esta comparación se debe considerar, que las ONG nacionales recibieron además fondos de ONG internacionales¹⁵, mientras los fondos donados al Estado boliviano provienen exclusivamente de financiadores públicos bilaterales y multilaterales, en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

En base a los datos obtenidos mediante la encuesta y los facilitados por el VIPFE, se puede estimar, que las ONG bolivianas captan directamente el 46% de todas las donaciones que desembolsa la Cooperación internacional en Bolivia, mientras el gobierno central recibe el

¹⁵ Por la ausencia de datos desagregados, no se puede incluir en los cálculos aquí reflejados.

54%. El VIPFE por su parte estima para el año 2010, que de forma directa o mediante ONGDs internacionales¹⁶ la Cooperación internacional ingresó a Bolivia en concepto de donaciones el monto de U\$228 millones¹⁷ adicionales a las U\$129 millones desembolsados al gobierno boliviano (y registrados en el VIPFE). Estos datos implican, que el 64% de los fondos externos donados se canalizan sin la intervención del gobierno central.¹⁸

Gráfico 3 - Financiación pública externa, por tipo de financiamiento, 1995-2010 (en millones de U\$)¹⁹



El monto global ingresado a Bolivia del exterior en concepto de donaciones en 2008 se puede estimar por lo tanto en U\$455,4 millones. Estos datos no han podido ser contrastados, debido a que no existen datos sistematizados ni de los donantes, ni del gobierno boliviano, que incluyen tanto a la AOD como las demás donaciones. La AOD recibida por los gobiernos bolivianos se refleja en el gráfico 3, que muestra una paulatina reducción de la misma desde el año 2005.

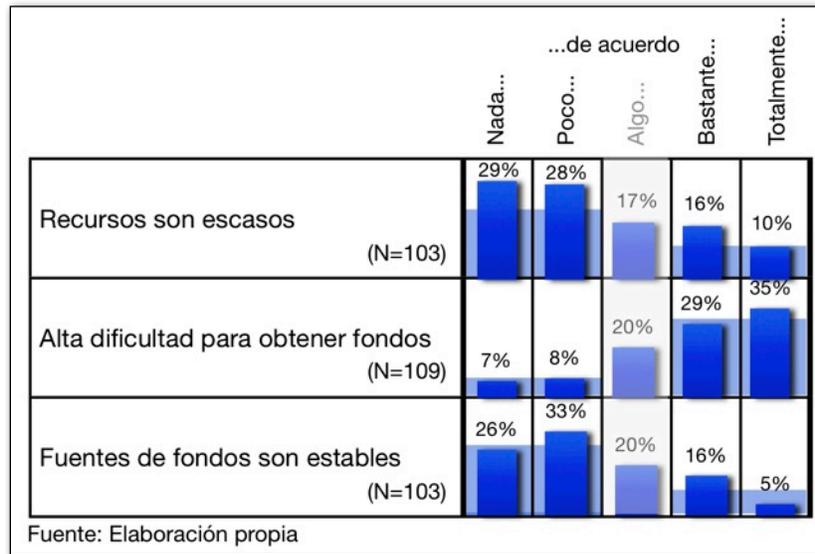
¹⁶ Las ONGD internacionales son financiadoras, receptoras y ejecutoras al mismo tiempo. En 2008 el 33% de sus fondos globales ejecutados de U\$96,1 millones (CONGI, 2009) provenían de las agencias multilaterales y bilaterales. Las ONGD también constituyen un mediador para canalizar fondos de la Cooperación internacional a ONG locales, ya que muchos de sus proyectos se realizan mediante estas entidades locales.

¹⁷ Presentación de Jaime Garrón (VIPFE) en la *Consulta Nacional "Cambios en las políticas de cooperación y desarrollo en Bolivia"* (La Paz, Bolivia, 15.06.2011)

¹⁸ Existen estimaciones no contrastadas, 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.

¹⁹ La distribución porcentual se refleja en el gráfico 6.

Gráfico 4 - Percepciones respecto a las fuentes de financiación²⁰



En el gráfico 4 se observa, que la mayoría de las entidades consultadas no percibe una escasez de fondos, aunque sí existe un grupo importante (26%) que sí las percibe como escasos. A su vez, la disponibilidad de fondos no implica que sean fáciles de acceder: se observa que la gran mayoría de las entidades refleja esta opinión.

Fernandes (1994:70) explícita 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 crítica bastante a la poca estabilidad de las fuentes de financiación. Reclons (2000:48) 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.”

La tendencia de percibir a los recursos como no escasos, pero sí como difícil de obtenerlos; se acentúa en las ONG micros (1 a 9 personas) y grandes (más de 50 empleados/as) - las primeras probablemente para obtener fondo alguno y las segundas para obtener recursos suficientes para poder mantener sus complejas estructuras organizacionales.

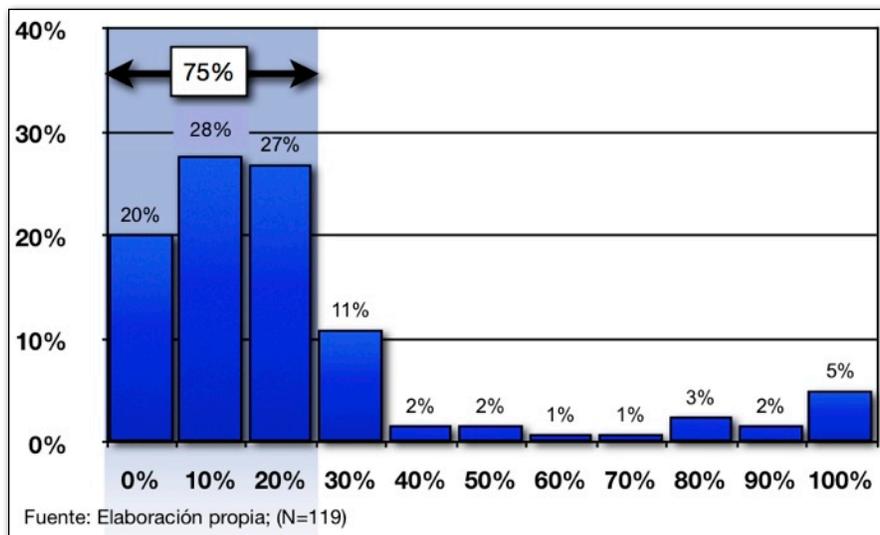
En el gráfico 5 se observa, que el 20% de las ONG bolivianas invirtió ningún recurso financiero propio, que más de la mitad invirtió entre 10% y 20% de fondos propios en el año 2008 y que el 5% llegan a cubrir sus gastos enteramente con fondos propios. Desde 1996 se ha reducido

²⁰ Debido a que las fuentes de financiación son casi en exclusivo de la Cooperación internacional, lo que expresan las ONG en este sentido hace referencia principalmente a los donantes extranjeros.

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 esto cabría de esperar debido a las exigencias para poder obtener la Personalidad jurídica de Fundación - la existencia de fondos propios - 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.

Gráfico 5 - Fondos propios ejecutados, como parte del Monto ejecutado (2008)



Resulta complejo interpretar a 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 indica 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 sus fondos de la Cooperación internacional - el 72% de las entidades - no varían 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 expuestos a condicionantes de aumentar la inversión de fondos propios - por lo menos no a niveles medios superiores al 20%; y a su vez, sí pueden reducir la parte de los fondos propios invertidos por contar con una fuente de financiación 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.

Cabe resumir, que las ONG bolivianas sólo son No Gubernamentales en relación al gobierno boliviano, ya que en primer lugar, la parte de los fondos propios se redujo a 16% y en segundo lugar, porque el 66% de las entidades recibe por lo menos 70% de sus fondos de la Cooperación internacional - que en gran parte son fondos de entidades públicas de países del Norte (y que se canalizan a las ONG locales a través de ONGDs internacionales y agencias de cooperación multilaterales y bilaterales).

4. Dependencia y autonomía en las ONG

Como un resultado del presente estudio cabe destacar el aumento en la dependencia financiera de los donantes de la Cooperación internacional, reflejado en un fracaso de aumentar y diversificar los fuentes de financiación alternativas a los donantes extranjeros. La relación estrecha - anteriormente abarcada - entre un aumento de los fondos disponibles y el aumento del número de ONG es un aspecto revelador.

El término dependencia se aplica en su connotación de que las ONG prácticamente no cuentan con otras fuentes de financiación y por lo tanto, se puede asumir, que sí la Cooperación internacional dejaría de desembolsar recursos, significaría que las ONG desaparecerían. En el presente trabajo no se evalúa - por no contar todavía con los datos respectivos - si esta dependencia financiera implica que las ONG sean tan débiles como para cumplir meramente un papel ejecutor de intereses e ideas externas - en forma de proyectos, programas y publicaciones.

Cuanto se consultó la percepción de las mismas entidades al respecto, se detecta, que aunque el conjunto de las ONG bolivianas afirma la propia autonomía, existe un 20% que se percibe como dependiente - una tendencia que se acentúa entre las ONG con un apoyo mayor de la Cooperación internacional. También respecto a la cuestión de que si logran mantener la propia ideología frente a un pragmatismo o realismo, las entidades más vinculadas en su dimensión financiera a los donantes extranjeros expresan que ceden (en parte) en su ideología.

Barrios Suvelza (1997:5) detecta la existencia de un pragmatismo necesario en las ONG frente a las condicionantes vinculadas a la financiación externa, debido sobre todo a una falta de recursos locales que permiten prescindir de los donantes extranjeros. Y también las mismas ONG afirman esta situación en ocasiones: "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 defiende, que en relaciones institucionales de larga duración pueden surgir valores compartidos entre receptores y donantes (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 88).

En una perspectiva histórica se puede asociar la evolución del sector de las ONG a varias contingencias políticas y económicas. La transición a la democracia en 1982 permitió la vuelta 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 UDP (1984) y las medidas de la Política del Ajuste Estructural bajo el D.S. 21060 en el gobierno de Paz Estenssoro (MNR) 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 de corte neoliberal del FMI y de los donantes, de que las ONG - como parte del sector privado - constituyeron un agente de Desarrollo alternativo eficaz y transparente al Estado. Por lo tanto, el aumento del número de ONG 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 Edwards 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).

Mediante los procesos de la descentralización administrativa vinculadas a la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de 1994) y la Ley de Descentralización administrativa (Ley 1654 de 1995), parte de las 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 de capacitar a los nuevos cuadros técnicos municipales.

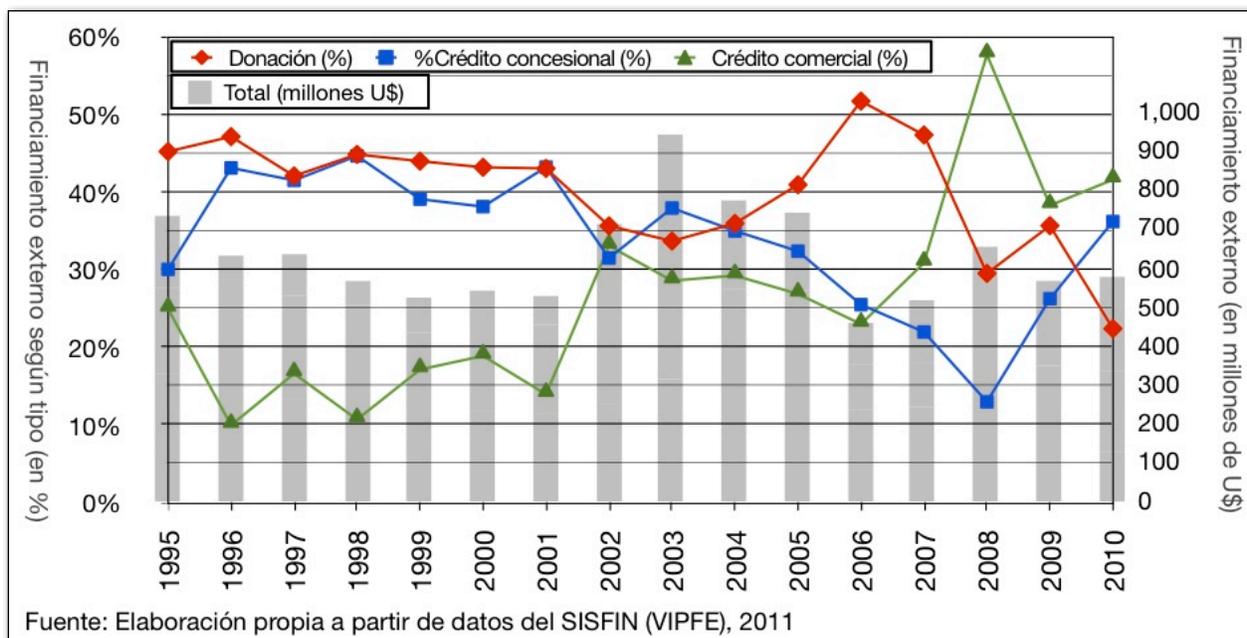
Este mismo proceso incrementó posteriormente la competencia por recursos entre los nuevos municipios y las ONG (Recolons, 2000:58; Kohl, 2007:221-222), que explica en parte el importante declive en el número de entidades fundadas entre 1997 y 1999.

Por otro lado, otros/as autores/as rechazan las teorías explicativas del desarrollo de las ONG bolivianas que toman como referencia exclusiva a coyunturas externas de financiación y política, para plantear una aproximación economicista en base al modelo del equilibrio del mercado entre la oferta de las ONG y la demanda de los/las beneficiarios/as. 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.

El aumento del número de ONG en un momento de crisis social y económica - como la crisis monetaria entre 1984 y 1986 y la recesión económica entre 1999 y 2001 -, se puede explicar también mediante la falta de oportunidad laboral en el sector público y la empresa privada para los/las profesionales/as bolivianos/as 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). Van Niekerk (1995:26), define a las entidades que surgen de esta forma como “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 la coyuntura actual cabe mencionar, que a 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 petrolera producto de la nacionalización, que se expresa en la reducción de la AOD en el Producto Interior Bruto (PIB) del 12% en 2003 al 4,4% en 2009.²¹

Gráfico 6 - Tipo de Financiación pública externa de Bolivia, 1995 - 2010 (en porcentajes) ²²



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

²¹ Fuentes: Rodríguez-Carmona (2009:25) y OECD/Banco Mundial, <http://www.oecd.org/dataoecd/56/6/1867487.gif>, [04.04.2011]

²² Los montos de cada tipo de financiación externa se reflejan en el gráfico 3.

comerciales y concesionales²³ 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. En el gráfico 6 se observa, que en 2010 las donaciones por primera vez desde 1995 forman el tipo de financiación externa menos importante (22%) para el Estado boliviano, mientras los créditos comerciales desde el 2008 constituyen el tipo mas relevante (entre 39% y 58%).

La alineación de los donantes al PND y la mayor contratación de créditos - aspiraciones legítimas hacía una mayor horizontalidad entre las agencias de la Cooperación internacional y el Estado boliviano - tiene como consecuencia la pérdida del rol de canalizador cuasi-exclusivo de los fondos de la Cooperación internacional por parte de las ONG. Esta situación se pronuncia debido a la incipiente tendencia de desembolsar fondos externos directamente a algunas Organizaciones Sociales.

A su vez, el hecho de que en la coyuntura política y económica presente, el Estado boliviano no ha aumentado la transferencia de fondos públicos - a diferencia con los gobiernos de los 1980s, el gobierno del MAS dispone de fondos propios mucho más elevados - hacía las ONG bolivianas para hacerlas parte funcional o por lo menos ejecutora de las políticas públicas sociales, es señal de un elevado grado de desconfianza hacía las ONG y de un centralismo gubernamental.

Todos estos factores dibujan una imagen de un sector de organizaciones privadas no lucrativas, denominadas ONG, que en gran parte dependen de flujos de recursos de la Cooperación internacional - mediante sus diferentes tipos de entidades intermediarias, cada una a su vez con dependencias propias. En una visión histórica cabe destacar, que la dependencia se agravó desde los gobiernos neoliberales hasta el gobierno del MAS-ISPS. Tanto la reducción de fondos propios reinvertidos por las ONG, como el hecho que 1 de 5 entidades dispone de menos de U\$20.000 al año, indican hacía una precariedad más elevada.

²³ 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.

5. Bibliografía

ANHEIER, Helmut y SALAMON, Lester (1998), *The nonprofit sector in the developing world : a comparative analysis*, Manchester University Press, Manchester

ARRELLANO-LÓPEZ, Sonia y PETRAS, James (1994), “La ambigua ayuda de las ONG en Bolivia”, *Nueva Sociedad*, n° 131, mayo-junio 1994, Caracas

BARRIOS SUVELZA, Franz Xavier (1997), *El futuro de las ONG's o las ONG's del futuro - Gestión de recursos, proyectos e intervenciones*, PLURAL, La Paz

BAZOBERRY CHALI, Óscar y RUIZ, Carmen Beatriz (2010), *¿Qué esperar de las ONG?, Enfoques y prácticas de desarrollo rural en los países andinos*, EED, Bonn

EDWARDS, Michael y HULME, David (1996), *Non-governmental organizations-performance and accountability: Beyond the magic bullet*, Earthscan, London

FERNANDES, Rubem C. (1994), *Privado aunque pública*, Civicus, Rio de Janeiro

FUNDACIÓN JUBILEO (2009), “¿Continúa la Cadena de la Deuda Externa para Bolivia?”, *Reporte de Coyuntura*, No 8, Octubre 2009, Fundación Jubileo, La Paz [http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/Reporte_Coyuntura_N_8_Deuda_Externa.pdf] [21.06.2011]

KOHL, Benjamin (2007), *El Bumerán boliviano*, Plural, La Paz

LEÓN, Rosario y TORANZO ROCA, Carlos (Coord.), *Debate regional: El chapare actual; sindicatos y ONG's en la región*, CERES e ILDIS, Cochabamba

LIENDO, Roxana (2009), *Participación Popular y el Movimiento Campesino Aymara*, CIPCA, La Paz

MINISTERIO DE HACIENDA (1997), *Directorio Nacional de ONG en Bolivia 1997*, Ministerio de Hacienda, Secretaria Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo, La Paz

PERES, José Antonio y CASANOVAS, Maurico (1992), *Aproximación al origen, evolución y desarrollo de las ONG en Bolivia (Versión Final)*, CEP, La Paz

RECOLONS, Marcos (2000), “Amor libre de las ONGD del norte: Norte y Sur, una relación demasiadas veces ambigua”, *Cuarto Intermedio*, vol. 54, febrero 2000, Cochabamba

SANDOVAL, Godofredo (1993), *Las ONG's y los caminos del desarrollo*, CEP, La Paz

VAN NIEKERK, Nico (1992), *La Cooperación internacional y la persistencia de la pobreza en los Andes bolivianos*, UNITAS & MCTH, La Paz

Publicado en Laserne, R. (ed.) (2011), *Filantropía y desarrollo: Ensayos para potenciar el aporte de las ONGs en Bolivia*, Análisis nº13, Fundación Milenio, La Paz, pp. 3-20

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*, GOM y CEP, La Paz

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

Artículos de periódicos

LA RAZÓN (2007), “El Gobierno busca regular a más de 600 ONG sin registro”, *La Razón*, La Paz, 24.10.2007

ÁLVAREZ TÉLLEZ, Fidel (2010), “El financiamiento de las ONG’s”, *Nueva Economía*, La Paz, 22.02.2010