



UNIVERSIDAD DE CHILE
Instituto de Estudios Internacionales

El “principio de alianzas incluyentes” de la agenda de la eficacia de la cooperación al desarrollo: El entorno para las ONG nacionales y extranjeras en Bolivia, 2015-2022

The “principle of inclusive partnerships” of the development cooperation effectiveness agenda: The environment for domestic and foreign NGOs in Bolivia, 2015-2022

ESTUDIO DE CASO PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Goretti Jessica Suarez Mamani

Profesora guía: Dra. Cristina Lazo Vergara

Santiago de Chile

Enero 2024

DEDICATORIA

A todas aquellas personas que con su trabajo honesto buscan mejorar el futuro de otros.

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de esta etapa de formación académica no hubiera sido posible sin el acompañamiento incondicional de mis padres y hermanos, a quienes les agradezco por su enorme paciencia.

A todos mis amigos que estuvieron apoyándome no solo en la recopilación de la información, sino también que estuvieron alentándome.

A todas las ONG y funcionarios públicos que me brindaron parte de su tiempo, que confiaron en mí y que creen en el trabajo académico.

A todas aquellas personas que estuvieron en la predisposición de compartir sus conocimientos y experiencia laboral.

A la Dra. Cristina Lazo, quien aceptó guiarme en esta última etapa del magíster, por su paciencia, por haber compartido su experiencia laboral, por sus retroalimentaciones, sus recomendaciones, y por su confianza.



ÍNDICE

Resumen	v
Abstract	vi
Lista de cuadros	vii
Lista de figuras	vii
Lista de tablas	viii
Lista de acrónimos y siglas	viii
INTRODUCCIÓN	1
I. Problema de investigación y justificación	3
II. Pregunta de investigación	9
III. Objetivo general y específicos.....	10
IV. Hipótesis.....	10
V. Metodología.....	10
ANTECEDENTES: Las ONG como actores del sistema internacional de cooperación al desarrollo, su relación con el Estado y las posibilidades de creación de alianzas Estado-ONGs.	16
CAPÍTULO I: Marco teórico y conceptual	30
1.1. Marco teórico	30
1.2. Marco conceptual.....	37
1.2.1. Cooperación eficaz al desarrollo	37
1.2.2. Alianzas incluyentes	38
1.2.3. Organizaciones de la Sociedad Civil	40
1.2.4. Organizaciones No Gubernamentales.....	44
CAPÍTULO II: Caracterización de las alianzas para el desarrollo establecidas por Bolivia en el período 2015-2022	48
2.1. Antecedentes: Cooperación internacional para el desarrollo	48
2.2. Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por Bolivia.....	51
2.3. Participación de Bolivia en iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular.....	60
2.3.1. Cooperación Sur-Sur demandada y ofertada	60
2.3.2. Cooperación Triangular	63
2.4. Alianzas de los socios para el desarrollo con Organizaciones No Gubernamentales	69



CAPÍTULO III: El rol de las ONG nacionales y extranjeras en Bolivia, su marco normativo e institucional, y las características de su relación con donantes y aliados.....	75
3.1. Caracterización de las ONG nacionales y extranjeras.....	77
3.2. Las ONG y las políticas nacionales de desarrollo.....	87
3.3. Eficacia de las ONG en el desarrollo: Asociación, coordinación, apego a principios internacionales, transparencia y rendición de cuentas.	91
3.4. Los socios para el desarrollo y las ONG.....	99
3.5. Marco normativo y regulatorio en el que operan las ONG.....	107
3.6. Ámbitos de la interacción y alineación de intereses.....	117
CAPÍTULO IV: El Estado boliviano, las ONG y sus socios para el desarrollo frente al principio de “alianzas incluyentes”.....	120
CONCLUSIONES.....	131
BIBLIOGRAFÍA.....	135
ANEXOS.....	147
Anexo 1:.....	147
Anexo 2: Procedimiento para la inscripción de ONGs en el RUN ONGs.....	148
Anexo 3: Procedimiento para la renovación de ONGs en el RUN ONG´s.....	149
Anexo 4: Población en situación de pobreza extrema y pobreza en Bolivia y América Latina, 2006-2022.....	149
Anexo 5: Ficha técnica de entrevistas.....	150
Anexo 6: Codificación de entrevistas.....	151



Resumen

Esta investigación tiene por objetivo analizar si en Bolivia se ha creado un entorno (político, jurídico y de políticas) que facilite la generación de “alianzas incluyentes para el desarrollo” entre el Estado y las ONG nacionales y extranjeras, partiendo de la idea del “principio de alianzas incluyentes” de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED). Este principio convoca a los múltiples actores del desarrollo, incluidos las organizaciones de la sociedad civil, a contribuir en un entorno que genere confianza, respeto mutuo y complementación en forma coordinada, reconociendo los roles diferentes.

A partir de los criterios definidos en el nuevo Marco de Monitoreo de la Alianza Global del año 2022 y la literatura revisada se identificaron seis categorías para el análisis de dicho entorno, para lo cual se recurrieron a fuentes primarias y secundarias. Los hallazgos de la investigación permiten concluir que: la falta de voluntad política e interés del gobierno de trabajar con las ONG, arguyendo desde el 2015 que su trabajo en el país ya no es necesario dado el nivel de reducción de la pobreza; la existencia de un marco normativo con vacíos legales, confuso y con dificultades para su cumplimiento; la debilidad institucional; la limitada participación de las ONG en el diseño y formulación de las políticas de desarrollo; la ausencia de un sector de las ONG claramente organizada y con liderazgo; la existencia de un sector de las ONG, principalmente las nacionales, con una insuficiente diversificación de fuentes de financiamiento y dependiente de los fondos de la cooperación internacional; y la ausencia de una alineación de intereses entre ambos actores, no permiten hablar de la existencia de un entorno que facilite la generación de “alianzas incluyentes para el desarrollo” entre el Estado boliviano y las ONG nacionales y extranjeras.

PALABRAS CLAVES: ONGs, alianzas incluyentes, cooperación internacional para el desarrollo, sociedad civil.



Abstract

The objective of this research is to analyze whether a (political, legal and policy) environment has been created in Bolivia that facilitates the generation of "inclusive partnerships for development" between the State and domestic and foreign NGOs, based on the idea of the "principle of inclusive partnerships" of the Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC). This principle calls on the multiple actors of development, including civil society organizations, to contribute in an environment that builds trust, mutual respect and complementarity in a coordinated manner, recognizing different roles.

Based on the criteria defined in the new 2022 Global Partnership Monitoring Framework and the literature reviewed, six categories were identified for the analysis of this environment, for which primary and secondary sources were used. The findings of the research allow us to conclude that: the lack of political will and interest of the government to work with NGOs, arguing since 2015 that their work in the country is no longer necessary given the level of poverty reduction; the existence of a regulatory framework with legal gaps, confusing and difficulties in enforcement; institutional weakness; the limited participation of NGOs in the design and formulation of development policies; the absence of a clearly organized and led NGO sector; the existence of a sector of NGOs, mainly domestic NGOs, with insufficient diversification of sources of financing and dependence on international cooperation funds; and the absence of an alignment of interests between two actors, do not allow us to speak of the existence of an environment that facilitates the creation of "inclusive partnerships for development" between the Bolivian State and domestic and foreign NGOs.

KEY WORDS: NGOs, inclusive partnerships, international development cooperation, civil society.



Lista de cuadros

Cuadro 1: El marco de monitoreo de la alianza global: resumen

Cuadro 2: Criterios de monitoreo del componente “Entorno favorable para las OSC”

Cuadro 3: Marco institucional para el funcionamiento de las ONG en Bolivia

Lista de figuras

Figura 1: Los mayores donantes bilaterales escasamente brindan ayuda directamente a los gobiernos receptores y/o a las organizaciones locales

Figura 2: Ayuda Oficial al Desarrollo por regiones, 2015-2021

Figura 3: Ayuda Oficial al Desarrollo Neta recibida por Bolivia, Colombia, Haití, y América Latina y el Caribe, 2010-2021

Figura 4: Mayores receptores de AOD Neta acumulada de América Latina y el Caribe, 2015-2021

Figura 5: Mayores socios bilaterales y multilaterales de AOD Neta acumulada de Bolivia, 2015-2021

Figura 6: AOD Bruta recibida por Bolivia por sectores, 2015-2021

Figura 7: AOD Bruta canalizada a través del Sector Público, ONGs y Sociedad Civil, Sector Privado, Academia y Org. multilaterales, 2015-2021

Figura 8: Porcentaje de la AOD Bruta bilateral y multilateral canalizada a través de ONGs y Sociedad Civil, 2015-2021

Figura 9: Distribución de los proyectos de CT en los que Bolivia participó como receptor, según sector de actividad y ámbito de actuación, 2019

Figura 10: CSS bilateral, Cooperación Triangular y CSS regional en los que Bolivia participó como receptor, según sectores, 2015-2021

Figura 11: CSS bilateral, Cooperación Triangular y CSS regional ofertada por Bolivia, por sectores, 2015-2021.

Lista de tablas

Tabla 1: Determinantes de la relación ONGs – gobierno

Tabla 2: Iniciativas de CSS bilateral y regional recibida y ofertada por Bolivia, 2015-2021

Tabla 3: Participación de Bolivia en iniciativas de Cooperación Triangular, 2015-2021

Tabla 4: Iniciativas seleccionadas de asociaciones entre socios para el desarrollo de Bolivia y ONGs, 2015-2022.

Tabla 5: Entrevistas a actores

Lista de acrónimos y siglas

AEAD	Agenda de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo
AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
ALyC	América Latina y el Caribe
AMCB	Acuerdo Marco de Cooperación Básica
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNS	Cooperación Norte – Sur
CONGI	Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales
CPE	Constitución Política del Estado
CSS	Cooperación Sur- Sur
CT	Cooperación Triangular
D.S.	Decreto Supremo
ECOSOC	Economic and Social Council
GBM	Grupo del Banco Mundial
GRUS	Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
MAS	Movimiento al Socialismo



MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RED UNITAS	Red Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social
RUN ONGs	Registro Único Nacional de ONGs
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SICD	Sistema Internacional de cooperación para el desarrollo
SIREPEJU	Sistema de Registro de Personalidades Jurídicas
UNICEF	United Nations Children's Fund
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo



INTRODUCCIÓN

En el periodo llamado el de la Guerra Fría (1947-1989), si bien la cooperación internacional para el desarrollo (CID) encontró su legitimidad en los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creada en 1945, convocando a los países del mundo a realizar la cooperación para la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, este terminó germinando como un instrumento más de política exterior de las potencias hegemónicas surgidas de la Segunda Guerra Mundial (SGM), a saber, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), quienes en un contexto de enfrentamiento político, geopolítico, económico, cultural y militar recurrieron a la misma para ampliar sus áreas de influencia y contener el avance geopolítico del rival.

Esta instrumentalización de la CID - alejada de una preocupación genuina de luchar contra la pobreza y la desigualdad, sacar del “subdesarrollo” a países africanos, latinoamericanos y asiáticos, y caracterizado por la condicionalidad y discrecionalidad de la ayuda - y los escasos resultados de desarrollo en el Sur global terminaron generando cuestionamientos al mismo sistema internacional de cooperación, y demandas de una mayor eficacia de la misma. Esto llevó a que a principios de este siglo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)¹, el principal foro internacional de los países (industrializados) proveedores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), impulsasen la Agenda de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (AEAD), que el año 2005 aprobó la Declaración de París con cinco principios que deberían guiar la cooperación internacional, es decir la Cooperación Norte-Sur, para que la misma sea eficaz, a saber: Apropiación de los países receptores de ayuda de sus planes y estrategias de desarrollo; alineamiento de los donantes; armonización de las acciones de los donantes; gestión por resultados; y responsabilidad mutua. El año 2011, la AEAD se transformó en la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED),

¹ Su objetivo es promover la cooperación para el desarrollo, así como políticas que contribuyan al desarrollo sostenible a nivel internacional. Véase: https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/2016_Adhesi%C3%B3n_al_comit%C3%A9_de_ayuda_al_desarrollo.pdf

como una estrategia para incluir en la agenda a todos los actores del desarrollo, a saber, gobiernos locales, parlamentos, sociedad civil, sector privado, organizaciones filantrópicas, entre otros; así como, a los actores de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CT).

La AGCED como foro político, y creada bajo el objetivo de definir los parámetros para que la cooperación al desarrollo incremente su eficacia para reducir la pobreza y la desigualdad a nivel mundial, reestructuró los principios de la Declaración de París bajo la idea de que la cooperación contribuya de manera eficaz a los esfuerzos de desarrollo de los países socios (hasta ese momento llamados receptores), quedando de la siguiente manera: *apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo; enfoque en los resultados; alianzas incluyentes para el desarrollo; y transparencia y responsabilidad compartida*. El principio de alianzas incluyentes, retomado en la presente investigación, emplaza a los diversos actores del desarrollo, incluidos a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como parte de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), a forjar alianzas entre múltiples actores.

Sobre estos actores, en el mismo contexto post SGM, es posible ubicar el nacimiento de las ONG como las conocemos hoy, como actoras de las relaciones internacionales (en el caso de las ONG internacionales) y del sistema internacional de cooperación. En la Carta de las Naciones Unidas de 1945 se reconoció formalmente su existencia cuando la misma autorizó como parte de sus procedimientos a uno de los órganos principales de la ONU, a saber, al Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés), a realizar “arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”².

Si bien, el término “organización no gubernamental” es muy amplio y genérico, y puede incluir a federaciones internacionales de sindicatos, cámaras de comercio,

² Véase: Naciones Unidas (s.f.). Carta de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter> [accedido: 25 de marzo de 2023].



asociaciones de diversa índole, consejos de mujeres u otros grupos vulnerables, fundaciones, congregaciones religiosas, entre otros, las ONG que interesan a la presente investigación son las enfocadas al desarrollo o identificadas por el Banco Mundial (BM) como de tipo operativas, es decir organizaciones cuyo “propósito principal es el diseño e implementación de proyectos concernientes al desarrollo”, las que pueden tener su base en la comunidad, en un país en desarrollo o ser internacionales con sede en un país desarrollado³.

Los antecedentes descritos, respecto al germen del *principio de alianzas incluyentes para el desarrollo* y la irrupción de las ONG como actoras del sistema internacional de cooperación al desarrollo, permiten situar en un contexto más amplio el problema, los objetivos y la hipótesis que guían el presente trabajo.

I. Problema de investigación y justificación

El punto de partida de la AEAD y su sucesora la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, que terminó delineando el principio de “alianzas incluyentes para el desarrollo”, se encuentra en el entonces Objetivo de Desarrollo del Milenio 8 (ODM) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo, aprobado en septiembre del año 2000 en la Cumbre del Milenio. Este objetivo convocaba a impulsar la asociación mundial para el desarrollo, de forma tal que, los países menos desarrollados puedan acceder a condiciones más justas y equitativas en “temas de comercio internacional, tratamiento de la deuda externa y acceso a la cooperación internacional.”⁴

³ Véase: NGO CONSULTANCY (24 de julio de 2014). Classification of NGOs by the World Bank. <https://www.ngoregistration.org/classification-of-ngos-by-world-bank/>

⁴ Los ODM fueron aprobados por 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas reunidos en New York. Estos objetivos, diseñados bajo el liderazgo del Comité de la Ayuda al Desarrollo, incluían: 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2: Lograr la enseñanza primaria universal; 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4: Reducir la mortalidad de los niños; 5: Mejorar la salud materna; 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8: Fomentar una alianza mundial para el Desarrollo. Véase: CEPAL (s.f.). Objetivos de Desarrollo del Milenio. <https://www.cepal.org/es/temas/objetivos-de-desarrollo-del-milenio-odm/objetivos-desarrollo-milenio#ODM%208>

Posteriormente, el año 2002, tiene lugar la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey (México), organizada por Naciones Unidas. El objetivo de la misma era diversificar las fuentes de financiamiento para el desarrollo y el logro de los ODM, y se apela a una AOD más eficaz para tener mayor impacto en el desarrollo. Así, esta conferencia y los posteriores seminarios regionales que tuvieron lugar en Jamaica, Viet Nam y Etiopía fueron la antesala de lo que formalmente, desde el año 2003, vendría a ser la AEAD. Ese año, la OCDE-CAD organizó el I Foro de Alto Nivel sobre la Armonización en Roma (Italia), de la que participaron instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, instituciones financieras multilaterales y países asociados. La armonización no buscaba otra cosa que evitar la duplicación de esfuerzos y que los donantes coordinen sus actividades para no rebasar la capacidad institucional de los países receptores de AOD, asimismo, el objetivo era reducir los costos de transacción impuestos a los países receptores de ayuda por la diversidad de los procedimientos de los donantes; y por su parte, los países en desarrollo deberían emprender las reformas necesarias para conseguir que los donantes confíen en sus sistemas nacionales⁵ (como el sistema de gestión financiera, adquisiciones, transparencia, monitoreo y evaluación, entre otros).

El año 2005 tuvo lugar el II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en París (Francia), este foro habla explícitamente de la “eficacia de la ayuda” (en referencia a la AOD), es decir que la cooperación de la que hablaba estaba circunscrita a la ofrecida por los miembros del CAD y los organismos multilaterales, y esto se deduce por el hecho de que los participantes del Foro fueron únicamente representantes de los países desarrollados, en desarrollo y organismos multilaterales de desarrollo. Este foro marcó un hito al aprobar los principios rectores para una ayuda que contribuya al desarrollo, es así que, en la Declaración de París de 2005 se establecieron cinco principios: apropiación, armonización, alineamiento, gestión por

⁵ Véase: Declaración de Roma sobre la armonización, 2003.
http://portal.apci.gob.pe/portal/archivos/Declaracion_Roma_2003.pdf



resultados y responsabilidad mutua; con el objetivo de mejorar y a la vez monitorear la calidad de la ayuda a través de 12 indicadores⁶.

El III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda tendría lugar el 2008 en Accra (Ghana), la preocupación en el foro giró en torno a acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París dado que los avances no estaban siendo suficientes. Para lograr este objetivo se entendió que era necesario abordar tres desafíos: 1. Los países en desarrollo deberían asumir el liderazgo de sus políticas de desarrollo y los donantes respetar las prioridades nacionales; 2. Era necesario *construir asociaciones más eficaces e inclusivas*, es decir se reconoció la importancia de las asociaciones para el desarrollo con diversos actores no solo con los donantes bilaterales y multilaterales sino también los fondos mundiales, organizaciones de la sociedad civil y sector privado; y 3. El logro de resultados de desarrollo, y la rendición de cuentas que conlleva, debería ser parte esencial de todos los esfuerzos. Asimismo, se reconoció la importancia de aumentar la capacidad de todos los actores para su efectiva participación en las políticas de desarrollo: parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios de comunicación y sector privado⁷.

El segundo desafío planteado en Accra llevó a que, al IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en 2011 en Busan (Corea del Sur), asistan no solo los representantes de los gobiernos y de los organismos bilaterales y multilaterales sino también de la sociedad civil, de los parlamentos y del sector privado. En Busan se reconoce que la AOD es solo una parte de la solución a los problemas del desarrollo y que es necesario cambiar de enfoque desde “la eficacia de la ayuda” a “la eficacia de la cooperación”, lo cual exigía un nuevo marco; es así que se aprueban los cuatro principios anteriormente señalados, a saber: 1. Apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo; 2. Enfoque en los resultados; 3. Alianzas

⁶ Véase: Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, 2005. <http://portal.apci.gob.pe/legal/archivos/DeclaraciondeParis.pdf>

⁷ Véase: Programa de Acción de Accra. <http://femp.femp.es/files/566-859-archivo/FINAL-AAA-in-Spanish%5B1%5D.pdf>



incluyentes para el desarrollo; y 4. Transparencia y responsabilidad compartida. El tercer principio reconoce las contribuciones que pueden hacer las organizaciones de la sociedad civil (a la que pertenecen las ONG) y los actores privados, partiendo del aprovechamiento de sus logros e innovaciones, reconociendo su diversidad y complementariedad de las funciones de todos los actores, y teniendo en cuenta sus características específicas (Alianza de Busan, 2011). Asimismo, termina creándose la AGCED.

En la Primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED el año 2014 en la Ciudad de México (México), si bien se acordó redoblar esfuerzos en cinco áreas prioritarias: a) apropiación de las prioridades de desarrollo; b) enfoque en resultados; c) asociaciones incluyentes: asegurar la apropiación incluyente y democrática de la agenda de desarrollo mediante el empoderamiento de la mujer y el fortalecimiento del papel de los parlamentos, las autoridades locales y regionales, la sociedad civil, el sector privado y las fundaciones filantrópicas; d) transparencia y rendición de cuentas; y e) apoyo a la transición de los Estados frágiles y en conflicto⁸; es en la II Reunión de Alto Nivel de la AGCED el año 2016 en Nairobi (Kenia), que los países desarrollados y en desarrollo se comprometieron de manera más amplia a fortalecer y profundizar alianzas con diversos actores, incluidos las OSC, para lograr objetivos de desarrollo locales, nacionales, subregionales, regionales y globales (Documento final de Nairobi, 2016). Todo esto bajo el paraguas del “*principio de alianzas incluyentes*”, que convoca a los múltiples actores del desarrollo a contribuir en un entorno que genere confianza, respeto mutuo y complementación en forma coordinada. Estos factores hacen que el apego a este principio se constituya en uno de los mayores desafíos de los actores del sistema internacional de cooperación, dado que por ejemplo la desconfianza recíproca y/o la falta de comunicación existente han sido una constante en las relaciones Estado y ONGs, y la construcción de la confianza (clave para las relaciones de cooperación) depende del accionar de cada uno de los actores, quienes tienen sus propias visiones, objetivos e intereses y no siempre van en la misma dirección.

⁸ Véase: Comunicado de la Reunión de Alto Nivel México (abril 2014). First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation: Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda.



Actualmente, muchos gobiernos entienden que difícilmente podrán cumplir con sus compromisos de desarrollo y mejorar la calidad de vida de millones de personas sin la construcción de asociaciones que “aprovechen la energía, las competencias y la experiencia de todos los actores del desarrollo” (Programa de Acción de Accra, 2008: p. 4). En el proceso de creación o fortalecimiento de las alianzas incluyentes con las OSC, los gobiernos deberían: “i) mejorar la coordinación entre las iniciativas de las organizaciones y los programas de gobierno, ii) mejorar la rendición de cuentas de los resultados de las organizaciones, y iii) mejorar la información sobre las actividades de las organizaciones” (p. 5).

Así, bajo el “principio de alianzas incluyentes”, los países en desarrollo receptores de cooperación como Bolivia deberían crear un entorno (político, jurídico, financiero y de políticas) favorable para la formación y el trabajo de las ONG, de tal forma que potencien su contribución (Alianza de Busan, 2011). De igual forma, las ONG deberían fortalecer su responsabilidad y contribución apegándose a los ocho Principios de Estambul de 2010 (descritos en el marco conceptual), que son los principios rectores para que las OSC se constituyan en actores válidos para el desarrollo, y el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC de 2011.

Justificación

Bolivia ratificó su calidad de socio de la AGCED (que actualmente cuenta con 163 países socios) tras adherirse al Acuerdo de Busan el año 2011, que dentro de sus propósitos fijó fortalecer la eficacia de las alianzas para el desarrollo y ayudar a alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁹.

⁹ Los ODS, sus 169 metas y 232 indicadores, son objetivos asociados a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una hoja de ruta global aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del año 2015 bajo el objetivo de poner fin a la pobreza a nivel mundial, reducir las desigualdades y combatir el cambio climático. La Agenda plantea una visión del desarrollo económica, social y ambientalmente sostenible; y pone en el centro de los esfuerzos de desarrollo a nivel mundial a las personas y el planeta.

La adhesión de los países desarrollados y en desarrollo a la Agenda es de forma voluntaria, y aunque la misma no es jurídicamente vinculante, los distintos países han asumido el compromiso de hacer los esfuerzos necesarios para el logro de los ODS.



Si bien, desde el año 2011 la AGCED llevó adelante tres rondas de monitoreo (2014, 2016 y 2018) y actualmente está en marcha la 4ta ronda 2023-2026 (denominada “rondas mundiales en curso”), Bolivia participó únicamente de la 2da ronda (2016) y hasta la fecha no se ha registrado para participar de la 4ta ronda¹⁰. En el informe de resultados del monitoreo del año 2016, el país no presentó resultados en el Indicador 2 *Fomento de alianzas incluyentes para el desarrollo*, dejando dudas respecto al cumplimiento de este principio. Asimismo, si bien hasta el año 2018, los resultados de los Indicadores 2 y 3¹¹ del Marco de monitoreo de la AGCED eran la fuente oficial de datos para la meta *ODS 17.16: Alianzas de múltiples partes interesadas para el desarrollo*, actualmente el ejercicio de monitoreo de la Alianza también genera datos oficiales para la meta 17.15: *Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible* (AGCED, 2023a: 7).

Por otro lado, en coherencia con el enfoque de desarrollo sostenible, establecer “asociaciones inclusivas” en todos los niveles, desde lo global hasta lo local, se constituye en un factor que no se puede eludir si se quieren alcanzar objetivos de desarrollo en contextos locales, nacionales e internacionales cada vez más complejos. Para que “Nadie se quede atrás o No dejar a nadie atrás”¹² es necesario encontrar soluciones innovadoras, generar alianzas estratégicas y eficaces para no duplicar esfuerzos, y “movilizar conjuntamente diversos recursos tecnológicos, financieros y de capacidad” (Morán, 2015).

¹⁰ Los países pueden iniciar el monitoreo en cualquier momento del periodo 2023 – 2026, y realizar el mismo a su ritmo y cuando sea más adecuado a sus procesos y prioridades nacionales.

¹¹ El Indicador 3 es relativo a la participación y contribución del sector privado al desarrollo.

¹² Es uno de los tres principios rectores para la implementación de la Agenda 2030, los otros dos principios son: enfoque basado en los derechos humanos e igualdad de género y empoderamiento de la mujer. “No dejar a nadie atrás” es el principio central de la Agenda y “representa el compromiso de todos los Estados miembros de la ONU de erradicar la pobreza en todas sus formas, poner fin a la discriminación y la exclusión, y reducir las desigualdades y vulnerabilidades que socavan el potencial de las personas y de la humanidad” (UNSDG, s.f.).

Por todo esto, es importante analizar el entorno creado por el estado boliviano para la generación de alianzas con las ONG, que son actores del desarrollo con amplia experiencia de trabajo, aunque sobre las cuales también han existido sospechas sobre sus objetivos e intereses. El estudio permitirá identificar las acciones positivas, así como, las falencias teniendo presente el periodo 2015-2022, a partir de las cuales podría realizarse recomendaciones a los dos actores responsables (gobierno nacional y ONGs; y posiblemente a los socios para el desarrollo y/o donantes) de generar un entorno que facilite las “alianzas incluyentes” particularmente con las ONG.

El periodo de estudio 2015-2022 que comprende la investigación responde a tres hechos concretos, el primero, en septiembre de 2015 fue aprobada la Agenda 2030, que convoca a los Estados a promover alianzas con distintos actores incluido la sociedad civil, a fin de aprovechar los conocimientos, experiencia y recursos de cada uno; el segundo, en 2016 tuvo lugar la II Reunión de Alto Nivel de la AGCED en Kenia en la cual, a fin de contribuir al logro de la Agenda 2030, se reconoció la importancia de las alianzas público-privadas (con actores como las OSC) para la eficacia de la cooperación; y el tercero, en marzo de 2013 el gobierno boliviano aprobó la Ley N° 351 de Otorgación de Personalidades Jurídicas a ONGs, fundaciones, organizaciones sociales, iglesias y organizaciones religiosas, misma que exigió a las ONG nacionales regularizar su registro en un plazo de un año. Es decir, a partir de 2015 existe una convergencia de elementos a ser considerados para el análisis de las relaciones entre el Estado y las ONG en Bolivia.

II. Pregunta de investigación

Por lo anterior, la pregunta de investigación que guía el presente trabajo es ¿en Bolivia se ha creado un entorno que facilite la generación de “alianzas incluyentes para el desarrollo” entre el Estado y las ONG nacionales y extranjeras para el logro de los objetivos de desarrollo a nivel local y nacional?

III. Objetivo general y específicos

Objetivo General

Analizar el entorno creado en Bolivia para la generación de “alianzas incluyentes para el desarrollo” entre el Estado y las ONG nacionales y extranjeras.

Objetivos específicos

1. Caracterizar las alianzas para el desarrollo establecidas por el estado boliviano en el período 2015-2022, y el rol de los diferentes actores que participaron en ellas.
2. Examinar el rol de las ONG nacionales y extranjeras en Bolivia, su marco normativo e institucional, así como, las características de su relación con donantes y aliados.
3. Establecer la importancia de los elementos que posibilitan la generación de “alianzas incluyentes para el desarrollo”.

IV. Hipótesis

Bolivia ha creado un entorno que facilita la generación de “alianzas incluyentes para el desarrollo” entre el Estado y las ONGs nacionales y extranjeras.

V. Metodología

La investigación siguió un enfoque descriptivo dado que el objetivo ha sido conocer y analizar la realidad respecto al entorno (político, jurídico, y de políticas) en el que se han relacionado el Estado boliviano y el sector de las ONG para el desarrollo nacionales y extranjeras/internacionales, esto partiendo de la narrativa del principio de “*Alianzas incluyentes para el desarrollo*” de la AGCED. Por lo que, el análisis de dicho entorno se realizó utilizando como categorías los criterios definidos en el nuevo Marco de Monitoreo de la Alianza Global, aprobado el año 2022, que en lo que respecta al

entorno favorable para las OSC sufrió pequeños ajustes respecto a los criterios del marco de monitoreo del año 2018¹³.

Dicho marco plantea el seguimiento del cumplimiento de los cuatro principios de la AGCED, mencionados anteriormente, considerando cuatro dimensiones (ver cuadro 1). Una de ellas es la dimensión “**Toda la sociedad**”, integrada por cuatro componentes que incluye el “**entorno favorable para las OSC**” (del que forman parte las ONG).

Cuadro 1: El marco de monitoreo de la alianza global: resumen

	Principios	Dimensión	Componente	
Responsabilidad colectiva	Apropiación por parte de los países – Enfoque en los resultados – Alianzas	Toda la sociedad	Participación y diálogo ODS 17.16.1 Supervisión parlamentaria Entorno favorable para las OSC Participación del sector privado en la cooperación al desarrollo [Evaluación de los principios de Kampala]	ODS 17.16.1
		Estado y utilización de los sistemas nacionales	Planificación Respeto del espacio político nacional – ODS 17.15.1 Gestión de las finanzas públicas Presupuesto nacional Asignaciones para la igualdad de género – ODS 5.c.1 Mecanismos de rendición de cuentas Gestión de la información Sistemas de adquisiciones	
		Transparencia	Acción de los países Acción de los socios para el desarrollo	
		No dejar a nadie atrás	Consulta Metas y resultados Datos y estadísticas	

Fuente: Extraído de AGCED (2023a). Guía de Monitoreo 2023-2026, p. 7.

La valoración de este componente considera cuatro categorías: 1. El espacio de diálogo con las OSC sobre las políticas nacionales de desarrollo; 2. La eficacia de las actividades de desarrollo de las OSC: transparencia y rendición de cuentas; 3. La

¹³ Véase: AGCED (2022). Anexos de la propuesta revisada: nuevo marco de monitoreo de la Alianza Global. <https://effectivecooperation.org/Annex>

cooperación al desarrollo con las OSC; y 4. El marco legal y regulatorio (AGCED, 2023a: 26). En el cuadro 2 se presentan los criterios referenciales para cada una de las categorías.

Asimismo, se consideraron otras dos categorías identificadas tras la revisión de la literatura respecto a la relación entre el Estado y las ONG, a saber: 1. Los ámbitos de la interacción, y 2. La alineación de intereses.



Cuadro 2: Criterios de monitoreo del componente “Entorno favorable para las OSC”

<p>Módulo 1. Espacio de diálogo con las OSC sobre las políticas nacionales de desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta de los Gobiernos a las OSC sobre las políticas nacionales de desarrollo. • Consulata de los Gobiernos a las OSC respecto a la aplicación y el seguimiento de los ODS. • Las OSC tienen acceso a información puntual y pertinente para participar en las consultas. • Los diálogos con las OSC se tienen en cuenta al diseñar, implementar, y monitorear las políticas de desarrollo.
<p>Módulo 2. Eficacia de las actividades de desarrollo de las OSC: transparencia y rendición de cuentas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las OSC implementan su trabajo atendiendo los principios y estándares internacionales de DDHH • Las OSC se coordinan entre ellas para facilitar su participación en el diálogo político y/o la coordinación entre ellas a nivel nacional o sectorial. • Las alianzas entre OSC financiadoras y asociadas son equitativas y están basadas en el interés mutuo. • Alineación de las OSC a mecanismos de rendición de cuentas liderados por las mismas.
<p>Módulo 3. Cooperación al desarrollo con las OSC</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los socios para el desarrollo consultan a las OSC para el diseño, implementación y monitoreo de sus programas y políticas de cooperación para el desarrollo, • Los socios para el desarrollo generan un entorno favorable para las OSC a partir de su agenda de diálogo político con el gobierno nacional. • Los socios para el desarrollo brindan apoyo financiero para maximizar la contribución de las OSC al desarrollo. • Los socios para el desarrollo ponen información sobre su apoyo a las OSC a disposición del público y el gobierno receptor.
<p>Módulo 4. Marco legal y regulatorio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los marcos legales y regulatorios del país facilitan el ejercicio de la libertad de reunión. • Los marcos legales y regulatorios del país facilitan el ejercicio de la libertad de expresión. • Los marcos legales y regulatorios del país facilitan el ejercicio de la libertad de asociación (formación, registro y funcionamiento). • Las OSC que trabajan con grupos vulnerables y marginados están protegidos de forma efectiva contra la discriminación. • El entorno legal y regulatorio facilita a las OSC el acceso a recursos.

Fuente: Elaboración propia con datos de: AGCED (marzo 2023b). Anexo 1.1. Cuestionario de monitoreo de la AGCED, y AGCED (2020). Monitoreo de la Alianza Global: Factores que influyen en los resultados del indicador 2.

Por otro lado, el método de recolección y análisis de la información fue cualitativo, mediante el uso de fuentes primarias y secundarias, y las siguientes técnicas de investigación:

- Revisión documental: Esto incluyó la revisión del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2021-2025, leyes, decretos, acuerdos marco, resoluciones ministeriales, informes, entre otros. Así como, investigaciones relativas al objeto de estudio.
- Entrevistas semi-estructuradas: Se aplicaron entrevistas personales y vía telefónica a: 1) funcionarios del Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores, y Viceministerio de Autonomías dependiente del Ministerio de la Presidencia; 2) representantes de ONGs nacionales y extranjeras; y 3) representantes de agencias de cooperación de países miembros del CAD, y responsables de gestión de la cooperación de las misiones diplomáticas de países en desarrollo.

Respecto a los criterios de selección de las ONG nacionales a ser entrevistadas, fueron los siguientes:

- Área/sector de trabajo: El PDES 2021-2025 define diez ejes estratégicos (ver anexo 1) que guían los esfuerzos de desarrollo a mediano plazo desde el nivel central de gobierno hasta los gobiernos locales (municipios). Por lo que, por su importancia, se seleccionaron a ONGs que trabajan en los ejes de seguridad alimentaria (agropecuario), medio ambiente y/o educación.
- Años de experiencia: Considerando el periodo de estudio, se seleccionaron ONGs con ocho o más años de trabajo.
- Registro ante el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE): Las ONG registradas en el Registro Único Nacional de ONGs, ya que acredita que pueden trabajar en más de un departamento.

En el caso de las ONG extranjeras, los criterios fueron los siguientes:

- Área/sector de trabajo: Seguridad alimentaria (agropecuario), medio ambiente y/o educación.
- País de origen: Se seleccionaron ONGs cuyo país de origen ha mantenido una histórica relación de cooperación con Bolivia.
- Años de experiencia: ONGs con ocho o más años de trabajo en el país.

- Registro ante el VIPFE: ONGs registradas en el Registro Único Nacional de ONGs, para el cual deben tener firmado un Acuerdo Marco de Cooperación Básica (AMCB).

Cabe sin embargo mencionar, que a lo largo de este estudio se encontraron varias limitaciones que, si bien no impidieron cumplir con los objetivos propuestos, dificultaron la realización de un análisis más fino en ciertas materias como la envergadura de los proyectos que desarrollan las ONG para el desarrollo del país, o detalles sobre las características de los proyectos de cooperación bilaterales desarrollados por Bolivia. En este sentido, la principal limitación de la investigación fue el acceso a información pública, a información sobre los proyectos de las ONG, y a dificultades para acceder a entrevistas con los socios para el desarrollo tradicionales y emergentes (o del Sur) de Bolivia.

Por último, para el logro de los objetivos, la investigación se estructuró en una primera parte de antecedentes y cuatro capítulos. En los antecedentes se hace una revisión de la irrupción de las ONG como actoras del desarrollo y su relación con el Estado, así como, de su inclusión en el sistema internacional de cooperación. A partir de la revisión de cinco investigaciones relativas a la asociación entre el Estado y las ONG, se identifican los elementos que posibilitan las alianzas entre ambos.

En el primer capítulo se realiza un análisis teórico-conceptual enfocado a las teorías que sustentan la investigación, y en los conceptos relacionados con el principio de “alianzas incluyentes” y la cooperación internacional para el desarrollo. El segundo capítulo contiene una revisión y análisis de la cooperación internacional recibida por Bolivia, de sus socios de la cooperación tradicional, de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular, así como, de la participación de las ONG en estos tipos de cooperación. En el tercer capítulo se realiza una caracterización de las ONG nacionales y extranjeras en el país; un análisis de los elementos que contribuyen a su trabajo, y de su relación con los donantes tradicionales; la revisión del marco normativo, regulatorio e institucional en el que se desenvuelven; y un análisis de los intereses de ambos

actores. En el cuarto capítulo, se presenta un análisis conclusivo resaltando los factores y elementos que contribuyen o impiden las alianzas entre el Estado y las ONG, y la presencia de los mismos en Bolivia.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se presentan algunas consideraciones sobre el entorno existente en Bolivia para las alianzas entre el Estado y las ONG, así como, recomendaciones para el gobierno boliviano, las ONG nacionales y extranjeras, y los socios para el desarrollo o donantes de AOD.

ANTECEDENTES: Las ONG como actores del sistema internacional de cooperación al desarrollo, su relación con el Estado y las posibilidades de creación de alianzas Estado-ONGs.

Si bien la Carta de las Naciones Unidas de 1945 reconoció formalmente la existencia de las ONG y habilitó a las mismas, como parte de la sociedad civil, a colaborar con el trabajo de la ONU a través del ECOSOC, no fue sino hasta finales de los años sesenta y setenta que las mismas se fueron incorporando como actores del sistema internacional de cooperación, que también marcó los inicios del proceso de democratización de las relaciones internacionales que hasta ese momento había permanecido reservado para los Estados y los Organismos internacionales (Sanahuja & Gómez, 1999: 217). Varios estudios coinciden en que la irrupción de las ONG en la cooperación ha contribuido a su carácter plural y descentralizado, adquiriendo una visión multidimensional y multiactor dado que los nuevos discursos del desarrollo de mediados de la década de los 70's exigían la incorporación de nuevos actores, principalmente la ciudadanía (Ponce et al., 2018; Sanahuja & Gómez, 1999; Sanyal, 1994). Así, los eslóganes “desarrollo desde abajo, desarrollo de abajo hacia arriba, desarrollo de base y desarrollo como si la gente importara fueron propugnados por planificadores e instituciones internacionales donantes para defender un modelo de desarrollo alternativo que desplazaría el énfasis del Estado hacia el pueblo [sociedad civil]” (Pugwash Simposio, 1977; 1980; 1981. Citado en: Sanyal, 1994: 35).

Este cambio del paradigma de desarrollo a “de abajo hacia arriba” en contraposición al “de arriba hacia abajo o goteo”, argüía que para lograr los objetivos de desarrollo económico los pobres necesitaban la asistencia de ONGs, por lo menos en el corto plazo, asimismo, para ser eficaces, las ONG tenían que funcionar de manera independiente del Estado y de las instituciones de mercado (haciendo referencia a la autonomía de estas organizaciones). Esto porque si las ONG trabajaran de manera conjunta con el Estado, las mismas podrían ser controladas o cooptadas, dando lugar a la pérdida de su legitimidad y eficacia; de igual forma, si las ONG trabajaran con las instituciones de mercado, podrían ser influenciadas por motivos de lucro olvidando sus raíces solidarias; y finalmente, la autonomía de las ONG de ambos entes fomentaría su autosuficiencia e innovación social (Sanyal, 1994: 37).

Es indudable que la complejización del panorama del desarrollo (debido a los cambios en la conceptualización misma del desarrollo, en la década de los 90’s se hablaba de desarrollo humano y hoy de desarrollo sostenible; a la globalización e interdependencia económica regional y mundial; y al surgimiento de distintas categorías del desarrollo como el desarrollo local o territorial) alentó la consolidación de las ONG, ya sean locales, nacionales, regionales e internacionales, como actores del desarrollo y por ende del sistema internacional de cooperación para el desarrollo (SICD). Su apuntalamiento en la década de los 80’s también se explica por los cuestionamientos desde los países del Sur a la visión unidimensional economicista del desarrollo, es decir el desarrollo definido en términos del aumento de la riqueza o del Producto Nacional Bruto¹⁴ de una sociedad. El economista Amartya Sen encabezó los cuestionamientos planteando que el crecimiento económico no debe ser un fin en sí mismo sino un medio para mejorar la calidad de vida, así el desarrollo fue redefinido como la ampliación de las libertades de los que disfruta el ser humano. Las libertades o la capacidad de la persona para poder llevar la vida que deseara se constituían en el elemento central para el desarrollo (Sen, 2000: 34).

¹⁴ El PNB mide la producción de bienes y servicios durante un periodo de tiempo determinado, normalmente un año, por los nacionales de un país, es decir, es la producción total dentro del país más las rentas recibidas por los nacionales fuera del país, y restando lo producido por los extranjeros dentro del país.



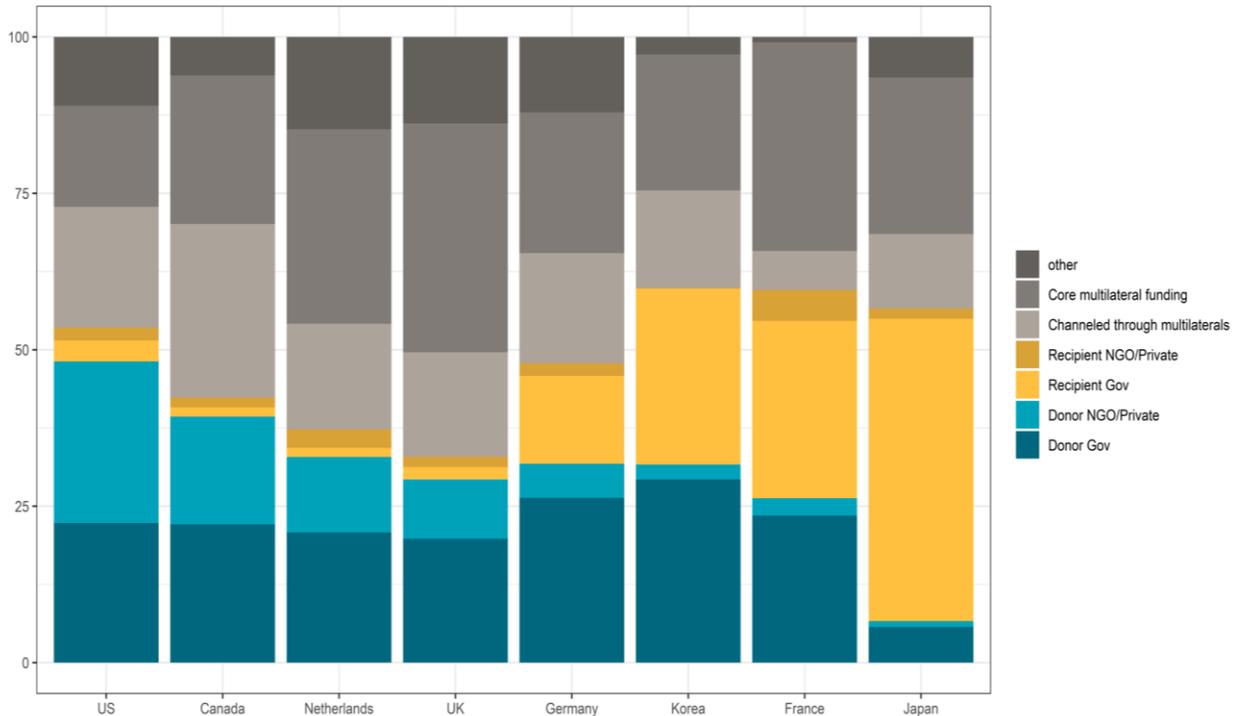
Al día de hoy, es evidente cómo las ONG han fortalecido su rol como actores del desarrollo, hecho que se advierte por el aumento de las cifras de los flujos de AOD que han sido canalizados a través de las mismas en las últimas cuatro décadas – los flujos de AOD de los países miembros del CAD canalizados a través de las ONG aumentaron del 0,7 % en 1975 al 3,6 % en 1985, y a más o menos el 5 % entre 1993-94, equivaliendo a unos 2.300 millones de dólares estadounidenses (OECD, 1988; 1994; 1995. Citado en: Edwards & Hulme, 1998: 7), el año 2010 se hablaba de poco más de 17.000 millones de dólares estadounidenses (Banks, 2020: 673); al año 2020, el porcentaje de AOD bilateral y multilateral canalizado a través de las ONG y el sector privado llegó al 13 % (10 % canalizados a través de ONGs internacionales y empresas con sede en los países donantes, y 3% a través de ONGs y empresas con sede en países en desarrollo), equivaliendo a unos 20.956 millones de dólares estadounidenses. Como se observa en la figura 1, el año 2020, de entre los mayores donantes bilaterales de AOD¹⁵, EEUU, Canadá, Países Bajos y Reino Unido canalizaron un porcentaje importante de su ayuda a través de ONG internacionales y empresas con sede en países desarrollados; en el caso por ejemplo de EEUU, poco más del 25 % fue transferido a través de ONGs y empresas internacionales, y solo alrededor del 2 % a través de ONGs y empresas nacionales o locales (Ritchie et al., 2021) –, y por la expansión numérica de estas (en 1980 existían alrededor de 12 mil ONG internacionales, para el 2010 esa cifra llegó a alrededor de 58 mil (Schofer & Longhofer, 2020: 607); el año 2015 se calculaba alrededor de 10 millones de ONG a nivel mundial entre internacionales, nacionales y locales¹⁶). En este contexto de auge de las ONG, la relación de las mismas con el Estado no ha estado exenta de fricciones, conflictividad y competencia.

¹⁵ Véase: OECD (s.f.). Official development assistance (ODA). Recuperado el 16 de abril de 2023 de: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm#:~:text=Foreign%20aid%20from%20official%20donors,on%20processing%20and%20hosting%20refugees>.

¹⁶ Véase: Thomas, C. (27 de febrero de 2022). Working Together Towards a Higher Calling. World Vision-Asia Pacific.

Figura 1: Los mayores donantes bilaterales escasamente brindan ayuda directamente a los gobiernos receptores y/o a las organizaciones locales.

Porcentaje de ayuda bilateral a través de los diferentes canales, 2020.



Nota: Además de las redes internacionales (las asociaciones público-privadas y las ONG internacionales), “otros” incluye una pequeña cantidad de observaciones etiquetadas como “instituciones del sector público”, para los cuales no estaba claro si se refería a un país donante o socio. El financiamiento multilateral básico es aquel donde los donantes renuncian al control sobre los recursos, mientras que en el caso del “canalizado a través de organismos multilaterales”, los organismos multilaterales actúan como organismos de ejecución para los fondos especificados por los donantes.

Fuente: Creditor Reporting System, OECD and DAC table 1, OECD. Extraído de: Ritchie, E., Kenny, C., Dissanayake, R. & Sandefur, J. (2022). How Much Foreign Aid Reaches Foreign Governments? Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/how-much-foreign-aid-reaches-foreign-governments>

Si bien, el rol de las ONG en los esfuerzos de desarrollo siempre ha sido pensado desde su capacidad para complementar las acciones del Estado ahí donde tiene falencias o no ha podido llegar – apoyando la formulación e implementación de políticas públicas ya sea observando el proceso de toma de decisiones y la elección de políticas, y/o monitoreando la inversión responsable de los recursos económicos y los resultados de su implementación – y no reemplazarlo, la falta o deficientes mecanismos de control, de transparencia y rendición de cuentas han hecho que se habrá un debate en torno a su legitimidad y aporte al desarrollo (Lage & Brant, 2008: 80). Desde la década de los 90’s hasta años recientes existen autores que plantean que mientras a las ONG se les ha reconocido su rol para promover enfoques de desarrollo centrados

en las personas, esto no estaría basado más que en motivaciones ideológicas y no en evidencias empíricas; asimismo, se pone en duda la independencia de estas por su estrecha relación con sus donantes, así como, se cuestiona su capacidad para alcanzar objetivos de desarrollo transformadores en el largo plazo dado que la misma estaría “socavada por sus débiles raíces en la sociedad civil y por su creciente tecnocratización y profesionalización” (Banks et al. 2015: Citado en: Chaturvedi et al., 2021: 675).

Si bien, existen quienes han planteado y defendido el trabajo de las ONG en el campo del desarrollo desde la idea de que estas tienen una ventaja comparativa respecto al gobierno o son más eficientes, eficaces e innovadores que este (por su flexibilidad, bajos costos, acceso a zonas remotas, empoderamiento de grupos vulnerables, etc.) (Green & Matthias, 1997: 165; Secher, 1996: 408) — por las características positivas atribuidas de lucha contra la pobreza y/o la defensa del medio ambiente, así como, por los principios y valores altruistas que guían su trabajo —, esto no ha sido demostrado por la escasa evidencia empírica o datos cuantitativos que permitan evaluar el trabajo de las ONG y su contribución (como sector) al desarrollo (Banks, 2020: 671; Brass, 2016: 29; Lecy et al., 2012: 446). Aunque han existido estudios destinados a medir la efectividad de sus intervenciones, los resultados de los mismos difícilmente pueden ser extendidos a todo el sector de las ONG en un determinado territorio o país dada la heterogeneidad de las mismas (varían en función al tamaño, sector de trabajo, intereses, fuentes de financiamiento, organización institucional), y las características individuales que puedan poseer cada una (Usmani et al., 2018; Green & Matthias, 1997).

Por otro lado, el trabajo de las ONG no ha estado exento de críticas, según Reimann (2005) dichas críticas pueden ser agrupadas en cinco categorías: relativas a su desempeño y eficacia, a su rendición de cuentas, autonomía, comercialización, y las de carácter ideológico por su creciente influencia (Citado en: Yanacopulos, 2017: 254). Al hacer referencia a esta última categoría, Lage y Brant (2008: 82) hablan de los riesgos que trae consigo la creciente influencia de las ONG desde tres dimensiones

estructurales: 1. La definición del principio que orientó su ámbito de actuación, es decir la razón de su existir y trabajo en un determinado sector. Si bien, la legitimidad de las mismas estaría en función a los objetivos colectivos que persiguen y el apoyo al trabajo del gobierno allá donde no llega o es ineficiente, el riesgo de que concentren sus esfuerzos en un determinado estrato de la sociedad en desmedro de otras que también lo necesitan, y la posibilidad que los países de origen de las ONG internacionales terminen determinando dónde se destinarán los recursos y no así quienes se benefician de sus acciones es latente; 2. La eficacia de las acciones de las ONG, que pueden no producir los resultados esperados debido a problemas estructurales vinculadas a la falta de planificación conjunta entre los Estados, las ONG y otras organizaciones presentes en un determinado ámbito de actuación. De igual forma, la falta de planificación puede hacer que dos ONGs con propósitos similares terminen duplicando recursos y esfuerzos en una misma área y con una misma población objetivo. Así, la cuestión de la eficacia del trabajo de las ONG estaría vinculado con la legitimidad de sus acciones, entrando también “en debate la rendición de cuentas de las ONG, es decir ante quién y sobre qué rinden cuentas” (Yanacopulos, 2017: 254); y 3. La posibilidad de que grupos que solo buscan alcanzar intereses particulares y no colectivos se apropien de sus recursos y estructura, desvirtuando la finalidad y razón de ser de las mismas, así como la posibilidad de que intereses particulares controlen el accionar de estas organizaciones. Pueden darse también situaciones donde los Estados creen organizaciones “fantasmas”¹⁷ ya sea para facilitar inversiones particulares y/o apropiarse de recursos públicos, o, al mismo tiempo, lograr presencia en otros países (principalmente los países desarrollados a través de sus ONG internacionales) (p.83).

Relacionado con las críticas de carácter ideológico, está la posibilidad de que las ONG amenacen con socavar la legitimidad del gobierno y/o al ejecutar su trabajo ejerzan presión sobre las autoridades políticas y el orden político (Brass et al., 2018: 138).

¹⁷ Fue el caso de la ONG ASOCIACIÓN PLANETA VERDE en Honduras, a través de la cual se malversó fondos públicos por un valor de 879.000 dólares estadounidenses o 21,1 millones de lempiras el año 2015. Véase: OEA (11 diciembre 2018). Equipo UFECIC-MP/MACCIH-OEA presenta caso “Arca abierta” contra 5 diputados y 6 ex diputados hondureños. Comunicado de Prensa. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-079/18

Además, que muchas de ellas podrían reforzar los intereses de los donantes recurriendo por ejemplo a la idea del “desarrollo participativo” o aprovechar la misma para proteger sus propios intereses (Mercer, 2003, y White, 1996. Citado en: p. 138).

Ante las críticas a las ONG, existen quienes entienden que son similares a las críticas que se pueden hacer a otros actores de la cooperación, que no son infalibles y que tienen sus propias patologías organizativas. La atención de las críticas agrupadas en las cinco categorías anteriormente mencionadas requeriría de un mayor esfuerzo de las ONG, así como, de cambios estructurales que den paso a una reconfiguración de las relaciones entre el Estado, las ONG (locales, nacionales y/o internacionales), y el sector privado (Reimann, 2005: 49).

Por otro lado, tras la revisión de la literatura entorno al surgimiento y rol de las ONG en el desarrollo, así como, las críticas o sospechas relativas a la labor y funcionamiento de éstas, es imperativo también revisar estudios previos sobre las características que han adquirido las relaciones o alianzas entre el Estado y las ONG en distintos contextos. En ese sentido, tras una revisión bibliográfica se seleccionaron cinco estudios de caso que ilustran desde distintas perspectivas cómo se han relacionado Estado y ONGs, y los elementos o factores que han contribuido a la misma.

El **primer estudio**, de Joaquim Fontes (2017), describe y analiza la naturaleza de las ONG y las limitaciones que tienen éstas que pueden afectar su asociación con el Estado, esto desde el contexto brasileño. Así, tras analizar las alianzas Estado-ONGs identifica problemas en cuatro aspectos: 1. Las restricciones presupuestarias de las ONG y los costos adicionales que pueden generarse debido a la demora del Estado en los desembolsos; 2. La no continuidad administrativa desde el Estado (elecciones periódicas) que puede traducirse en la interrupción de proyectos y traer consigo frustraciones para las comunidades y afectar la imagen de la ONG; 3. Diferencias respecto a las motivaciones dado que es posible que los miembros de las ONG estén más impulsados para realizar el trabajo, en tanto que, los funcionarios públicos estén más interesados en ganar más a través de las horas extras; y 4. Las diferencias

operativas dado que la estructura burocrática de los órganos del Estado pueden entorpecer la ejecución de los proyectos (p. 7).

En ese sentido, si bien la alianza de las ONG con el Estado puede permitirles a las primeras establecer una asociación estratégica que fortalezca los resultados de sus acciones, las trabas burocráticas (principalmente para el desembolso de recursos) pueden comprometer la autonomía de estas. Así, las asociaciones que impliquen transferir recursos públicos a las ONG pueden aumentar la dependencia de estas respecto a dichos recursos, y terminar causando que las ONG estén más preocupadas por satisfacer las demandas del gobierno que de la sociedad; o peor aún, dicha dependencia puede llevar a las organizaciones a no atender del todo los problemas de desarrollo a fin de seguir recibiendo fondos públicos y/o procurando intereses particulares (p. 8).

Por lo tanto, el desafío al que se enfrentarían los Estados y las ONG sería al de facilitar las relaciones entre ambos actores sin menoscabar la independencia de las segundas ni crear espacios para actos irregulares o ilegales (p. 9).

La **segunda investigación**, de Jennifer Brass (2016), analiza la relación de las ONG con el Estado keniano a través de diversas entrevistas entre los años 2002 - 2012 y encuestas. La misma manifiesta que a partir de un análisis histórico comparativo de los últimos 25 años, respecto a las relaciones ONG-gobiernos, en distintos países se puede decir que hubo un aumento de la relación asociativa/colaborativa entre ambos actores. Si bien, esto no es una tendencia universal, la autora destaca que bajo ciertas condiciones esto ha sido así: a) la presencia de ONGs con un alto rendimiento que se centran en la prestación de servicios y no en hacer política; b) regulaciones, acciones y políticas gubernamentales estables, comprometidos con el desarrollo y los espacios necesarios para la autonomía de las ONG; c) ausencia de competencia por los fondos de financiamiento entre las ONG y los gobiernos; y d) ambos actores tienen la voluntad de crear relaciones de trabajo. La ausencia total o parcial de estos factores puede traducirse en relaciones conflictivas o incluso volverse la norma (p. 9).

Asimismo, destaca que la colaboración y las condiciones que facilitan la misma estarían impulsadas por dos factores: 1. Las organizaciones donantes y de financiamiento, ya sean multilaterales y bilaterales, y las organizaciones filantrópicas comiencen a exigir como condición la colaboración entre los dos actores (Ndegwa, 1996. Citado en: p. 10). Y, 2. El aprendizaje social, es decir que los representantes de las ONG y las agencias gubernamentales comprendan que es de interés mutuo trabajar de manera conjunta; para el cual es primordial el desarrollo de la confianza (p. 10).

El **tercer estudio**, de Masooda Bano (2019), parte del análisis de tres acuerdos de asociación para la prestación de servicios sociales básicos en Pakistán. La misma sostiene que en países en desarrollo como Pakistán, donde la administración gubernamental es débil o tiene un nivel de corrupción generalizado, si bien el trabajo conjunto entre el Estado y las ONG puede mejorar la provisión de los servicios, la posibilidad de generar asociaciones integradoras entre ambos actores estaría en función de la motivación de los directivos o líderes de las ONG, que sería la variable explicativa central para la creación de confianza mutua (que define la apertura a la asociación) entre ambas partes (p. 1276).

Mientras que el gobierno pakistaní aceptó el trabajo conjunto con las ONG bajo el supuesto de que éstas podían aportar al cumplimiento de sus funciones con su experticia técnica, “la asociación fue posible por el nivel de confianza creado entre los directivos y el personal de las ONG con los actores estatales y la comunidad” (p. 1276). Bano identifica siete factores que contribuyeron a la confianza mutua: a) La experiencia técnica de las ONG y su capacidad para generar soluciones destinadas a la mejora de la prestación de los servicios; b) La informalidad de los acuerdos, y si bien los acuerdos de trabajo pueden ser formales e informales, los primeros no son muy estrictos respecto a las obligaciones y prohibiciones; c) Los incentivos de las elites políticas y burocráticas, mientras que es más probable que los políticos respalden las asociaciones (siempre y cuando puedan sacar réditos electorales), los burócratas (que controlan los recursos) son más reticentes porque no tienen incentivos para hacerlo; d)

El acceso a redes gubernamentales, es decir la capacidad de las ONG para establecer vínculos con el gobierno y tener conocimiento sobre su funcionamiento; e) La participación de la comunidad, la cual es primordial para garantizar el éxito de las asociaciones; f) Los puntos de vista sobre la ayuda al desarrollo, que está relacionado con los niveles de dependencia de la ayuda exterior. En la medida en que una ONG sea menos dependiente de las agencias de cooperación u organismos financieros internacionales, y priorice el financiamiento interno, es más plausible las asociaciones con el gobierno; y g) La motivación de los líderes, puede ser que varias ONG pretendan mejorar los servicios en un determinado sector y en determinadas comunidades, pero los orígenes y motivaciones de sus líderes pueden ser muy diferentes, así, poner por encima de los valores ideológicos la aspiración material pondría en riesgo la construcción de la confianza con la comunidad y el gobierno (p. 1277).

La **cuarta investigación**, de S.M. Nurul Alam (2011), analiza la relación colaborativa entre el gobierno de Bangladesh y las ONG en la prestación de servicios en las áreas de salud, educación, y agua y saneamiento. La misma describe cómo en una relación colaborativa surgen problemas entre ambos actores, los cuales tienen como origen tres factores: i. Un error de cálculo por parte de las ONG respecto a lo que es factible; ii. La rigidez de los acuerdos contractuales que gobiernan la relación; y iii. Las actitudes contrastantes entre sí y las percepciones sobre sus roles, esto es la desconfianza existente de los funcionarios de gobierno respecto a la capacidad, el compromiso y la honestidad de las ONG, y la noción por parte de éstas de que los funcionarios de gobierno son lentos en la toma de decisiones y obstruyen la “cultura de la acción” (Lewis, 2001: 8. Citado en: p. 273).

A partir del análisis de esos tres factores, Alam concluye que en Bangladesh “las ONG tienden a ver al gobierno como excesivamente restrictivo, burocrático, con tendencia a interferir en sus actividades, y difícil de confiar”. En tanto que, el gobierno tiende a ver a éstas “carentes de capacidad, envueltas en hechos de corrupción, y poco sinceras y comprometidas con el trabajo”. Estas percepciones negativas de ambos lados imposibilitan “el desarrollo de relaciones basadas en el respeto mutuo, la confianza y la

comprensión”. Así, ambos actores han creado una relación que puede ser calificada de ambivalente (p. 273).

Y, por último, el **estudio de caso** de Ani Matei y Dragoş Apostu (2014), que analizan las características de la relación entre el Estado y el sector de las ONG haciendo énfasis en el logro de los objetivos sociales encargados a los gobiernos y los factores que afectan la eficacia de las ONG, esto desde la realidad de Rumania.

Ambos autores concluyen que tanto la sociedad civil como el Estado obtienen beneficios de la cooperación y el diálogo. Para el surgimiento de relaciones de cooperación, si bien el Estado puede contribuir al fortalecimiento de las ONG, cuyo grado dependerá del contexto político, económico, normativo, informativo y cultural de un país, la misma debe estar cimentada en la propia sociedad civil. Esto implica tener una sociedad civil fuerte, que puede ser posible con un entorno político propicio, además de las siguientes prácticas:

- a. Buena gobernanza, con políticas sociales que promuevan una sociedad civil sana y la responsabilidad pública de las instituciones del Estado.
- b. Regulaciones, diseñadas para impulsar y no para obstaculizar el crecimiento de las ONG, así como para eliminar la corrupción y fomentar una gestión pública transparente; es necesario eliminar leyes y procedimientos restrictivos.
- c. Políticas tributarias, estas deben brindar incentivos para las actividades de desarrollo, y ajustarse a las prioridades de desarrollo del Estado;
- d. Coordinación, donde el gobierno fomente la coordinación, pero no ejerza una posición de control (creación de unidades responsables del trabajo con las ONG en las entidades gubernamentales).
- e. Apoyo oficial, desde el gobierno se deben destinar fondos y/o brindar oportunidades de capacitación para impulsar las actividades de las ONG sin socavar su autonomía e independencia” (p. 851).

Tras la revisión de estos cinco casos, es posible señalar que la literatura plantea la posibilidad de crear “asociaciones eficaces” con resultados positivos entre el Estado y

las ONG bajo ciertas circunstancias, como ser un marco legal, institucional y procedimental favorable, que contemple una mejor coordinación del financiamiento público y cree mecanismos públicos para la acción conjunta, todo esto conservando la autonomía e independencia de las ONG. Se deben evitar relaciones competitivas y/o duplicación de esfuerzos que lleven a la ineficiencia de las acciones (Loewenson, 2003: 8. Citado en: Yanacopulos, 2017: 255). Así, si bien, cuando se habla de “alianzas o asociaciones” (partnerships, en inglés) se entiende que “existen dos o más entidades trabajando de manera conjunta para lograr un objetivo común y acuerdan compartir esfuerzos y beneficios” (Gómez-Jauregui, 2004: 42), es necesario ir más allá de la idealización o el discurso y comprender que existe “una realidad de complejas relaciones con desequilibrios de poder y desigualdad” (Reith, 2010: 447).

Sintetizando los factores que posibilitarían relaciones colaborativas o alianzas entre el Estado y las ONG, Brass (2016) identifica cuatro categorías para el análisis del entorno, a saber, las características organizativas, regulativas, de interacción entre ambos actores, y la alineación de los intereses (ver tabla 1).

Tabla N° 1: Determinantes de la relación ONGs - gobierno

Categoría	Descripción bajo escenario de colaboración	Descripción bajo escenario de conflicto
<i>Atributos organizacionales</i>	<p>ONGs Enfocadas en la prestación de servicios. Con muchos años de trabajo Alto rendimiento Líderes conectados con el gobierno Diversas fuentes de financiamiento o financiadas por el gobierno</p> <p>Gobierno Nuevos líderes (período de luna de miel) o autoridades Personal eficaz y capacitado, y organizaciones capaces Comprometidos con el cambio social Espacio para la autonomía organizacional</p>	<p>ONGs Buscan el cambio político Buscan un activo papel político Baja capacidad Trabajan con grupos políticamente sensibles. Financiados por donantes recelosos (normalmente extranjeros)</p> <p>Gobierno Alto nivel de burocracia Trabajadores poco calificados Débil compromiso con la reducción de la pobreza Altamente centralizado. Económicamente estatista y políticamente autoritario</p>

	Económica y políticamente liberal	
<i>Características de la regulación a las ONG</i>	<p>Leyes y regulaciones estables y predecibles. Sencillos, y el cumplimiento es factible Las políticas ofrecen incentivos a las ONG. El objetivo es facilitar la eficacia de las ONG. Las ONG aceptan el derecho del Estado a regular Las ONG tienen un rol en la creación de las normas que las rijan</p>	<p>Las leyes y regulaciones no son claras, y a veces intencionalmente. El objetivo es suprimir la actividad de las ONG mediante la rigidez en exceso, o la interferencia en las actividades de las mismas. Las ONG evitan el cumplimiento de la normativa.</p>
<i>Bases y ámbitos de la interacción</i>	<p>Bases para la interacción Relaciones informales y basadas en la confianza que se han desarrollado en el tiempo. Los donantes solicitan consultas y colaboración. Estrategias de participación Esfuerzos deliberados para crear una relación de trabajo positiva. Gobierno reconoce la contribución de las ONG. Características de la interacción Se producen múltiples formas de interacción. Las ONG evitan cuestiones políticamente sensibles. Mecanismos de participación claramente definidos. Ambas partes desempeñan un papel en la elaboración de los acuerdos formales. Existe cierta flexibilidad en la relación.</p>	<p>Bases para la interacción Competencia por los recursos financieros Crecimiento muy rápido del sector de las ONG combinado con una limitada capacidad gubernamental para regular. Estrategias de participación Esfuerzos deliberados por evitar la regulación o el monitoreo gubernamental. El gobierno no reconoce la contribución de las ONG. Características de la interacción Falta voluntad política para la cooperación Las ONG no están dispuestas a entablar un diálogo Las ONG deliberadamente no son transparentes Relaciones de poder asimétricas. Acuerdos rígidos, escritos únicamente por una de las partes.</p>
<i>Nivel de alineación de los intereses</i>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Alto nivel de alineación (probable cuando ONGs y funcionarios públicos comparten creencias o valores). ◦ Existen mecanismos de ajuste cuando hay conflicto o tensión. 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Baja alineación de intereses ◦ Bajos niveles de confianza

Fuente: Brass, J. (2016), p. 46.



Conclusiones

Por un lado, de la revisión de la literatura sobre el surgimiento de las ONG como actores del desarrollo y su inclusión en el SICD, principalmente por la canalización de AOD a través de las mismas, resalta su contribución a la descentralización y al carácter multiactor de la CID. Ello fue posible por los cambios en los paradigmas del desarrollo “de arriba hacia abajo” a “de abajo hacia arriba” en los años 70’s, y los fuertes cuestionamientos desde la década de los 80’s a la visión economicista o rentista del desarrollo, que desembocó en el paradigma del desarrollo humano y posteriormente el desarrollo sostenible, que hoy plantea un trabajo conjunto y coordinado entre los distintos actores del desarrollo.

Pero, si bien, en general, el trabajo de las ONG en el campo del desarrollo ha asumido un carácter complementario a las funciones asignadas al Estado en la prestación de servicios públicos (no existe suficiente evidencia empírica para asumir que son más eficientes que este), su labor no ha estado exenta de sospechas, críticas (relativas a su desempeño y eficacia, rendición de cuentas, autonomía y afinidad ideológica) y conflictividad en su relacionamiento con el Estado, así como, dudas respecto a la independencia frente a sus donantes/financiadores y su capacidad para generar el cambio social. Los temores de que sean controladas o cooptadas por el gobierno y/o pierdan sus raíces solidarias por la influencia de las instituciones de mercado son elementos que han permanecido en el debate cuando se cuestiona la autonomía e independencia de las mismas. La autonomía, que sería un factor clave para su autosuficiencia e innovación social, se traduciría en la fuente y fortalecimiento de su legitimidad y eficacia, aunque estas cualidades también dependen de mecanismos de control eficientes, así como, de prácticas y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Por otro lado, de los cinco estudios revisados, se concluye que, en escenarios donde existe la transferencia de recursos desde las entidades públicas hacia las ONG, las limitaciones propias de estas organizaciones — como las restricciones presupuestarias, los cambios periódicos en la administración del Estado, la diferencia de motivaciones

entre los miembros de las ONG y los funcionarios públicos, y las diferencias operativas entre los órganos del Estado y la estructura de las ONG — terminan afectando el establecimiento de asociaciones estratégicas, además de posiblemente ocasionar una mayor preocupación por satisfacer las demandas del gobierno y no de la población necesitada.

Sin embargo, también es posible identificar ciertos factores que de encontrarse en un determinado contexto podrían dar lugar a relaciones asociativas, como ser: la presencia de ONGs con cierto prestigio (liderazgo) por los resultados positivos logrados; regulaciones, acciones y políticas gubernamentales estables, claras y, espacios de autonomía para las ONG; la ausencia de competencia por fondos de financiamiento entre el gobierno y las ONG; y la existencia de voluntad para crear relaciones de trabajo, así como la alineación de intereses. Además, de que, si bien el Estado puede contribuir al fortalecimiento de las ONG, la misma debe estar cimentada en la propia sociedad civil, es decir debería existir una sociedad civil fuerte. Asimismo, el liderazgo de las ONG como factor sería clave para la creación de relaciones basadas en el respeto mutuo, la confianza, y la responsabilidad compartida, primordial para lograr resultados beneficiosos. La ausencia total o parcial de los factores señalados podría traducirse en relaciones conflictivas.

Finalmente, uno de los desafíos a los que se enfrentarían ambos actores sería el de facilitar relaciones asociativas sin menoscabar la independencia de las ONG ni crear espacios para actos irregulares o ilegales.

CAPÍTULO I: Marco teórico y conceptual

1.1. Marco teórico

Los trabajos de Mcloughlin (2011) y Gazley & Guo (2020) permiten advertir que la teorización del relacionamiento o asociación entre el Estado y las ONG aún es un desafío no superado. Mcloughlin señala que de los estudios que analizan la prestación de servicios no estatales (es decir por actores no estatales) la mayoría se ha centrado

en la calidad y los beneficios relativos de los mismos frente a los prestados por el Estado. Una proporción muy pequeña de la literatura ha analizado los factores que afectan las dinámicas de las relaciones entre ambos actores (p. 242). “La historia y el contexto político de sus relaciones, cómo se organizan y mantienen formal e informalmente sus interacciones y los efectos que tienen las mismas sobre la identidad y autonomía de las organizaciones pocas veces han sido estudiadas objetivamente” (Mcloughlin, 2008. Citado en: p. 242). De los pocos estudios entorno a las relaciones entre el Estado y las ONG, una de las críticas a los mismos han sido los marcos teóricos utilizados dado que han sido calificados de insuficientes o débiles por simplificar una realidad compleja, y la elección y aplicación poco rigurosa de las mismas (p. 242).

Por su parte, Gazley & Guo, tras una revisión y análisis de la literatura con estudios empíricos (n= 657) entorno a las colaboraciones intra e intersectorial de las ONG, publicadas entre los años 1972 y 2015, concluyeron que existe: “1. Una diversidad de datos, pero "aislados"; 2. Un desequilibrio en la cobertura de las investigaciones (predominio de estudios relativos a la prestación de servicios de salud, gestión ambiental, colaboraciones académicas, entre otros); 3. Un dominio de las “cuatro grandes” teorías organizativas para explicar los casos investigados; y 4. Una mejora limitada en la sofisticación de las investigaciones” (p. 1). Respecto a los dos últimos puntos, de interés del presente estudio, en el caso del tercero, resalta el hecho de que en aquellas investigaciones donde se utilizaron alguna teoría, existió un predominio de teorías sociológicas, institucionales y económicas. Así, el 12 % utilizó la teoría de redes, el 9 % la teoría de la dependencia de recursos, el 8 % teorías institucionales y el 5 % la teoría de los costos de transacción. Pero también se utilizaron otras micro teorías como las teorías de alianzas, las teorías de colaboración o asociación, la teoría del capital social, la teoría de las partes interesadas, entre otros; en un porcentaje mucho menor, las investigaciones utilizaron las teorías del cambio, de la eficacia colectiva, del contrato social, de los orígenes sociales, entre otros (p. 11). Es decir, no existe un consenso en torno a una teoría ampliamente aceptada o plausible de aplicación a las distintas realidades en las que interactúan Estados y ONGs. Por último,



en el cuarto punto, resalta el hecho de que las investigaciones se centraron principalmente en el estudio de la colaboración de las ONG con distintos sectores/actores (intersectorial), solo el 16% se centró en la colaboración a nivel organizativo entre ONGs (intrasectorial); así, en términos de colaboración intersectorial el 75 % analizó la cooperación entre ONGs y gobierno, el 34 % las asociaciones con el sector empresarial, y un 23 % la colaboración entre los tres sectores (p. 12).

Por otro lado, a partir del trabajo de Brass et al. (2018) se considera que, tras la revisión de diversas investigaciones, y en particular del trabajo de Schofer y Longhofer, 2011, “los países con vínculos con ONG internacionales y organizaciones donantes tienden a tener más ONG locales”, a la vez que, las primeras terminarían ayudando a las segundas a integrarse a redes más amplias de organizaciones que pueden transferirles recursos económicos, otorgarles legitimidad y motivación. Además de la existencia de un predominio entre los donantes y las ONG a concentrar su trabajo en sectores priorizados por la política mundial (Morfit, 2011. Citado en: p. 138).

Los antecedentes planteados permiten advertir que difícilmente una única teoría podría ayudar a explicar el fenómeno de las alianzas o asociaciones entre el Estado boliviano y las ONG nacionales y extranjeras. Por lo que, se emplearán de manera complementaria la *teoría clásica de la sociedad civil* de Alexis de Tocqueville, la *teoría del tercer sector* y la *teoría de los orígenes sociales* para explicar el objeto de estudio de la presente investigación:

1. Una de las teorías clásicas de la sociedad civil y vigente hasta la actualidad es la de Alexis de Tocqueville (1805-1859), quien en su trabajo *Democracy in America* de 1835, en el que realizó un estudio sobre la transición de las sociedades feudales y aristocráticas a las sociedades democráticas, no solo debatió entorno a la democracia sino también sobre cómo las asociaciones cívicas o civiles dan forma a las sociedades modernas, esto porque una distinción entre una sociedad civilizada y de barbarie sería la capacidad de los hombres de asociarse y buscar la igualdad de condiciones (Brinton, 2010: 455).

De Tocqueville partía del hecho de que mantener la autonomía y la responsabilidad de las asociaciones libres (civiles) era fundamental para prevenir el despotismo del gobierno central (en referencia hoy al trabajo de las ONG políticas), convirtiendo así a la sociedad civil en una especie de intermediario entre el ciudadano y el Estado moderno (Woldring, 1998: 366). A cuyas asociaciones libres distingue entre asociaciones sociales y políticas, las primeras promoverían intereses privados comunes (ONGs), y las segundas tendrían por objetivo “conformar poderes colectivos para promover o combatir ciertas leyes, normas morales y otras cuestiones de la vida pública” (Woldring, 1998: 367). Asimismo, dado el carácter mediador de las asociaciones libres, comprendía que “las mismas tienen competencias, derechos y deberes propios que no son reducibles al estado”, es decir son autónomas, y esa cualidad se debe a “su naturaleza y competencias propias e irreductibles” (p. 367), el Estado debería limitar su intervención únicamente a establecer las reglas del juego para su desenvolvimiento, limitando su autorregulación en aras de preservar el orden social.

2. La segunda teoría que podría ayudar a explicar las relaciones entre el Estado y las ONG es el del *tercer sector* (en referencia a una tercera alternativa entre el Estado y el mercado) o previamente llamado sector no lucrativo, que encuentra el origen del crecimiento de las ONG en la crisis del Estado del bienestar¹⁸ dado que convirtió a estas en una herramienta o arma administrativa del gobierno al subcontratarlas para la prestación de servicios sociales (Jefrey Berry, 2003. Citado en: Muñoz, 2014: 286). Las virtudes del tercer sector recaerían en el hecho de que puede obtener financiamiento de fuentes individuales, corporativas, y fundaciones, así como, ser más eficientes, de bajo costo, y flexibles para adecuarse a las necesidades nacionales y locales (Berry, 2005: 569).

¹⁸ Forma de gobierno donde el Estado asume la responsabilidad de la prestación de servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas de su población.



Asimismo, las organizaciones del tercer sector destacarían por su carácter multifuncional. Esto porque estarían participando de manera simultánea en tres esferas sociales: “1. Como proveedores de servicios para sus miembros y/o la población en general; 2. Como cabilderos de los intereses de sus miembros, del bien común o un tema específico; y 3. Por su dependencia de los aportes voluntarios, contribuyen a los procesos de empoderamiento y autorrealización de las comunidades en las que están integradas. Esto implicaría que las organizaciones sin fines de lucro se conviertan en interesantes socios para la planificación de las políticas públicas” (Zimmer & Freise, 2008: 9).

Lo anterior, está en línea con la idea de que las ONG pueden actuar como contraparte y complemento a las políticas públicas implementadas por el gobierno, más aún en sectores donde este sería ineficiente en la prestación de servicios. De igual forma, se entiende que “los cuestionamientos a la autoridad gubernamental se constituyen en impedimento para que pueda imponer su voluntad a otros actores cruciales sin antes tenerlos en cuenta” (Salamon 2002: 8. Citado en: Muñoz, 2014: 286). Así, el enfoque del *tercer sector* asume que, si ambos actores colaboran, las ONG pueden legitimar las políticas públicas del gobierno y este último brindar las condiciones para la creación y funcionamiento de las primeras. También entiende que “las ONG no necesariamente se constituyen en una fuerza opositora o vigilante del Estado, y que es posible que cooperen en la elaboración de las políticas a través de mecanismos de consulta, así como ser contratadas por el Estado para la implementación de las mismas” (p. 286). Pero, al igual que la anterior teoría olvida los intereses políticos que pudieran tener las ONG (p. 287), falencia que posiblemente se deba a esa imagen de un sector caritativo que contribuye a la prestación de servicios sociales allá donde el Estado no logra llegar.

3. Por último, está la *teoría de los orígenes sociales*, elaborado por Lester Salamon y Helmut Anheier en 1998. La misma es una respuesta a la visión limitada de los enfoques económico (solo hace referencia a los factores económicos de las ONG)

y el Estado de bienestar (predomina la visión de las ONG en su rol de prestadoras de servicios sociales). La teoría, a partir de la identificación de los factores sociales que ayudan a explicar los cambios en el sector no lucrativo (ONGs) a lo largo del tiempo, busca “explicar las variaciones en las características del sector no lucrativo a nivel nacional tomando en cuenta: el tamaño de la economía del país, su estructura de ingresos, la composición y el campo de acción de las ONG, y las trayectorias de desarrollo a mediano y largo plazo” (Anheier, 2010: 1445).

Para lo anterior, los autores identificaron cuatro tipos de regímenes no lucrativos considerando como criterios el gasto social de un gobierno y el tamaño económico del sector no lucrativo. Cada uno de estos regímenes estaría caracterizado por una combinación distinta de las características de las ONGs, la posición del tercer sector en la sociedad, el papel particular del Estado y el conjunto de otras instituciones y organizaciones sociales (p. 1445). Esos cuatro regímenes son:

- i. El modelo liberal: el gasto social del gobierno es bajo y esto se traduce en un sector de organizaciones no lucrativas relativamente grande.
- ii. El modelo socialdemócrata: las políticas de protección de bienestar social patrocinadas y proporcionadas por el Estado son amplias y las organizaciones no lucrativas tienen un espacio muy reducido para la prestación de servicios sociales, es decir el sector es pequeño.
- iii. El modelo estatista: el Estado guarda una ventaja frente a las ONG en varias áreas de las políticas sociales. Aquí, las políticas de protección social si bien no son amplias como en el modelo socialdemócrata, el trabajo de las ONG tampoco es muy amplio, por lo que el accionar de ambos es restringido.
- iv. El modelo corporativista: El estado hace causa común con las instituciones no lucrativas, aquí las ONG son preservadas por el Estado para no perder el apoyo de los sectores sociales clave, mientras busca atender las demandas de mayores protecciones de bienestar (p. 1446).

Dentro de cada uno de estos modelos, las relaciones entre el Estado y las ONG adquieren distintas características, así: en el *modelo liberal*, donde las ONG son un sector grande, las mismas dependen menos del financiamiento o transferencia del sector público, lo que implica, que la búsqueda de ingresos adicionales (como las donaciones privadas) y alternativos sea más apremiante. Existe una especie de competencia entre las ONG por los fondos de donación; en el *modelo socialdemócrata*, si bien existe la posibilidad de que las ONG aumenten su participación en la provisión de servicios sociales, el mismo se daría en estrecha cooperación con el gobierno, es decir que se crearían alianzas público-privadas y modelos de organización que ayuden a reducir la carga sobre el Estado. En caso de que el Estado amplie su prestación de servicios sociales, es posible que las ONG se alejen más del acceso a financiamiento público, lo que las obligaría a buscar otras fuentes de financiamiento; en el *modelo estatista*, es posible un cambio de posición del gobierno respecto a las ONG, posibilitando su participación en la formulación de políticas públicas en áreas prioritarias para el desarrollo. Es posible que, en tanto el gobierno comparta intereses en común con una ONG, le provea de financiamiento además de otro tipo de ayudas, pero difícilmente deja de ejercer un control sobre las ONG, además de que no se espera el financiamiento estatal y ni filantrópico a estas; y en el *modelo corporativista*, si bien existe una transferencia masiva de fondos públicos hacia las ONG, estas no pueden trabajar de manera independiente al gobierno por las leyes restrictivas, aunque también existe la tendencia de las ONG a buscar fuentes privadas de financiamiento para atenuar lo anterior (p. 1449).

Es decir, para la teoría de los orígenes sociales las interacciones entre el Estado y las ONG están en función a la amplitud de la cobertura de los servicios sociales por parte del Estado.

En conclusión, considerando la complejidad y lo dinámica de las relaciones Estado y ONGs, las tres teorías descritas han sido utilizadas de manera complementaria para explicar el entorno en el que interactúan ambos actores en Bolivia.

1.2. Marco conceptual

En este apartado se realiza una revisión y análisis de los conceptos claves que interesan para la investigación, como son: cooperación eficaz al desarrollo, alianzas incluyentes, organizaciones de la sociedad civil, y organizaciones no gubernamentales.

1.2.1. Cooperación eficaz al desarrollo

El término “cooperación eficaz al desarrollo” encuentra su significado en la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (en adelante, Acuerdo de Busan) del año 2011, que creó la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) (Global Partnership for Effective Development Co-operation, en inglés)¹⁹ y que fue impulsado por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). En esa oportunidad se comprendió que, para lograr que la cooperación al desarrollo sea más eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad a nivel mundial, era necesaria una estructura de asociación más enérgica e inclusiva, donde se reconozca no solo a los distintos actores del desarrollo sino también la importancia del papel de cada uno de ellos, pero diferenciados (OECD, 2015: 52).

Aquí es importante señalar que el Acuerdo de Busan no estableció una definición del término eficacia o eficaz, los cuales son utilizados de manera indistinta en los documentos de la AGCED y la OCDE. Sin embargo, de acuerdo a la definición de los seis criterios - relevancia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad - de la Red de Evaluación del Desarrollo del CAD (EvalNet, en inglés), para la definición del término eficacia/eficaz o efectivo²⁰ (effectiveness) debe partirse de la pregunta ¿La intervención está logrando sus objetivos?, definiendo la misma como: la medida en que

¹⁹ Formalmente establecida el año 2012, la Alianza es considerada el principal vehículo de múltiples partes para impulsar la eficacia del desarrollo. Está dirigida por cuatro copresidentes que representan a las principales partes involucradas en la cooperación para el desarrollo, incluidos actores estatales y no estatales. Su trabajo está impulsado por un Comité Directivo de 25 miembros, que incluye a representantes de los beneficiarios y proveedores de cooperación, del sector empresarial, de los parlamentos, la sociedad civil, de los bancos multilaterales de desarrollo, del Grupo de Desarrollo Sostenible del PNUD/ONU, sindicatos, gobiernos subnacionales y fundaciones. Véase: <https://effectivecooperation.org/topic/gpedc-glance>

²⁰ La RAE señala que es preferible usar el sustantivo eficacia que efectividad.

la intervención logró, o se espera que logre, sus objetivos y sus resultados, incluidos los resultados diferenciados entre los grupos²¹. Por su parte, la Real Academia Española (RAE) define *eficacia* como “la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”. Considerando estos datos, se puede concluir que cuando se habla de cooperación eficaz al desarrollo se hace referencia a que los esfuerzos de la cooperación contribuyan a alcanzar los resultados y objetivos de desarrollo a nivel local y nacional de cada país, y se ajusten a sus necesidades y contexto.

Asimismo, los cuatro principios de la AGCED, a saber: I. Apropriación de las prioridades del desarrollo por parte de los países en desarrollo, II. Enfoque en los resultados, III. Alianzas incluyentes para el desarrollo, y IV. Transparencia y rendición de cuentas mutua, se constituirían en un medio que de aplicarse se traducirían en una cooperación que tenga resultados de desarrollo a nivel país.

1.2.2. Alianzas incluyentes

El término “alianzas incluyentes” es comprendido en el marco del tercer principio de la AGCED, a saber “Alianzas incluyentes para el desarrollo”. El Acuerdo de Busan de 2011, señala que la apertura, la confianza, el respeto y el aprendizaje mutuo son la esencia de las alianzas eficaces, las mismas exigen el reconocimiento de la diversidad y la complementariedad de las funciones de todos los actores (p. 3), incluidas las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

En el documento final de la Primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED, realizado el año 2014 en Ciudad de México, se identificó a las “alianzas incluyentes y desarrollo” como una de las cinco áreas prioritarias en las que se debería reforzar los esfuerzos. En la misma se convino que para alcanzar alianzas incluyentes se deben reconocer a todas las voces y las partes interesadas, guiado por el espíritu de apertura, confianza, respeto mutuo y aprendizaje, considerando los roles diferentes y complementarios de

²¹ Véase: OECD (2021). Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.

todos los socios del desarrollo²². Para el caso de las OSC, las alianzas deben darse respetando su rol como actores independientes del desarrollo, creando un entorno propicio que maximice sus contribuciones y, previendo la construcción de capacidades y el diseño de medidas de apoyo.

A la par de lo anterior, en la Segunda Reunión de Alto Nivel de la AGCED, realizada el año 2016, se reconoció que las alianzas incluyentes de múltiples actores eran necesarias para el logro de los ODS. Las alianzas o asociaciones en las que estén involucradas los gobiernos nacionales y otros socios deberían generar confianza y complementarse de manera transparente y coordinada (Documento Final de Nairobi, 2016: 16). En línea con el enfoque de múltiples actores, los distintos actores deberían poder participar en igualdad de condiciones en las alianzas, teniendo en cuenta sus competencias, conocimientos y experiencias específicas (Co-Chairs´ Statement, 2019).

Sin embargo, posterior a la pandemia por el Covid-19, en la Tercera Reunión de Alto Nivel de la AGCED celebrada en 2022 en Ginebra, se reconoció que hubo una erosión de la confianza y eso exigía diálogos abiertos, inclusivos y participativos a nivel país para alcanzar un entendimiento común y asociaciones más fuertes, para lo cual eran necesarias políticas nacionales de participación (Effective Development Co-operation Summit Declaration, 2022: 4).

Por otro lado, desde la academia, el término **alianzas (partnerships, en inglés)** es definido como “un conjunto de participantes o actores que acuerdan trabajar de manera conjunta para lograr un propósito u objetivo común mientras comparten riesgos, recursos y beneficios, con responsabilidad mutua por los resultados” (Moore-Cherry et al., 2016; Nelson, 2017. Citado en: Mann, 2021: 566), o como una asociación colaborativa que requiere "objetivos comunes, respeto mutuo, acceso abierto a la información y a los procesos de toma de decisiones, y la responsabilidad de los socios ante los destinatarios" (Gómez-Jauregui, 2004: 43). Es decir, detrás de las alianzas

²² Véase: Comunicado de la Reunión de Alto Nivel México (abril 2014). First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation: Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda.

esta la acción colectiva para abordar problemas ya sea a nivel mundial, regional, nacional y/o local. Relacionado con la acción colectiva esta la palabra *incluyente*, que es definida por la Real Academia Española (RAE) como un adjetivo que hace referencia al hecho de hacer partícipe de algo a alguien, por lo que, el reto cuando se habla de “alianzas incluyentes” estaría en definir y operativizar cómo se incluye o incluyen a los distintos actores, en este caso a las ONG, e ir más allá del discurso.

En tal sentido, y más que hablar de una definición de “alianzas incluyentes” (*inclusive partnerships, en inglés*), es pertinente identificar los elementos característicos que hacen a la misma, los cuales son: la apertura a la asociación (voluntaria), la confianza, el respeto y la responsabilidad mutua (sin imposición jerárquica), el aprendizaje, la coordinación, la transparencia, el reconocimiento de los roles diferenciados pero complementarios teniendo en cuenta los conocimientos y experiencias específicas de los aliados, y respetando su independencia. Un elemento que también es importante no perder de vista y que fue resaltado por el Foro Político sobre el Desarrollo (PFD, por sus siglas en inglés) en 2017, es el hecho de que la inclusividad conlleva no solo mayor participación, sino que para ser efectivo depende del nivel de integración de los actores frente a un objetivo común. Así como, el hecho de que son colaboraciones en las que se considera quién está involucrado, por qué motivo y cómo los temas de interés pueden ser abordados desde la perspectiva de todos los involucrados (Alexander et al., 2003. Citado en: Mann, 2021: 567).

1.2.3. Organizaciones de la Sociedad Civil

Desde principios del siglo XXI, las OSC han ido fortaleciendo su presencia y rol como actores del desarrollo por su cercanía con la ciudadanía y los problemas locales, de la mano del creciente discurso liberal (proclama la protección de las libertades individuales), que entiende a la sociedad civil como un antídoto que previene o palia los males del Estado (Suleiman, 2013: 244). Pero ¿qué significa el término sociedad civil? ¿qué organizaciones entran dentro de la categoría de OSC?

Como señalaron Suleiman (2013) y Vinod (2006), el término sociedad civil ha sido objeto de debate en las ciencias sociales por ser “un concepto difuso, difícil de definir, empíricamente impreciso, cargado de ideología y no siempre útil como herramienta analítica” por estar en constante transformación, lo que se ha traducido en la inexistencia de un significado único y consensuado del término.

Teniendo presente lo anterior, las definiciones que pudieran darse del término *sociedad civil* son acercamientos. Así, el año 2004, el Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil presentó el informe titulado “Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global”, en el que definieron la misma como: “las asociaciones de ciudadanos (distintos de sus familias, amigos y negocios) que éstos integran voluntariamente con el fin de promover sus intereses, ideas e ideologías. No incluye actividades con fines de lucro (el sector privado) o de gobierno (el sector público). Son de especial relevancia para las Naciones Unidas las organizaciones de masas (como las organizaciones de campesinos, mujeres o jubilados), los sindicatos, las asociaciones de profesionales, los movimientos sociales, las organizaciones de pueblos indígenas, las organizaciones religiosas y espirituales, el mundo académico y las organizaciones no gubernamentales que benefician a la población” (decisión A/58/817 de la Asamblea General, de 11 de junio de 2004: 15). Es decir, las OSC abarcan un amplio espectro de organizaciones, a través de las cuales se canalizan las preocupaciones de los ciudadanos.

Dada las complicaciones para la definición del término sociedad civil, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD; 2021), en un intento de amplitud, estableció una definición en sentido de que “*es el escenario o ámbito de la interacción social, fuera de las esferas de la familia, el Estado y el mercado, en el que los actores individuales y colectivos emprenden acciones voluntarias para promover objetivos socialmente relevantes*”, es decir se entenderá sociedad civil como “el espacio social donde las personas se asocian voluntariamente para actuar de manera colectiva” a fin

de alcanzar objetivos compartidos, y generalmente ha estado representado por las ONG en los países en desarrollo (Suleiman, 2013: 249).

Por otro lado, a los fines de la AGCED, las OSC han sido definidas como: todas las organizaciones no estatales y no lucrativas fuera del ámbito de la familia en las que las personas se organizan para perseguir intereses compartidos en el ámbito público. Abarcan una amplia variedad de organizaciones que incluyen OSC fundadas en la membresía, OSC fundadas en causas y OSC prestadoras de servicios (GPEDC, 2023: 1).

De igual forma, desde el año 2011, a lo largo de los acuerdos y documentos finales de las reuniones de alto nivel de la AGCED se han identificado distintas características de las OSC, así como, las acciones que deberían llevar adelante otros actores para que las OSC contribuyan al desarrollo sostenible. Así, en el Acuerdo de Busan (2011), los Estados se comprometieron a: i. cumplir sus compromisos para que las OSC puedan ejercer sus funciones como actores independientes; y ii. alentar a las OSC a generar prácticas que fortalezcan su responsabilidad y contribución al desarrollo, apegándose a los Principios de Estambul y al Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC (p. 6).

Los **Principios de Estambul** fueron aprobados el año 2010 por la Asamblea Mundial del Foro Abierto sobre la eficacia del desarrollo de las OSC y el entorno propicio. Este foro fue establecido el año 2008 con el propósito de acordar los estándares que deberían guiar el trabajo de las OSC en el campo del desarrollo y la agenda de la eficacia. Es así como el año 2010 fueron aprobados ocho principios: 1. respetar y promover los derechos humanos y la justicia social; 2. incorporar la equidad y la igualdad de género y promover los derechos de las mujeres y las niñas; 3. centrarse en el empoderamiento, la apropiación democrática y la participación de todas las personas; 4. promover la sostenibilidad ambiental; 5. practicar la transparencia y la rendición de cuentas; 6. establecer alianzas equitativas y solidarias; 7. crear y compartir conocimientos y comprometerse con el mutuo aprendizaje; y 8. comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles. Asimismo, en junio de 2011 fue aprobado el **Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC**, que es un

instrumento de referencia para lograr la eficacia de las acciones y contribuciones de las OSC. Dicho Marco incluye los ocho Principios de Estambul, las condiciones indispensables para un ambiente favorable para las OSC y la declaración sobre la rendición de cuentas de las mismas.

También en este período y posterior al Acuerdo de Busan, el año 2012 fue creada la Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo (CPDE, por sus siglas en inglés) en Nairobi, una plataforma mundial reconocida por la AGCED y que hoy día aglutina a OSC de 117 países en torno a “la cooperación eficaz para el desarrollo”²³.

Por otro lado, en el Documento final de Nairobi (2016), los representantes de los distintos actores del desarrollo asumieron el compromiso de trabajar con los gobiernos para hacer que las OSC cumplan sus compromisos como actores de derecho propio, así como acelerar la creación de un entorno propicio para la sociedad civil, esto mediante diálogos incluyentes entre múltiples actores a nivel país (p. 6). En contrapartida, la sociedad civil se comprometió a: i. asegurar la apropiación nacional de sus iniciativas; ii. agilizar sus esfuerzos en pro de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; iii. apoyar el empoderamiento y la participación incluyente de las personas para que se apropien de las políticas e iniciativas de desarrollo que las afecten; iv. impulsar la transparencia institucional, la rendición de cuentas y la integridad en sus operaciones internas; y v. lograr resultados e impactos sostenibles (p. 14).

En la ruta por crear un entorno propicio para las OSC, en la Tercera Reunión de Alto Nivel de la AGCED (2022), los países socios para el desarrollo o donantes asumieron el compromiso de fortalecer la capacidad de la sociedad civil en los países socios o receptores de cooperación promoviendo la apropiación local, esto siguiendo los tres pilares de las recomendaciones del CAD sobre la habilitación de la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria: 1) respetando, protegiendo y promoviendo el espacio cívico; 2) apoyando y participando con la sociedad civil, y 3)

²³ De la Alianza no solo participan ONG sino también organizaciones religiosas, pueblos indígenas, organizaciones de trabajadores, migrantes y jóvenes. Véase: CSO Partnership for Development Effectiveness (agosto de 2022). Sobre nosotros. <https://csopartnership.org/es/sobre-nosotros/>

estimulando la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC (OCDE, s.f.: 4).

1.2.4. Organizaciones No Gubernamentales

Si bien existe una fragmentación terminológica entorno a las ONG, también referido como tercer sector y/o sector no lucrativo, es claro que éstas son parte de la amplia gama de las OSC, pero también es cierto que dentro de la categoría de ONG pueden haber un sinnúmero de organizaciones que van desde, por ejemplo, las federaciones transnacionales como la Cruz Roja, Oxfam Internacional o el Fondo Mundial para la Naturaleza hasta pequeñas organizaciones como la Organización Comunitaria Funcional "Maroa" de Rapa Nui en Chile o la organización Yachay Chhalaku [en español, Intercambio de Saberes] en Bolivia (Raju, 2009: 450).

Como se mencionó en la introducción, el reconocimiento formal del término ONG se encuentra en el art. 71 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, en el que se autorizó al ECOSOC a establecer los mecanismos para realizar “consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de competencia del Consejo”. De tales mecanismos podrían participar organizaciones internacionales, así como, organizaciones nacionales. Sin embargo, recién hasta el año 1950 el ECOSOC definió, mediante la Res. 288 B (X) párrafo 8 del 27 de febrero de 1950²⁴, de manera muy general el término ONG en sentido de que son “cualquier organización internacional no creada por vía de acuerdos intergubernamentales”. Esta definición fue complementada en la resolución 1296 (XLIV) del ECOSOC del 23 de mayo de 1968, en sentido de que son “cualquier organización internacional no creada por vía de acuerdos intergubernamentales, incluidas las organizaciones que acepten miembros designados

²⁴ Resolución 288 B (X). Revisión del sistema de consultas con las organizaciones no gubernamentales del Consejo Económico y Social, del 27 de febrero de 1950, disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/212457>

por autoridades gubernamentales, siempre que la misma no interfiera con la libre expresión de opiniones de la organización”²⁵.

Saliendo un poco del marco de Naciones Unidas y complementando lo anterior, en el Informe del Grupo de Personas Eminentes del 2004 encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, se entendió que “las ONG son sinónimo de organizaciones que benefician al público, un tipo de organización de la sociedad civil que se instituye principalmente para beneficiar a la población en general o al mundo en su conjunto mediante la promoción o la prestación de servicios. Incluyen organizaciones ecológicas, pacifistas, de desarrollo y de derechos humanos, y sus redes internacionales” (decisión A/58/817 de la Asamblea General, de 11 de junio de 2004: 14).

Por su parte, en su definición, la OCDE hace énfasis en los tipos de organizaciones que pueden ser consideradas ONG, señalando que “es cualquier entidad sin fines de lucro en la que las personas se organizan ellas mismas a nivel local [comunitario], nacional o internacional para perseguir objetivos e ideales compartidos, sin una participación o representación controlada por el gobierno. Las ONG incluyen fundaciones, sociedades cooperativas, sindicatos y entidades ad-hoc creadas para recaudar fondos para un propósito específico. También incluyen las organizaciones paraguas de ONGs²⁶ y las redes de ONGs” (OECD DAC, 2018: 47).

Pero, más allá de la diversidad de las ONG, Goel & Tripathi (2010) identifican cuatro características principales de las mismas: su carácter voluntario (se originan en los derechos de libertad de asociación y reunión); su independencia de los gobiernos y de la orientación de los donantes; son organizaciones sin ánimo de lucro; y están orientadas hacia el interés público (p. 772). Asimismo, son organizaciones no distributivas, y normalmente exentas de impuestos; trabajan en distintos niveles que

²⁵ Resolución 1296 (XLIV). Arreglos para la consulta con las organizaciones no gubernamentales del Consejo Económico y Social, del 23 de mayo de 1968, disponible en: <https://archive.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/info/res-1296.htm>

²⁶ Una ONG paraguas puede ser una federación de ONG, asociaciones, coaliciones de organizaciones como la Coalición para los Derechos Humanos en el Desarrollo.

van desde organizaciones locales de desarrollo hasta grandes organizaciones internacionales. Aquí es importante hacer una distinción entre organizaciones nacionales e internacionales, desde el ámbito del desarrollo las segundas son organizaciones que trabajan en varios países o tienen un alcance transnacional, en tanto que, las primeras trabajan en un solo país o tienen miembros locales (Schofer & Longhofer, 2020: 608). La OCDE, con mayor exactitud, clasifica a una ONG como internacional: a. sí cuenta con un organismo de coordinación internacional que facilita el trabajo de sus miembros a nivel internacional o si tiene una extensa red de oficinas nacionales/regionales en campo; y b. sí tiene fuentes de ingresos internacionalmente diversificadas (OECD DAC, 2018: 48).

Asimismo, la OCDE establece una clasificación de las ONG por su ubicación geográfica:

- a. ONG con sede en un país donante: ONG que está organizada a nivel nacional, y tiene su sede y opera en un país donante o en otro país desarrollado, es decir, no es elegible para recibir AOD;
- b. ONG internacional: ONG que está organizada a nivel internacional, en el sentido descrito en el párrafo anterior; y
- c. ONG con sede en un país en desarrollo: ONG que está organizada a nivel nacional, y tiene su sede y opera en un país en desarrollo, es decir es elegible para AOD (OECD DAC, 2018: 57).

De igual forma, y para los fines de la presente investigación, las ONG también pueden dividirse, según las funciones que cumplan, entre ONG operativas, y de promoción o defensa (o vocales), una clasificación realizada por el Banco Mundial en la década de los 90's:

- ⊕ **ONG operativas:** sus áreas de actividad están destinadas a la contribución al desarrollo o la prestación de servicios de bienestar, incluido el socorro, y la protección y gestión del medio ambiente;
- ⊕ **ONG de promoción/defensa:** su orientación principal es hacia la promoción de políticas o acciones que abordan preocupaciones, puntos de vista o intereses

concretos. En el campo del desarrollo, estas ONG buscan influir en las políticas y prácticas de los gobiernos, el desarrollo de instituciones, de otros actores del desarrollo y la ciudadanía. Este tipo de organizaciones tienden a formar redes y consorcios nacionales e internacionales a partir de la convergencia de intereses. Cabe aclarar que en muchos casos una ONG de promoción puede también realizar actividades operativas y viceversa, por lo que, la línea de distinción entre ambos tipos se vuelve difusa (Asian Development Bank, 2004: 4). Normalmente las organizaciones de derechos humanos, de lucha contra la corrupción y de promoción de la democracia, entran en esta categoría de ONGs.

En conclusión, a los fines de la presente investigación se entenderá por ONG a cualquier entidad sin fines de lucro organizado a nivel local, nacional e internacional para perseguir objetivos e ideales compartidos, orientados al interés público, y con funciones de asistencia, promoción, y desarrollo económico y social. Siendo de interés las ONG nacionales e internacionales que operan en Bolivia, que son elegibles para AOD, y las de tipo operativas.

Asimismo, es preciso aclarar que, aunque la legislación boliviana distingue a las ONG de las fundaciones, entendiendo a las segundas como “*entidades de derecho privado y sin fines de lucro que recurren a su patrimonio de constitución para el logro de los fines para los que fueron creados y que son de interés general, [...]*” (Ley N° 351), en la práctica estas son asumidas como ONGs, como lo entiende la OCDE, por lo que, así son consideradas en esta investigación.

CAPÍTULO II: Caracterización de las alianzas para el desarrollo establecidas por Bolivia en el período 2015-2022

2.1. Antecedentes: Cooperación internacional para el desarrollo

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, se fue edificando un sistema internacional de cooperación para el desarrollo (SICD) bajo dos ideas o propósitos señalados en la Carta de las Naciones Unidas (1945), la primera, promover el desarrollo económico, social y cultural, y elevar el nivel de vida de las personas a nivel mundial a través de la cooperación internacional; y la segunda, que vendría a ser un efecto de la primera, es decir que el desarrollo económico y social genere condiciones de estabilidad y bienestar internacional necesarias para crear un contexto internacional pacífico y seguro para todos, todo esto después de dos guerras mundiales. La cooperación debería estar basada en el respeto del principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.

Asimismo, es importante señalar que dicho SICD se estructuró sobre un patrón de relacionamiento internacional Norte-Sur representado por las relaciones entre países desarrollados y los mal llamados subdesarrollos. Esto dio lugar al surgimiento de un SICD dominado por la modalidad de Cooperación Norte-Sur (CNS, también llamada cooperación tradicional), basada en las relaciones entre donantes (países industrializados) y receptores (países en desarrollo), y constituido por la transferencia de AOD desde los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)²⁷ hacia países en desarrollo como Bolivia, que está incluido en la lista de receptores de AOD de dicho comité desde 1970; actualmente pertenece al grupo 3 de dicha lista²⁸, que está conformada por cuatro grupos de países y territorios, a saber: 1. Países menos desarrollados, 2. Países de Renta Baja, 3. Países y territorios de Renta Media Baja, y

²⁷ Los 31 miembros actuales del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Unión Europea. Participan como observadores el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo.

²⁸ Véase: OECD.org (s.f.). DAC List of ODA Recipients. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm> (Accedido: 22 de mayo de 2023).



4. Países y territorios de Renta Media Alta. Asimismo, esta modalidad fue institucionalizada en la década de los 60's con la creación del CAD y de las Agencias de Cooperación para el Desarrollo de los países industrializados²⁹.

Fue precisamente el predominio de la cooperación Norte-Sur que llevó a la confusión o al uso indistinto de los términos AOD y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). El primer término, que ha sufrido modificaciones en su definición desde su adopción en 1969, es definido por la OCDE desde el año 2018, como: “los flujos hacia los países y territorios en la Lista de receptores de AOD del CAD y hacia instituciones multilaterales de desarrollo que son: a) transferidos por agencias oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o por sus agencias de desarrollo; y b) cada transacción:

- i. Tiene como objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo; y
- ii. Es de carácter concesional, es decir que conlleva un elemento de subvención de al menos: el 45 % en los préstamos bilaterales a los países menos desarrollados y de ingreso bajo; el 15 % en los préstamos bilaterales a los países de ingreso medio bajo; el 10 % en los préstamos bilaterales a los países de ingreso medio alto; y el 10 % de préstamos a instituciones multilaterales”³⁰. Los préstamos y créditos con fines militares no son contabilizados como AOD.

La misma puede ser canalizada de dos formas, bilateral y multilateral. La primera incluye la transferencia de donaciones, préstamos o la realización de actividades de cooperación entre un país donante y un país receptor; y la segunda, la cooperación desde las agencias multilaterales de desarrollo, como la ONU o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hacia los países en desarrollo.

²⁹ Tales como: la Oficina de Ayuda Externa de Canadá (1960), el Ministerio de Cooperación de Francia (1961), el Ministerio de Cooperación Económica de Alemania (1961), la Agencia de Cooperación Técnica Extranjera de Japón (1961), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (1961), y la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (1965).

³⁰ OECD.org (s.f.). Official development assistance – definition and coverage. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (Accedido: 22 de mayo de 2023).



El segundo término, puede ser definido como “el conjunto de actividades, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente o similar nivel de renta, destinadas a promover el desarrollo sostenible y a mejorar el nivel de vida de la población mundial a través de la transferencia, recepción e intercambio de información, conocimientos, tecnología, experiencias y recursos” (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AMEXCID], 2018; Gómez & Sanahuja, 1999). Dicha transferencia e intercambio puede adquirir la forma de cooperación técnica, cooperación financiera, cooperación científico-tecnológica, cooperación alimentaria, cooperación cultural y educativa, y otros.

Teniendo presente ambas definiciones, es posible advertir que en la AOD intervienen únicamente actores gubernamentales, y es parte del conjunto de la CID. En tanto que, el último incluye a los distintos actores del desarrollo ya sean públicos (gobiernos nacionales, regionales y locales; organismos multilaterales; universidades) o privados con o sin fines de lucro (sociedad civil, instituciones filantrópicas, sindicatos, y sector empresarial). Puede darse entre países en desarrollo dando lugar a la Cooperación Sur-Sur (CSS) o Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), o entre dos países en desarrollo y un país desarrollado dando lugar a la modalidad de Cooperación Triangular (CT). Cabe mencionar que estas dos últimas modalidades se incorporaron al SICD en la década de los 60’s y 70’s, en el caso particular de la CT recién en la primera década del siglo XXI se fue consolidando con su reconocimiento en la Declaración de París en 2005 (Malacalza, 2022: 21); recientemente, también se ha incorporado la modalidad de Cooperación Sur-Norte, es decir la realizada desde los países en desarrollo hacia los países industrializados.

Más allá de las dificultades para contar con una única nomenclatura respecto a la CSS y la CT, en el Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur de 2009, se definió a la primera como: “una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de sus objetivos comunes y su solidaridad, y guiada, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad. Es una asociación de colaboración entre iguales basada

en la solidaridad.” En tanto que, la CT puede ser entendida como: “la modalidad que fomenta las alianzas y confianza entre los asociados, en las que cada asociado puede contribuir de acuerdo con sus propias capacidades y medios” (Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur [PABA+40], 2019) o como “la asociación de una fuente de financiación tradicional (bilateral o multilateral) con un país en desarrollo otorgante de cooperación técnica, para concurrir conjuntamente en acciones a favor de un tercer país (beneficiario)” (Iannelli, s.f.: 6).

Asimismo, la diversidad de actores en la CID ha dado lugar al surgimiento de otros tipos de cooperación que se suman a las de carácter bilateral y multilateral, como es la *cooperación descentralizada*, realizada por los gobiernos locales y regionales de manera directa sobre la base de sus autonomías, y la *cooperación no gubernamental o privada*, realizada por organizaciones privadas con y sin fines de lucro, como son las ONG, iglesias, empresas privadas o universidades privadas (Monje, 2014: 10).

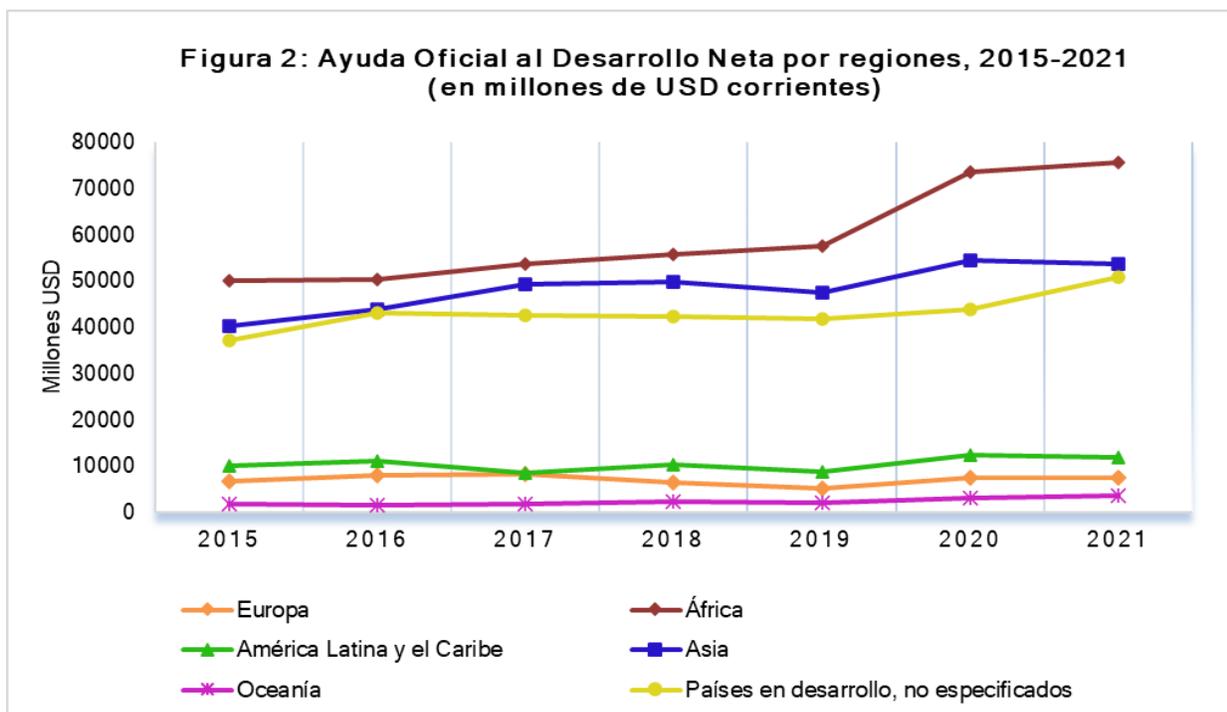
En síntesis, el reconocimiento del rol de otros actores, distintos al Estado, en el desarrollo ha ampliado el SICD, cuestionando las relaciones de cooperación verticales y paternalistas, y planteando relaciones horizontales, respetuosas de las necesidades de los países beneficiarios de cooperación.

2.2. Ayuda Oficial al Desarrollo recibida por Bolivia

Como se mencionó anteriormente, Bolivia es parte de la lista de receptores de AOD del CAD desde el año 1970, y en los últimos años se ha ubicado entre los cinco mayores receptores de ayuda de América Latina y el Caribe. En ese sentido, el análisis de sus socios tradicionales para el desarrollo merece partir de una contextualización a nivel regional de la cooperación recibida por el país.

Así, cabe señalar que, considerando el periodo que abarca la presente investigación, y de acuerdo a los datos de la figura 2, los montos de AOD recibida por América Latina y el Caribe (ALyC) entre los años 2015 y 2021 han presentado una escasa variación, además de la evidente la diferencia con África y Asia, por ejemplo el año 2015 la región recibió poco más de USD 10.211 millones, y África USD 50.100 millones, en tanto que,

el año 2021 mientras ALyC recibía USD 12 mil millones, África recibió más de USD 75 mil millones. Estos datos permiten advertir que del total de la AOD destinada a los países en desarrollo entre los años 2015-2021³¹, ALyC apenas recibió el 6,2 % frente al 34,7 % y 28 % de África y Asia, respectivamente.



Nota: El monto de AOD incluye la ayuda bilateral de los Miembros y No miembros del CAD, y la ayuda multilateral incluida la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del OECD.Stat de fecha 27 de mayo de 2023.

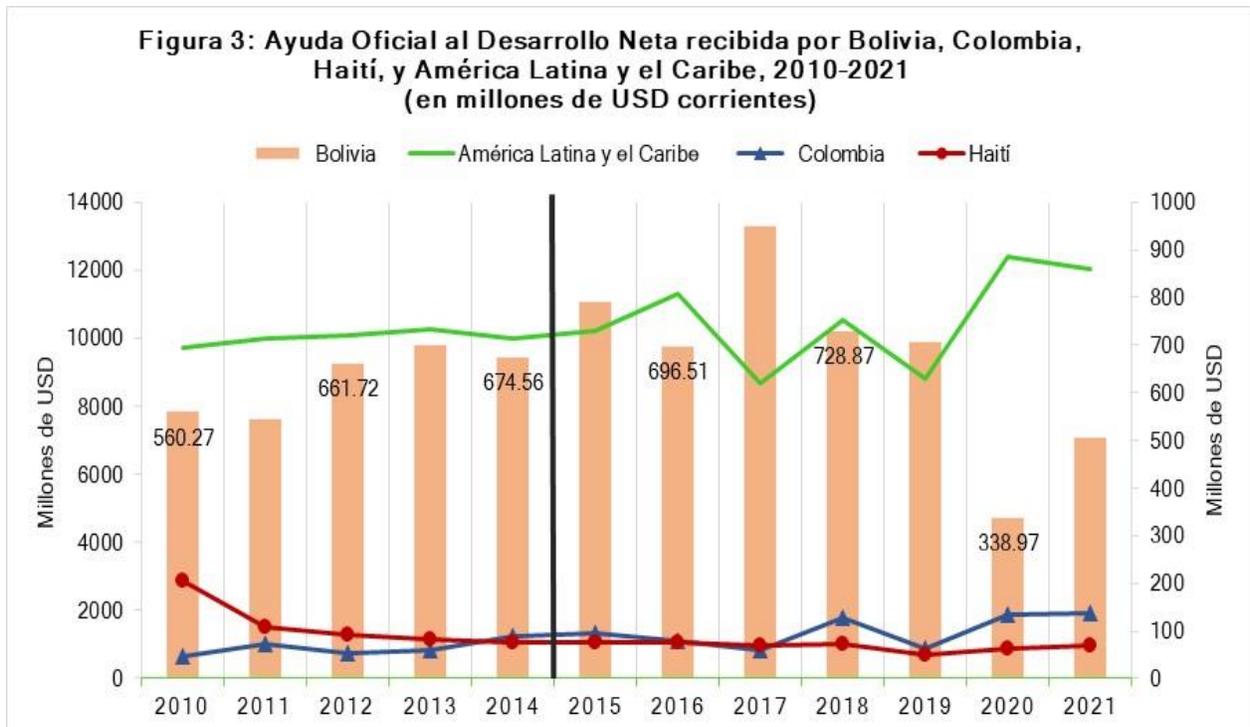
Los datos de la figura 3 se observa que, del total de la ayuda recibida por ALyC entre 2015-2021, en promedio Bolivia recibió el 6,7 % de la AOD anual absorbida por la región, en tanto que, Colombia y Haití recibieron el 13 % y 9,1 %, respectivamente, siendo los dos países de ALyC a quienes más ayuda se les otorgó.

Asimismo, en el periodo de estudio, en promedio Bolivia recibió USD 674 millones de AOD anualmente (ver en relación al eje derecho), representando el 1,9 % de su Producto Nacional Bruto (PNB)³², en promedio. El flujo de la ayuda recibida ha tenido

³¹ El total destinado fue de USD 1.200.594 millones; Europa recibió el 4,2 % y Oceanía el 1,4 %.

³² En promedio su PNB o INB fue de USD 36.550 millones al año. Véase: Banco Mundial (s.f.). Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB) – Bolivia.

un comportamiento fluctuante, con una tendencia al alza hasta el año 2017 si se toman datos desde el año 2012 - esto a pesar de que el año 2010 el Banco Mundial cambió de categoría al país pasando de país de renta baja (grupo 2) a país de renta media baja (grupo 3) por el aumento de su PNB per cápita (USD 1.600 el año 2009) superior a los USD 1.005 -, pero con una reducción gradual ahondado en los años de pandemia, así, la ayuda del año 2022 (USD 334 millones) fue incluso inferior al de 2020.



Nota: El monto de AOD incluye la ayuda bilateral de los Miembros y No miembros del CAD, y la ayuda multilateral incluida la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del OECD.Stat de fecha 27 de mayo de 2023.

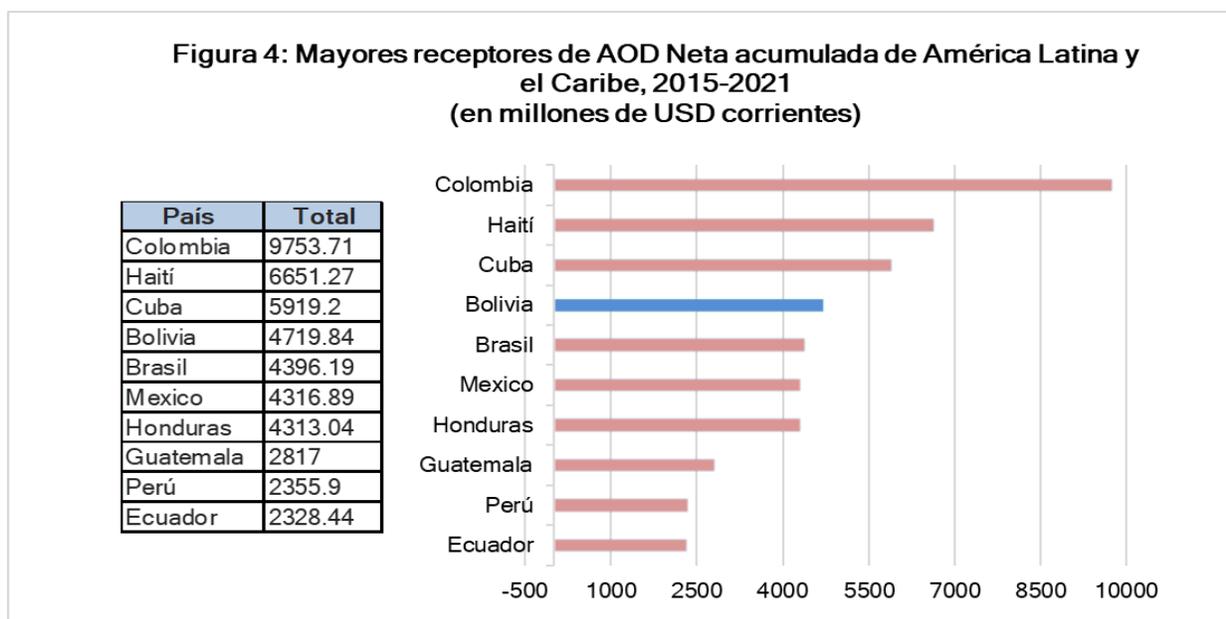
Aunque el nivel de ingreso per cápita de un país ha sido señalado como el principal criterio para la asignación de AOD, así lo deja entender la Lista de receptores de AOD del CAD³³, los datos de la figura 3 muestran que este criterio no es tan gravitante para la asignación de la ayuda dado que, por ejemplo, si bien Haití tiene la categoría de País

<https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?end=2021&locations=BO&start=2012> [Accedido: 27 de mayo de 2023].

³³ Véase: OECD.org (s.f.). History of DAC Lists of aid recipient countries. <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm#Updates> [Accedido: 28 de julio de 2023]

Menos Adelantado (PMA)³⁴ y Bolivia es un país de ingreso medio bajo, en los últimos años ambos han recibido menor AOD que Colombia, que es un país de renta media alta desde el año 2010, y curiosamente desde dicho año ha presentado una tendencia al alza de la cooperación recibida.

Igualmente, revisando los datos de los diez mayores receptores de ayuda a nivel regional, donde Bolivia ocupa el cuarto puesto con un total de USD 4.719 millones acumulados entre el 2015-2021 (ver figura 4), se advierte que Honduras y Guatemala (países de renta media baja) recibieron menor cantidad de recursos de cooperación en comparación a Brasil y México, que son países de ingreso medio alto.



Nota: El monto de AOD incluye la ayuda bilateral de los Miembros y No miembros del CAD, y la ayuda multilateral incluida la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del OECD.Stat de fecha 27 de mayo de 2023.

Por otro lado, los **recursos de la cooperación destinados a Bolivia** en el periodo 2015-2021 provinieron principalmente de fuentes multilaterales (con un total de USD 2.812 millones) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las instituciones de la Unión Europea (UE) y el Grupo del Banco Mundial (BM). En el caso de las fuentes bilaterales, Francia (USD 516 millones) y Alemania (USD 258 millones) se

³⁴ Naciones Unidas identifica como PMAs a aquellos que tienen bajos ingresos y se enfrentan a graves obstáculos estructurales para el logro del desarrollo sostenible.

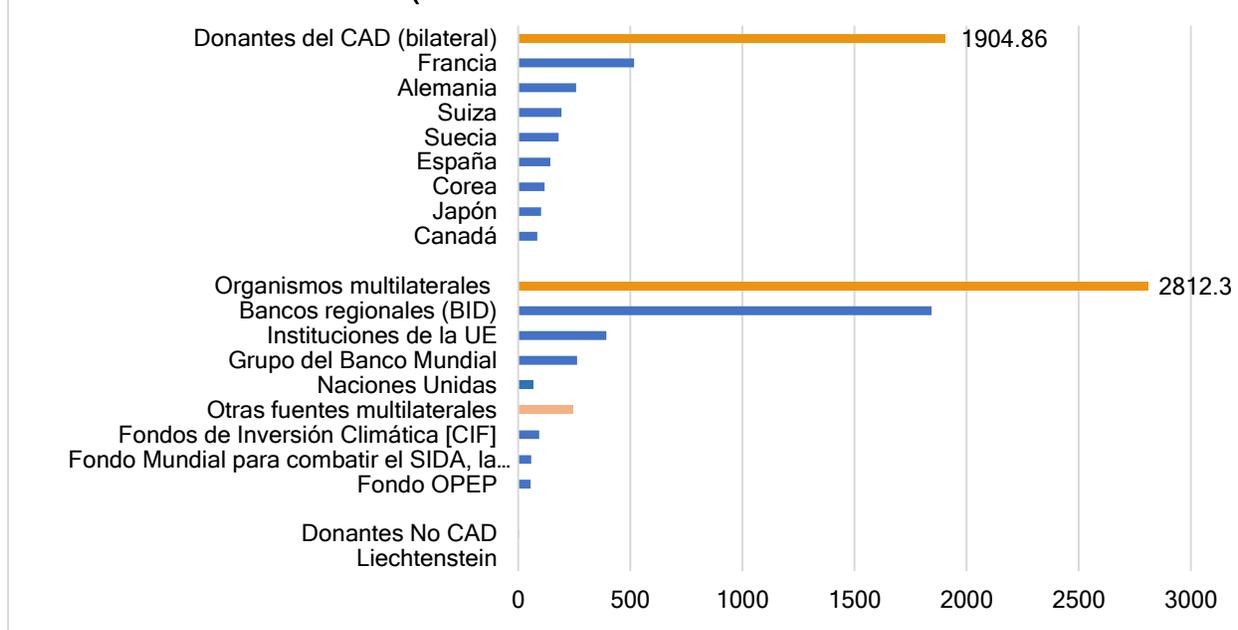
constituyeron en sus principales socios, seguidos de Suiza, Suecia y España (véase figura 5). Aquí, es importante señalar que se advierte un mayor flujo de ayuda multilateral desde 2012, cuando llegó a USD 330 millones siendo que el año 2011 apenas había llegado a USD 117 millones³⁵, en tanto que la bilateral pasó de USD 428 millones a USD 332 millones.

Una situación que estuvo influida por el cambio de categoría de Bolivia el año 2010 hecho por el BM, aunque cabe puntualizar que la disminución gradual de la AOD bilateral inició en 2008 cuando la ayuda llegó a USD 500 millones. Este cambio se ha reflejado en la retirada o reducción del tamaño de las agencias de cooperación en el país - por ejemplo, la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA) terminó sus operaciones el año 2016, y las agencias belga (Agencia Belga de Desarrollo, CTB) y suiza (Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación, COSUDE) dejaron de considerar a Bolivia país prioritario para su cooperación desde 2015 y 2017, respectivamente; en el caso de COSUDE está prevista la finalización de su Cooperación Bilateral el año 2024 (actualmente está implementando su Programa de Salida 2022-2024); igualmente, la Agencia Italiana para la Cooperación al Desarrollo (AICS) cerró su oficina regional en el país a mediados de 2022, dejando una pequeña sucursal dependiente de su oficina regional en Bogotá (Colombia).

³⁵ Véase: OECD.Stat (s.f.). Creditor Reporting System (CRS). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1#> [Accedido: 15 de agosto de 2023].



Figura 5: Mayores socios bilaterales y multilaterales de AOD Neta acumulada de Bolivia, 2015-2021 (en millones de USD corrien)



Nota: El monto de AOD incluye la ayuda bilateral de los Miembros y No miembros del CAD, y la ayuda multilateral incluida la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del OECD.Stat de fecha 28 de mayo de 2023.

El mayor flujo de ayuda multilateral no solo parece deberse al cambio de categoría del país, que influyó para que Bolivia dejará de ser un socio prioritario (al igual que ALyC en general dejó de serlo frente a África y Asia), sino también al cambio de enfoque del gobierno de Evo Morales (2006-2019) y ahora el de Luis Arce (en funciones desde 2020) respecto a la cooperación tradicional, que podría resumirse en “si quieren pueden apoyarnos, pero como país no la exigimos”. Es decir, hubo cambios en las reglas del juego para la cooperación internacional, respaldados también en los principios de *apropiación* y *alineación* de la Declaración de París de 2005, que afectaron el relacionamiento del gobierno nacional con sus socios bilaterales. De acuerdo a lo manifestado por el socio para el desarrollo SPD03³⁶ “*el trabajo de la cooperación en Bolivia se ha tornado dificultoso por la burocracia institucional del sector público*” (entrevista realizada el 21 de julio de 2023). Aunque se advierte un cambio de tendencia desde la pandemia por el Covid-2019, cuando la cooperación

³⁶ Ver codificación de entrevistas en anexo 6.

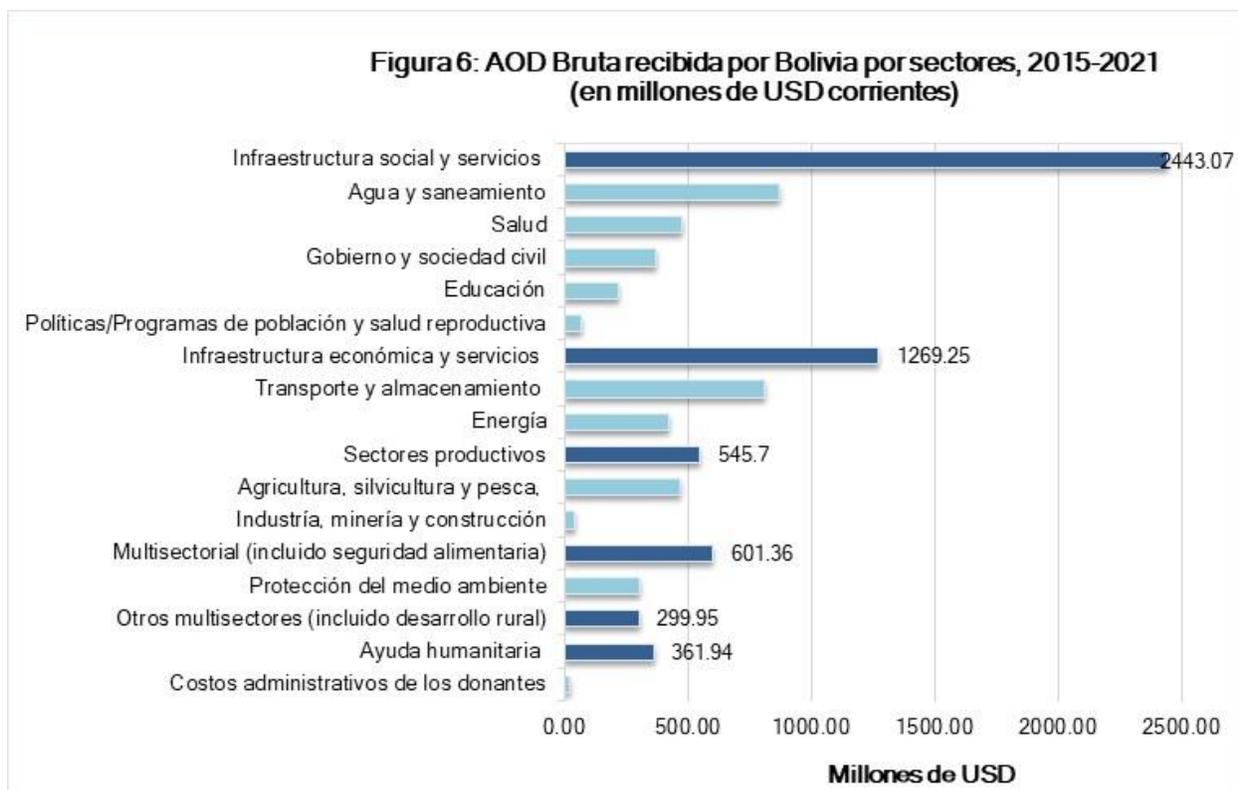
bilateral (USD 192 millones) superó a la multilateral (USD 147 millones)³⁷ el año 2020, y este último se ha mantenido casi invariable en los tres últimos años.

El aumento gradual de la cooperación multilateral desde 2012 permitió mantener el nivel de la AOD a pesar de la disminución gradual de la ayuda bilateral que, desde el año 2017 más que disminuir se ha mantenido en montos relativamente fluctuantes al alza, aunque con caídas en los años de pandemia, lo que ha repercutido en el descenso de la ayuda en general, tal como se observa en la figura 3.

Por otra parte, los **sectores** en los que han cooperado mayoritariamente los socios del país han sido: *a. infraestructura social y servicios* (USD 2.443 millones), dentro del cual se priorizaron los subsectores agua y saneamiento con USD 870 millones, y salud con USD 475 millones; *b. infraestructura económica y servicios* (USD 1.269 millones), priorizando el subsector transporte; y *c. sectores productivos* (USD 545 millones), en el que se priorizó el subsector agricultura y pesca; asimismo, un monto importante se ha destinado a *la ayuda multisectorial*, en el que ha predominado la cooperación en medio ambiente (USD 301 millones) y desarrollo rural (USD 154 millones) (ver figura 6).

³⁷ Véase: OECD.Stat (s.f.). Creditor Reporting System (CRS). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1#> [Accedido: 16 de agosto de 2023].



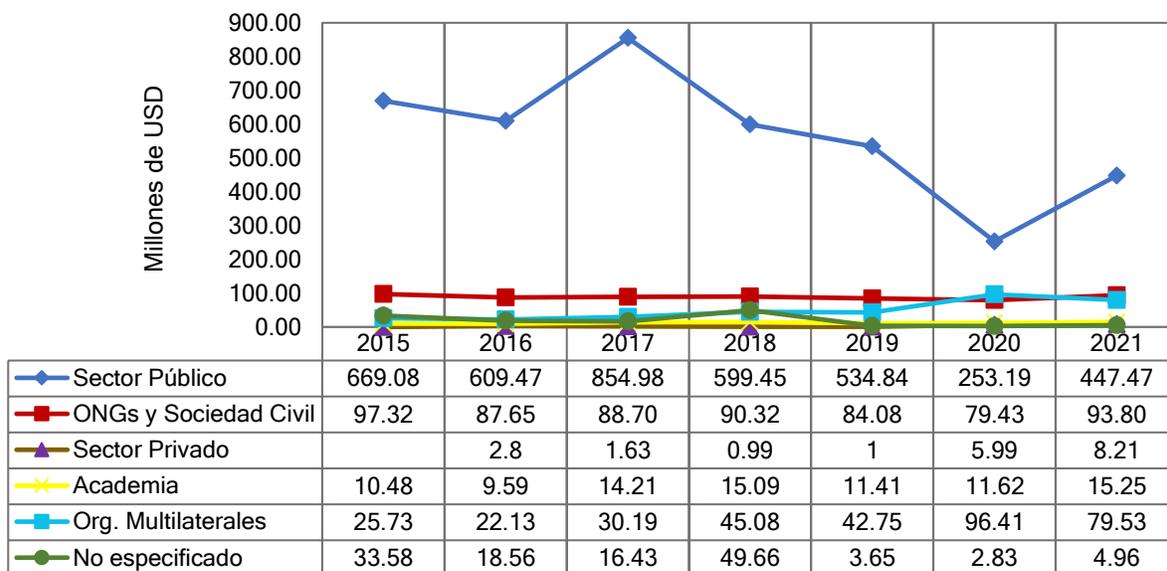


Nota: El monto de AOD incluye la ayuda bilateral de los Miembros y No miembros del CAD, y la ayuda multilateral incluida la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del OECD.Stat de fecha 27 de mayo de 2023.

En otro sentido, relativo a los **medios de canalización** de la AOD destinada a Bolivia, destaca la transferencia a través de las instituciones públicas nacionales y/o subnacionales, en concordancia con el principio de apropiación de la AGCED. Así, por ejemplo, el año 2021, fueron canalizados a través del sector público USD 447 millones frente a los USD 94 millones canalizados a través de las ONG y la Sociedad Civil, seguido de las organizaciones multilaterales (USD 80 millones). Es interesante advertir que la segunda vía de canalización de la ayuda hayan sido las ONG y la Sociedad Civil (ver figura 7), incluso por encima de los organismos multilaterales, evidenciando el rol que cumplen estos actores en el sistema de cooperación para el desarrollo; aunque se advierte una variación mínima de los montos a la baja en los años analizados.

Figura 7: AOD Bruta canalizada a través del Sector Público, ONGs y Sociedad Civil, Sector Privado, Academia y Org. multilaterales, 2015-2021.
(en millones de U)

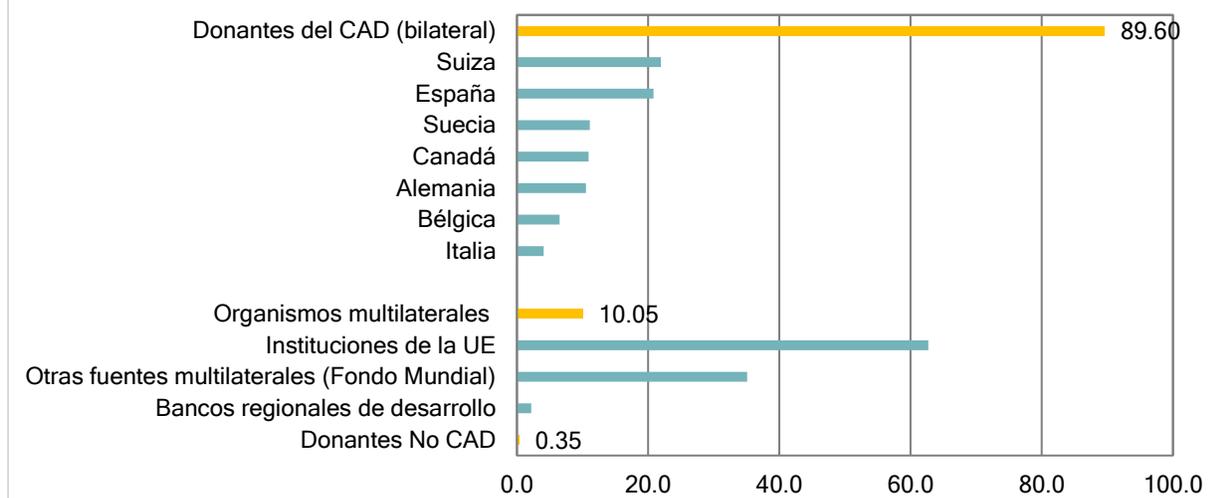


Nota: El monto de AOD incluye la ayuda bilateral de los Miembros y No miembros del CAD, y la ayuda multilateral incluida la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del OECD.Stat de fecha 28 de mayo de 2023.

Por último, del total de la AOD canalizada a través de ONGs y la Sociedad Civil, el 90 % provino de fuentes bilaterales frente al 10 % de las fuentes multilaterales, como se observa en la figura 8. Del total de la cooperación bilateral canalizada a través de las ONG, Suiza (22 %), España (21 %), y Suecia, Canadá y Alemania (11%, cada una) fueron sus socios que más recurrieron a estos actores; en tanto que, en el caso de la ayuda multilateral el 63 % provino de la Unión Europea.

Figura 8: Porcentaje de la AOD Bruta bilateral y multilateral canalizada a través de ONGs y Sociedad Civil, 2015-2021.



Nota: El monto de AOD Bruta incluye la ayuda bilateral de los Miembros y No miembros del CAD, y la ayuda multilateral incluida la Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con datos del OECD.Stat de fecha 28 de mayo de 2023.

En síntesis, de acuerdo a los flujos de AOD, los socios para el desarrollo de Bolivia son principalmente organismos multilaterales de desarrollo como el BID, las instituciones de la UE y el GBM, modalidad que aportó el 60 % del total de la ayuda que recibió entre el 2015-2021, aunque apenas el 10 % de la ayuda multilateral ha sido canalizada a través de las ONG. A nivel bilateral, destacan la cooperación de Francia, Alemania, Suiza y Suecia, que de manera conjunta representaron el 60 % del total de la ayuda bilateral, y de los cuales Francia es el único que ha canalizado en una mínima cantidad (USD 4.9 millones) su cooperación a través de las ONG y la Sociedad Civil, en contraste a los USD 122 millones de Suiza.

2.3. Participación de Bolivia en iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular

2.3.1. Cooperación Sur-Sur demandada y ofertada

Aunque existan problemas relativos a la claridad conceptual y operativa de la CSS, que dificulta la identificación de los programas y/o proyectos que entran en la categoría de CSS, esta modalidad de cooperación se ha ido afianzando sobre la base de la creación

de alianzas horizontales entre los países en desarrollo – más allá de la heterogeneidad entre los mismos – apoyada en los principios de reciprocidad, respeto de la soberanía nacional, apropiación de los países sobre sus estrategias de desarrollo, la no imposición de condicionalidades, la no interferencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo; además, de procurar la responsabilidad compartida.

En ese sentido, en el caso específico de América Latina, se ha buscado avanzar en una plataforma unificada que contribuya a atender el problema de la falta y/o el inadecuado registro de los datos sobre la CSS, debido sobre todo a la limitada capacidad institucional y técnica de muchos países de la región, a través del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) que forma parte Bolivia, y puesto en marcha el año 2010 por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)³⁸. Uno de los objetivos del PIFCSS es fortalecer las capacidades institucionales de los organismos responsables de la cooperación en los países miembros, y anualmente elabora un informe sobre las iniciativas de CSS (o Cooperación Horizontal Sur-Sur, término utilizado por la SEGIB) y CT a nivel regional. Así, según datos de la SEGIB, entre 2014 y 2019 hubo un descenso anual en promedio del 7,6% en las iniciativas de CSS y CT en la región; situación que en los años de pandemia empeoró llegando a una reducción del 16,4 % entre 2020-2021 (SEGIB, 2023: 20).

Dadas las limitaciones mencionadas para el registro y la cuantificación de la CSS a nivel global, regional y nacional, del que Bolivia no está exenta, a continuación, se caracteriza la cooperación bilateral y regional recibida, y ofertada por Bolivia a sus pares de la región a partir de los datos presentados en los Informes de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica de los años 2017 a 2022 de la SEGIB.

³⁸ Un organismo internacional creado el año 2003, con el objetivo de brindar apoyo permanente a los 22 países que lo conforman, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela de América Latina, y Andorra, España y Portugal de la Península Ibérica.

Así, del total de las iniciativas (proyectos, programas y acciones) de CSS bilateral ejecutados en la región entre los años 2015 - 2021, alrededor de 6.361 (SEGIB, 2023: 20), Bolivia participó en alrededor de 314 iniciativas (no incluye datos del año 2018). En el caso de la CSS regional, participó en alrededor de 153 iniciativas de las aproximadamente 865 que tuvieron lugar en toda la región (ver tabla 2).

Tabla 2: Iniciativas de CSS bilateral y regional recibida y ofertada por Bolivia, 2015-2021. (En unidades)					
	CSS bilateral recibida		CSS regional recibida	CSS bilateral ofertada	CSS regional como receptor y oferente
	N° Proyectos (% del total regional)	Total, acciones, programas y proyectos	Total, acciones y proyectos	Total, acciones, programas y proyectos	Total, acciones, programas y proyectos
2015	68 (9.4 %)	75	s.d.	2	29
2016	42 (6.2 %)	53	3	8	30 (se desconoce si fueron en calidad de receptor u oferente, o ambos)
2017	42 (5.8 %)	53	3	7	30
2018	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
2019	40 (7.3 %)	48	5	4	26
2020-2021	36 (4% aprox.)	60	8	4	22
Sub-total	228	289	16	25	137
Total, CSS bilateral	314				
Total, CSS regional	153				

Nota: s.d. Sin dato. El informe del año 2020 no presenta datos desagregados por país del año 2018.

Para el registro de las iniciativas se consideran proyectos de corto alcance, proyectos estructurados, programas, y acciones (iniciativas concretas y acotadas de cooperación, se ejecutan a través de asesorías, pasantías, investigaciones conjuntas, misiones de diagnóstico, seminarios, entre otros.).

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2017, 2018, 2019, 2020, y 2022 de la SEGIB.

Si bien, el año 2015, Bolivia fue el segundo principal receptor de CSS bilateral en términos de proyectos, 68 en total (9,4% del total regional) (SEGIB, 2017: 17), para el bienio 2020-2021 la misma se redujo a 36 proyectos (representando aproximadamente el 4% del total regional); sin embargo, esta reducción debe ser entendida en el marco de los efectos negativos de la pandemia por el Covid-19 que, a nivel regional, se

tradijo en una reducci3n de las iniciativas de CSS bilateral en un 27,5 % en comparaci3n al bienio 2018-2019, cuando el total de iniciativas lleg3 a 1.262 frente a los 915 del bienio 2020-2021 (SEGIB, 2023: 47).

De igual forma, los datos de la tabla 2 permiten observar que, aunque en general ha ejercido el rol de socio receptor, desde el a1o 2016 Bolivia ha ampliado su participaci3n fungiendo tambi3n como oferente de CSS bilateral, empezando a ejercer un rol dual al igual que El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Rep3blica Dominicana y Venezuela (SEGIB, 2023: 173). En el periodo analizado, el rol de receptor lo ha ejercido principalmente con Argentina, Colombia, M3xico, Per3, Chile y Brasil (oferentes), pero con Argentina y Per3 tambi3n ha ejercido como oferente al igual que con Panamá.

En el caso de su participaci3n en las iniciativas de CSS regional, el pa3s ha asumido principalmente un rol dual, es decir como receptor y oferente en los programas y/o proyectos de cooperaci3n, as3 como receptor 3nicamente; no se ha identificado proyectos/programas regionales en los que haya fungido como oferente.

2.3.2. Cooperaci3n Triangular

M3s all3 de las dificultades para una definici3n aceptada por todos los actores de la CID de la Cooperaci3n Triangular – algunos la entienden como catalizadora y de apoyo a la CSS, otros como complementaria a la CNS, y otros como esquemas de relaciones Norte-Sur-Sur, es decir alianzas donde un donante del CAD y un actor oferente de CSS (principalmente pa3ses de renta media alta) act3an en beneficio de un pa3s en desarrollo o receptor de AOD (Malacalza, 2022: 37) –, a los fines de la presente investigaci3n se tomar3 en cuenta el registro que realiza la SEGIB para esta modalidad de cooperaci3n, que la asume distinta pero indisociable de la CSS, a fin de caracterizar la participaci3n de Bolivia en los esquemas de CT en la regi3n iberoamericana.

Para la contabilizaci3n de las iniciativas de CT, la SEGIB no considera el n3mero de actores que participan sino el rol que asume cada uno de los tres actores en la

ejecución de los proyectos/acciones, a saber: el de *primer oferente* (tiene la principal responsabilidad en términos de aporte técnico o fortalecimiento institucional, y es un país en desarrollo), *segundo oferente* (puede realizar un aporte técnico secundario, financiero u otro, y puede ser un país en desarrollo, país desarrollado, organismo multilateral u organismo regional) y el de *socio receptor* (un país en desarrollo)³⁹ (SEGIB, 2020: 106; SEGIB, 2014: 109).

Con las puntualizaciones previas, además de tener presente las dificultades para el registro y contabilización de la CT, los datos de la tabla 3 permiten señalar que, entre los años 2015 y 2021, Bolivia participó en alrededor de 90 iniciativas (proyectos y acciones⁴⁰) de CT en el rol de receptor, además de haber asumido el rol de oferente en por lo menos 2 proyectos; para los años 2016 y 2019 no es posible desagregar entre el número de proyectos y acciones en los que ha ejercido el rol de receptor, sin embargo, es previsible que la mayoría hayan sido proyectos, considerando la tendencia regional.

³⁹ La SEGIB establece que, en el ejercicio de cada uno de los tres roles, pueden participar varios actores al mismo tiempo, siempre y cuando cumplan los criterios asignados a cada rol.

⁴⁰ Son contabilizados como “Acciones” las iniciativas concretas y acotadas de cooperación, se ejecutan puntualmente a través de asesorías, pasantías, investigaciones conjuntas, misiones de diagnóstico, seminarios, entre otros

Tabla 3: Participación de Bolivia en iniciativas de Cooperación Triangular, 2015-2021. (En unidades)		
	Primer oferente	Receptor
2015	n.p.	3 (proyectos)
2016	1 (proyecto)	20
2017	n.p.	29 (14 proyectos y 15 acciones)
2018	s.d.	s.d.
2019	1 (proyecto)	20
2020-2021	n.p.	18 (13 proyectos y 5 acciones)
Total, aproximado	2	90

Nota: s.d. Sin dato; n.p. No participó.

Los informes identifican bajo la rúbrica "Varios" a los proyectos/acciones con más de un país en el desempeño de cualquiera de los tres roles.

Con la rúbrica "Otros" identifican a los actores que participan de la CT y que no son explícitamente mencionados.

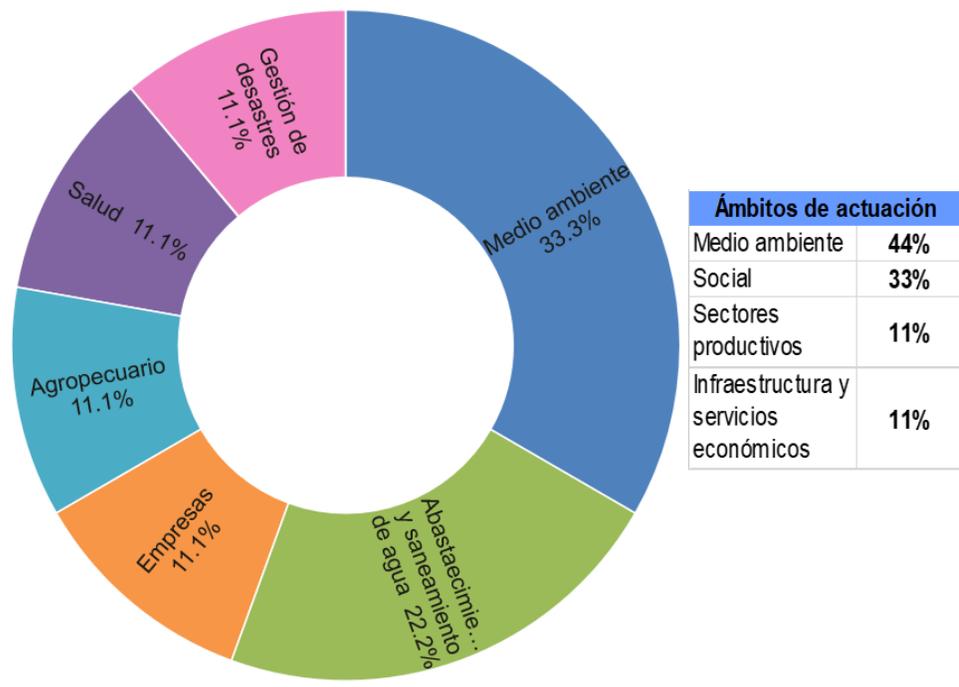
Para el año 2015 probablemente es mayor la cantidad de proyectos donde Bolivia participó como receptor dado que está incluido en la rúbrica Varios y no es posible individualizar los proyectos/acciones

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2017, 2018, 2019, 2020, 2022 de la SEGIB.

Los socios de Bolivia en las iniciativas de CT fueron principalmente: México, Argentina, Chile, Brasil y Perú en el rol de primer oferente; y Alemania, España y México en el rol de segundo oferente (SEGIB, 2017; 2018; 2020; 2021; 2023).

Por otro lado, los ámbitos en los que Bolivia ha visto fortalecidas sus capacidades a partir de las iniciativas de CT fueron: social, medio ambiente, fortalecimiento institucional, sectores productivos e infraestructura, y servicios económicos; la distribución de los proyectos de CT por ámbitos y sectores del año 2019 ejemplifica esta situación. Así, el 44 % de los proyectos se ejecutaron en el ámbito de medio ambiente (destacaron los sectores medio ambiente con el 33 % y gestión de desastres con el 11 %), un 33 % en el social (abastecimiento y saneamiento de agua representó el 22 %), y un 11 % en sectores productivos (básicamente el sector agropecuario) e infraestructura y servicios económicos, respectivamente (ver figura 9).

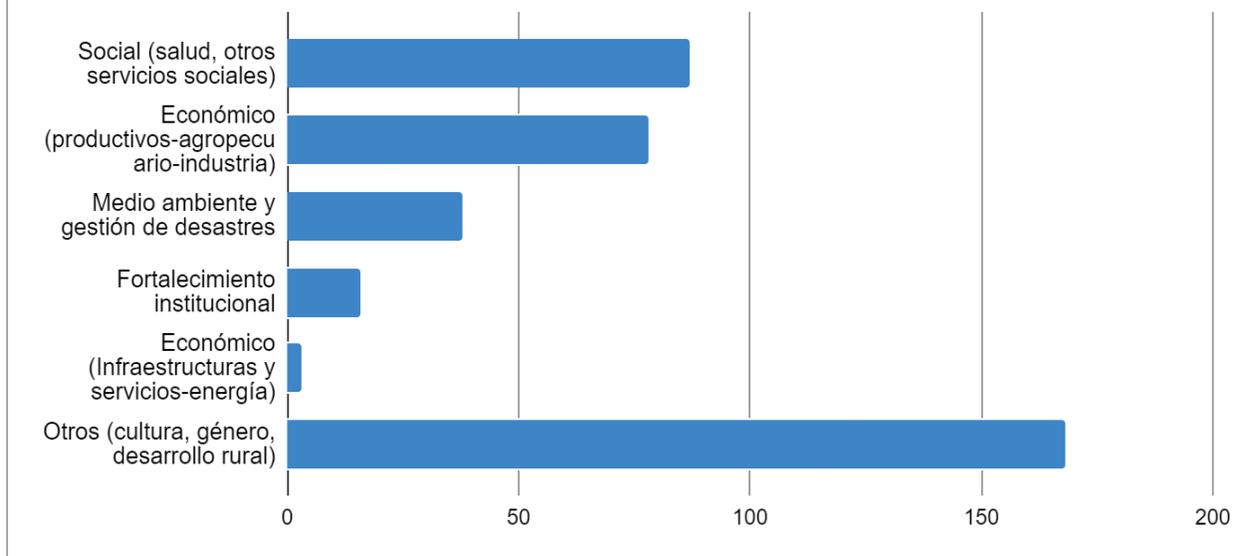
Figura 9: Distribución de los proyectos de CT en los que Bolivia participó como receptor, según sector de actividad y ámbito de actuación, 2019.
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de SEGIB (2021). Informe de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020.

En suma, a partir de datos aproximados, las iniciativas de Cooperación Triangular, CSS bilateral y CSS regional en las que Bolivia asumió el rol de receptor en el periodo 2015-2021, estuvieron destinadas al fortalecimiento de sus capacidades en los sectores: social (principalmente salud) con 87 iniciativas; económico-productivo (agropecuario) con 78; medio ambiente con 38; y otros (desarrollo rural, cultura y género, principalmente) que llegaron a un total de 168 iniciativas, tal como se observa en la figura 10.

Figura 10: CSS bilateral, Cooperación Triangular y CSS regional en los que Bolivia participó como receptor, según sectores, 2015-2021. (En unidades)

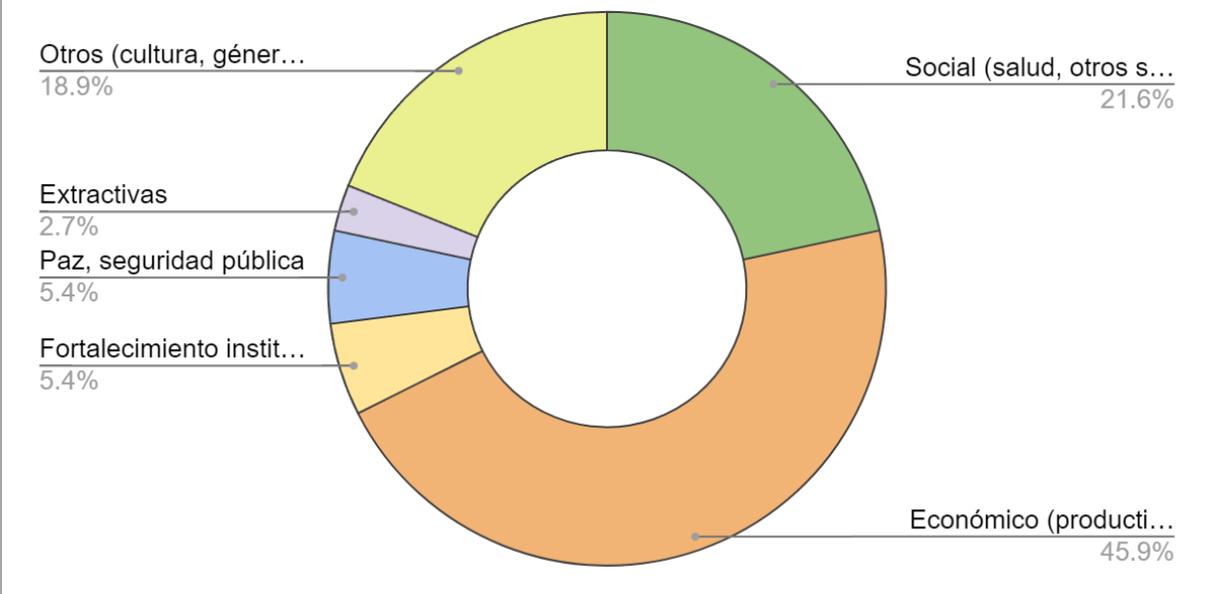


Nota: No incluye datos del año 2018 y para el año 2015 solo se consideró la CSS bilateral por sectores, por lo que, los datos totales son aproximados.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2017, 2018, 2019, 2020, 2022 de la SEGIB.

Respecto a su rol como oferente, con datos aproximados, los sectores donde principalmente prestó cooperación fueron: el económico-productivo (agropecuario y turismo) con el 46%, el social con el 22 % y, otros como cultura y desarrollo rural con el 19 % (ver figura 11).

Figura 11: CSS bilateral, Cooperación Triangular y CSS regional ofertada por Bolivia, por sectores, 2015-2021. (En porcentaje)



Nota: De los datos recolectados, en el caso del año 2015 solo se incluyó la CSS bilateral por sectores (se ofertaron 2 proyectos de fortalecimiento institucional, uno a Argentina y otro al Perú). No se incluyeron datos del año 2018 por no encontrarse disponibles.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2017, 2018, 2019, 2020, 2022 de la SEGIB.

En síntesis, Bolivia es junto a El Salvador, Ecuador, Honduras, Paraguay, y otros, un actor que predominantemente ha asumido el rol de receptor tanto en la CSS como en la CT, aunque desde el año 2016 ha tendido a asumir un rol dual, es decir el de ser receptor y oferente de cooperación, compartiendo sus experiencias y capacidades fortalecidas en sectores como el agropecuario, educación, salud, y desarrollo rural, principalmente⁴¹, bajo “la lógica de la reciprocidad y basada en los valores de solidaridad y complementariedad” (Ministerio de Planificación del Desarrollo [MPD], 2018). A la vez, en esos mismos sectores ha recibido cooperación de Argentina, Colombia, México, Perú, Chile y Brasil, que se constituyen en sus socios del Sur para el desarrollo.

⁴¹ El Ministerio de Planificación del Desarrollo, a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, desde el año 2014, ha puesto a disposición de los demandantes de cooperación el Catálogo de Oferta de Cooperación Técnica AYNI; el último catálogo disponible es del año 2019 y cuenta con un total de 25 iniciativas de cooperación. Disponible en: http://archivo.vipfe.gob.bo/PR/documentos/financiamiento-externo/sur-sur/AYNI_2019.pdf

Y, si bien, en los últimos años ha buscado fortalecer su posición en el contexto de la CSS y CT, algunos desafíos que el año 2012 había identificado el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) aún parecen no haber sido superados, tales como: “la formulación de planes y estrategias que promuevan ambas modalidades de cooperación, la estabilidad laboral de los funcionarios movilizados, y la llegada al sector privado y la sociedad civil” (MPD, 2013: 114). Esto porque, de las entrevistas realizadas a algunas de las secciones de cooperación de sus socios del Sur, la inclusión de la sociedad civil, en concreto de las ONG, en las iniciativas de CSS aún están en proceso de concreción, y esto principalmente por las características mismas de esta modalidad de cooperación, en el que predomina la cooperación técnica a nivel de entidades públicas.

2.4. Alianzas de los socios para el desarrollo con Organizaciones No Gubernamentales

Habiendo identificado a los socios para el desarrollo de Bolivia, tanto a sus socios tradicionales como a los del Sur, a continuación, se describen algunas de las alianzas o asociaciones creadas entre dichos socios y las ONG en iniciativas de cooperación.

Tabla 4: Iniciativas seleccionadas de asociaciones entre socios para el desarrollo de Bolivia y ONGs, 2015-2022.

Iniciativa	Datos claves
Proyecto de Fortalecimiento de Resiliencia de agro-sistemas áridos vulnerables al Cambio Climático, a través de la investigación de recursos vegetales y aplicaciones tecnológicas” (modalidad Asociación de Investigación Científica y	Socios/aliados: → Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) → Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) → Fundación para la Promoción e Investigación de Productos Andinos (PROINPA) → Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) Sector: Medio Ambiente – adaptación al cambio climático. Periodo de ejecución: Junio 2021- 2026 (previsto)

<p>Tecnológica para el Desarrollo Sostenible, SATREPS)</p>	<p>Objetivo general: Gestionar de manera integral y sustentable los recursos biológicos y medioambientales en los sistemas de vida.</p> <p>Presupuesto: USD 20.220 aprox. (JICA)</p>
<p>Programa Modelos descentralizados de saneamiento en Bolivia</p>	<p>Socios/aliados:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional - ASDI → Fundación AGUATUYA (contraparte ejecutora) → Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) <p>Sector: Medio Ambiente- ciudades resilientes</p> <p>Periodo de ejecución: Enero 2018 - abril 2022</p> <p>Objetivo general: Promover modelos de saneamiento descentralizado en ciudades intermedias para que sean saludables y resilientes con acceso universal a los servicios de saneamiento promoviendo un enfoque de economía circular.</p> <p>Objetivos específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ La escalabilidad de los modelos de saneamiento sostenible en una ciudad intermedia ◦ La replicabilidad de los modelos de saneamiento sostenible en los tres pisos ecológicos de Bolivia ◦ El desarrollo e implementación de una Estrategia de Financiamiento para saneamiento ◦ La implementación de Modelos de Gestión Sostenibles para garantizar el servicio de saneamiento ◦ La propuesta de actualización y nueva normativa en tratamiento de aguas residuales y re uso del agua tratada. <p>Página web: https://sueciaenbolivia.com/cooperacion-asdi-detalle.php?idCo=5&idArea=5</p>
<p>Proyecto Biocultura y Cambio Climático (Fase 2 cierre)</p>	<p>Socios/aliados:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE → Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra - APMT → Ministerio de Medio Ambiente y Agua - MMAyA → Ministerio de Relaciones Exteriores – MRE → Asociación Boliviana para el Desarrollo Rural - Pro-Rural <p>Socios locales (sub-ejecutores)</p> <ul style="list-style-type: none"> → Centro de Apoyo a la Gestión del Agua y el Medio Ambiente “Agua Sustentable” → Asociación Promoción de la Sustentabilidad y Conocimientos Compartidos - PROSUCO → Fundación Altiplano

	<ul style="list-style-type: none"> → Centro de Información e Intercambio para la Agricultura Ecológica - AGRECOL Andes → Protección del Medio Ambiente Tarija - PROMETA → Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA → Wildlife Conservation Society – WCS (ONG internacional) → Fundación para la Promoción e Investigación de Productos Andinos (PROINPA) → Fundación de la Cordillera – FUNDECOR <p>Sector: Medio ambiente – cambio climático</p> <p>Periodo de ejecución: Agosto 2015 – diciembre 2019</p> <p>Objetivo general: Fomentar las capacidades institucionales para la implementación y el financiamiento sostenible de la resiliencia climática y el desarrollo integral de comunidades rurales vulnerables a los efectos del cambio climático en Bolivia, a través de la implementación de planes de gestión del cambio climático.</p> <p>Presupuesto: USD 15,9 millones</p> <p>Página web: https://www.prorural.org.bo/index.php/proyecto-biocultura-y-cambio-climatico-fase-ii</p>
<p>Proyecto “Educación Técnica Productiva con enfoque territorial para la empleabilidad, el emprendimiento y la inserción laboral”</p>	<p>Socios/aliados:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID (co-financiador) → Fundación Entreculturas (ONG internacional) → Fe y Alegría Bolivia → Fundación Instituto Radiofónico de Fe y Alegría - IRFA (Bolivia) <p>Sector: Educación- formación profesional</p> <p>Periodo de ejecución: Enero 2019 - diciembre 2022.</p> <p>Objetivo general: Contribuir a una educación inclusiva, equitativa y de calidad y a la promoción de oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas las personas (ODS 4 – Agenda 2030)</p> <p>Objetivo específico: Mejorar la empleabilidad y las capacidades emprendedoras de jóvenes y personas adultas en 4 departamentos de Bolivia (La Paz, Chuquisaca, Potosí y Santa Cruz) mediante la implementación articulada de las diversas modalidades de Educación Técnica</p>

	<p>Productiva (ETP) en el marco de un enfoque territorial, para tratar de alcanzar una inserción socio laboral de mayor pertinencia y calidad.</p> <p>Página web: https://www.entreculturas.org/es/que-hacemos/cooperacion-al-desarrollo/programas-y-convenios</p>
<p>Proyecto de Formación Técnica Profesional (Fase 1)</p>	<p>Socios/aliados:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE → Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ → Swisscontact Bolivia (implementador) → Fundación Educación para el Desarrollo FAUTAPO (implementador) → Ministerio de Educación → Empresa Nestlé → Consorcio Centro de Multiservicios Educativos (CEMSE) – Comisión Episcopal de Educación (CEE) <p>Sector: Educación- empleo y desarrollo económico</p> <p>Periodo de ejecución: Mayo 2017 – diciembre 2023</p> <p>Objetivo general: Contribuir a una mayor equidad económica y social, mejorando el acceso a empleo de la población vulnerable a la pobreza, priorizando sectores con potencial productivo a través de la formación técnica, tecnológica y la capacitación.</p> <p>En el mediano plazo el proyecto busca:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ Lograr que los jóvenes y adultos utilicen las competencias y habilidades adquiridas durante el proyecto para encontrar/mejorar su trabajo con el apoyo de empresas públicas y privadas. ◦ Que los centros de formación ofrezcan una educación relevante y de calidad que responda a las necesidades productivas. ◦ Certificar y potenciar las capacidades productivas y laborales de los trabajadores para generar iniciativas productivas. ◦ El diálogo entre los actores relevantes del sector público, privado y sociedad civil para promover políticas nacionales y locales de educación técnica, producción y trabajo. <p>Presupuesto: USD 18 millones.</p> <p>Página web: https://www.eda.admin.ch/deza/es/home/paises/bolivia.html/content/dezaprojects/SDC/en/2017/7F09803/phase1</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de diversas fuentes.

Las cinco iniciativas descritas en la tabla 4, permiten evidenciar que los socios tradicionales para el desarrollo, a la par de transferir recursos a través del gobierno nacional y, trabajar con los gobiernos departamentales y locales, también ejecutan sus iniciativas de cooperación a través de ONGs internacionales, principalmente de su país de origen, y nacionales. Las primeras normalmente trabajan en alianza con ONG nacionales y locales; así como, la academia.

Si bien, las alianzas entre las agencias de cooperación de los socios tradicionales y las ONG en Bolivia no son recientes, dada la irrupción de estos actores en el SICD en los años 80's y 90's, la salida o la reducción de las actividades de las agencias en los últimos años parece también traducirse en espacios para que la cooperación bilateral de aquellos que han decidido continuar apoyando a Bolivia, aunque con recursos más reducidos, se canalice a través de las ONG al ser parte de las OSC, las que pueden presentar propuestas de proyectos de desarrollo en convocatorias nacionales (cada vez menos) e internacionales. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, en el caso de COSUDE, hasta el año 2016 Bolivia era un país prioritario y, desde 2017 pasó a ser un país de acción complementario de la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos (SECO) de Suiza; y en su actual Programa de Salida de la Cooperación Bilateral 2022-2024, la cooperación suiza explica que existe una decisión de su gobierno de centrarse en otras regiones, como África, Asia y Europa Oriental, para “una mayor eficacia y eficiencia de su cooperación”, y que la misma continuará apoyando a Bolivia desde iniciativas multilaterales internacionales (ONU, UE, BID, entre otros) y regionales, así como, posiblemente, en coordinación con otros donantes bilaterales presentes en el país, y no descarta que “algunos proyectos de cooperación bilateral continúen mediante las ONG suizas, Helvetas, Swisscontact y Solidar Suiza” (p. 16). Normalmente, estas ONG implementan los fondos de la cooperación en alianza con organizaciones nacionales y/o locales, como es el caso del Proyecto de Formación técnica profesional (Fase 1), implementado por Swisscontact y la Fundación FAUTAPO.

Por el contrario, en el caso de la CSS y CT no ha sido posible identificar ejemplos concretos de iniciativas donde ONG internacionales y/o nacionales sean socias ejecutoras en los proyectos de desarrollo, dado que normalmente las iniciativas o cartera de proyectos son acordadas a nivel de gobiernos en grupos de trabajo, comisiones mixtas, comisiones binacionales o mecanismos de consulta, y los socios ejecutores son entidades gubernamentales. Por ejemplo, en el caso del *Proyecto Reúso de aguas residuales tratadas para riego agrícola*⁴², implementado entre 2014 y 2016 bajo la modalidad de CT entre México, Alemania y Bolivia, la contraparte ejecutora en México fue la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y en Bolivia, fue el MMAyA, a través del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico (VAPSB) y el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego (VRHR).

Sin embargo, si bien no ha sido posible identificar proyectos de CSS y CT entre 2015-2022 en cuya ejecución hayan participado ONGs de desarrollo, la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en estas dos modalidades de cooperación sí está contemplada en muchos de sus socios, por ejemplo, la cooperación argentina a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR) ha trazado esquemas de cooperación entre organizaciones de la sociedad civil y ministerios tanto de Argentina como de los países socios (Sanín, 2012: 45), y aunque el FO.AR no realiza convocatorias directas para la presentación de propuestas de proyectos de desarrollo dirigidas a ONG/fundaciones, el esquema de inclusión de este tipo de organizaciones está en función de las capacidades de la sociedad civil y las demandas de cooperación. En el caso de México y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), además de realizar convocatorias a través de los Fondos Conjuntos de Cooperación con Chile y Uruguay, en las cuales pueden participar OSC⁴³, también hace participe en sus proyectos de cooperación a OSC en

⁴² Mayores datos en: <https://fondo-cooperacion-triangular.net/bibliotecas/evaluacion-proyecto-de-cooperacion-triangular-entre-mexico-bolivia-y-alemania-reuso-de-aguas-residuales-tratadas-para-riego-agricola/> Accedido: 15 de junio de 2023.

⁴³ Véase: AGCID - Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (s.f.). Convocatorias. <https://www.agci.cl/fondo-chile-mexico-menu/convocatoria> [Accedido: 31 de agosto de 2023].

calidad de financiadores, ejecutores o contrapartes pero siempre con el acompañamiento gubernamental no en solitario, esto bajo la idea de “impulsar las alianzas multiactor para potenciar la cooperación”. Por último, en el caso de la cooperación colombiana y su Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), la participación de las OSC se da de manera más amplia dado que, a través de las Comisiones Mixtas de cooperación técnica y científica establecidas con cada país socio, se acuerdan convocatorias nacionales⁴⁴ para la presentación de propuestas de proyectos de las que pueden participar, por una parte, las ONG colombianas y, por otra las organizaciones del país socio.

En suma, si bien existen oportunidades para la participación de las ONG en la CSS ejecutada por los socios de Bolivia, la inclusión de las mismas en la cooperación con el país aún está en proceso de concreción, situación que no está alejada de la realidad misma de la CSS dado que la incorporación activa de las OSC todavía está dándose de manera progresiva.

CAPÍTULO III: El rol de las ONG nacionales y extranjeras en Bolivia, su marco normativo e institucional, y las características de su relación con donantes y aliados

El tercer capítulo tiene por objetivo presentar los resultados obtenidos tras la revisión de diversas fuentes primarias tales como documentos gubernamentales, normas legislativas, informes de rendición de cuentas, artículos de prensa, además de la aplicación de un total de 24 entrevistas semiestructuradas a ONGs nacionales y extranjeras, entidades gubernamentales y agencias/oficinas de cooperación (distribuidos según datos de la tabla 5); y secundarias. El banco de preguntas para las entrevistas tuvo variaciones según las competencias de cada actor, y se garantizó el anonimato y la confidencialidad de la información proporcionada a las organizaciones y

⁴⁴ La responsable de las convocatorias en Colombia es la APC-Colombia, en tanto que, en Bolivia la contraparte es el VIPFE y es el responsable de las convocatorias nacionales.

entidades participantes, haciendo un uso exclusivamente académico de la misma; por lo que, en el anexo 6 se encuentra el detalle de la codificación de las entrevistas.

Tabla 5: Entrevistas a actores

Actores	N° de entrevistas	Observaciones
ONGs nacionales	7	A mayo de 2023, 64 ONGs se encontraban registradas en el VIPFE.
ONGs extranjeras	5	A mayo de 2023, 20 ONGs se encontraban registradas en el VIPFE.
Socios para el desarrollo/Agencias de cooperación	7	Se tomaron en cuenta países desarrollos y en desarrollo
Ministerios	5	Ministerios sectoriales y de regulación
Total	24	

Fuente: Elaboración propia.

En el caso particular de las ONG, y como se mencionó anteriormente, los criterios de selección fueron: a) trabajar en los sectores de seguridad alimentaria/agropecuaria, medio ambiente y/o educación que constituyen 3 de los 10 ejes estratégicos del actual Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2021 – 2025, y que además son parte de los 13 pilares de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025⁴⁵, como son la soberanía alimentaria, la soberanía ambiental y la educación; b) contar con registro en el VIPFE a mayo de 2023; c) experiencia de trabajo mínima de ocho años (dado el periodo de la investigación); d) en el caso específico de las ONG extranjeras ser de un país que ha mantenido una histórica relación de cooperación con Bolivia; y e) ser organizaciones de tipo operativas.

La selección de las ONG nacionales y extranjeras se guio por la técnica del muestreo no probabilístico por conveniencia dada la imposibilidad de identificar a toda la población (se desconoce el total de ONG nacionales y extranjeras presentes en Bolivia), además del tiempo limitado para llevar a cabo la investigación. Por lo que, los

⁴⁵ La Agenda Patriótica es el actual Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) de largo plazo (2015-2025) del Estado boliviano.

resultados deben interpretarse en ese contexto, sin pretender que sean generalizables al sector de las ONG, considerando además la heterogeneidad del mismo.

3.1. Caracterización de las ONG nacionales y extranjeras

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento de las ONG a nivel mundial a partir de la década de los 70's y su participación en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo (SICD) estuvo impulsado, primero, por los cambios en los paradigmas del desarrollo, que demandaban una mayor participación de nuevos actores, principalmente de la ciudadanía, otorgándoles funciones de diversa índole y empezando a asumir un rol en el campo del desarrollo; y segundo, por el incremento del financiamiento a las ONG y la transferencia de AOD a través de ellas (entre mediados de los 80's y 90's, la AOD canalizada a través de las mismas pasó del 3,6 % a más o menos el 5 %). Este incremento del financiamiento, como mencionan Galway et al. (2012), partió del supuesto de que las ONG son "más rentables y eficientes que el sector público para atender a poblaciones pobres y vulnerables, y esto apoyado en las ideologías neoliberales de la década de 1980 que impulsó la privatización, la reducción de la presencia del gobierno [recorte del gasto público y por ende del gasto social] y la disciplina fiscal" (p. 2). Lo que supuso un crecimiento exponencial de estas organizaciones en la década de los 80 y 90's.

Bolivia no estuvo alejada de esta tendencia mundial, y si bien, el conteo definitivo no es posible, de acuerdo a estimaciones gubernamentales en 1980 existían alrededor de 39 ONG trabajando en todo el país, cifra que subió a más de 600 para fines de los años 90's; y para el año 2005 se hablaba de 667 (Galway et al., 2012: 3). El año 2010, pudo identificarse a "604 ONG activas, de las cuáles 77% estaban registradas en el Registro Único Nacional de ONGs (RUN ONGs)" (Von Freyberg, 2011: 2), creado el año 1990 y actualmente a cargo del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

Aquí, es importante señalar que tras la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) el año 2009, que reconoció las autonomías departamentales, regionales,

municipales e indígenas originarias campesinas, el gobierno central asumió la competencia exclusiva para la otorgación y registro de personalidades jurídicas a ONGs y fundaciones sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un departamento, es decir a las ONG nacionales; competencia que se le encargó cumplir al entonces Ministerio de Autonomía en febrero del año 2011. En tanto que, las ONG que desarrollen actividades en el territorio de un solo departamento deben obtener su personería jurídica ante los gobiernos departamentales (en adelante, gobernaciones).

Al respecto, la Ley N° 351 de Otorgación de Personalidades Jurídicas a ONGs, fundaciones, organizaciones sociales y entidades civiles sin fines de lucro de marzo de 2013 estableció que, a fin compatibilizar la información, las gobernaciones envíen al entonces Ministerio de Autonomías (en la actualidad al Ministerio de la Presidencia) el detalle de las personalidades jurídicas registradas por estas, cuyo procedimiento debía aprobarse mediante reglamento, y que no se ha hecho.

Teniendo en cuenta estos datos y la distribución de competencias desde 2009, la contabilización de la cantidad de ONG y fundaciones en todo el país a partir del año 2011 debe distinguir entre ONGs nacionales y departamentales, estas últimas son asumidas como ONG locales a los fines de la presente investigación. En ese sentido, a pesar de que las gobernaciones deberían enviar los registros de las personerías jurídicas que reconozcan⁴⁶ al Viceministerio de Autonomías (dependiente del Ministerio de la Presidencia), dichos datos no están disponibles dado que habitualmente las gobernaciones no envían la información, imposibilitando conocer el total aproximado de ONG en Bolivia. Y, por la cualidad autonómica de los departamentos, el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 351 prácticamente sea tornado voluntario, olvidando el principio de coordinación que demanda el régimen de autonomías. Tampoco fue

⁴⁶ El envío de los registros por parte de las gobernaciones parece no haberse concretado por razones institucionales y políticas, es decir no cuentan con registros electrónicos de las personerías otorgadas a ONG/fundaciones, las mismas son manuales, lo que dificulta la desagregación de los datos en función a los distintos tipos de OSC reconocidas por la ley (organizaciones sociales, ONG, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro), además de las diferencias políticas entre el gobierno central y las gobernaciones.

posible acceder a información desagregada del total de personerías jurídicas otorgadas a ONG y fundaciones nacionales.

Por otro lado, según datos del VIPFE, responsable del RUN ONG's, el año 2015 existían y/o cumplían con todos los requisitos demandados por el gobierno boliviano poco más de 2.000 ONGs (Red UNITAS, 2016: 8), en tanto que, el mismo año, desde la Cámara de Diputados se afirmaba que en el país existían alrededor de 2.228 ONG, de las que 291 tenían su registro vigente y 1.937 no lo habían actualizado⁴⁷. Sin embargo, el año 2019 se hablaba de 129 organizaciones (Montevilla, 2022: 57), y para mayo de 2023 el VIPFE tenía registrado 64 ONG nacionales, aunque para noviembre esa cifra subió a 128⁴⁸. Esta diferencia en corto tiempo en el número de ONGs registradas evidencia el subregistro de organizaciones ante el VIPFE, ya sea porque están en proceso de inscripción o renovación de su certificado de registro en el RUN ONGs fuera del plazo establecido, o simplemente no han renovado el mismo, a pesar de que deben hacerlo cada 3 años⁴⁹, trámites que son gratuitos y digitalizados. Von Freyberg (2011) advertía por ejemplo que el año 2010 alrededor del 23 % de las organizaciones no tenían registro en el RUN ONGs (p. 2).

Asimismo, existen organizaciones que, a pesar de trabajar en más de un departamento, no se encuentran registradas a nivel nacional porque optan por obtener una personería jurídica a nivel departamental en función a las jurisdicciones donde trabajarán o trabajan, y según información del Viceministerio de Autonomías, normativamente esta figura no está prohibida por respeto a la libertad de asociación. Situación que dificulta distinguir de entre las ONG bolivianas cuántas son nacionales y cuántas son locales (en varios departamentos los registros aún son manuales), en el caso de las últimas pueden incluir a organizaciones de base comunitaria, como la ONG

⁴⁷ Agencia Boliviana de Información (ABI) (11 de agosto de 2015). Diputados elabora norma para transparentar el funcionamiento de las ONG en Bolivia. La Razón. <https://www.la-razon.com/nacional/2015/08/11/diputados-elabora-norma-para-transparentar-el-funcionamiento-de-las-ong-en-bolivia/> [accedido: 16 de julio de 2023].

⁴⁸ Disponible en: MPD - VIPFE (s/f). Registro Único Nacional de ONGs. <http://www.vipfe.gob.bo/content/2368> [accedido: 07 de diciembre de 2023].

⁴⁹ Los trámites de inscripción, renovación, actualización y baja en el RUN ONGs tienen una duración de 20 días calendario.

Instituto Politécnico “Tomás Katari” (IPTK) de Sucre en el departamento de Chuquisaca.

En el caso de las ONG extranjeras o internacionales, en términos de cantidad y país de origen no existen datos precisos, el año 2017 se hablaba de 189 ONG internacionales (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación – España [MAUC], s.f.: 20), en 2019 de 54 (Montevilla, 2022: 57), en tanto que, entre mayo y noviembre de 2023 el VIPFE tenía registrado entre 20 y 25 organizaciones⁵⁰, respectivamente. Las cuales provienen principalmente de: Estados Unidos, Suiza, España, Alemania e Italia. Al igual que en el caso de las ONG nacionales, existen organizaciones que no han renovado su registro ante el VIPFE o están en proceso de renovación fuera de los plazos establecidos⁵¹, por lo que, no aparecen en las listas del mismo; y esto es evidente si se considera el número de ONG extranjeras con un Acuerdo Marco de Cooperación Básica (AMCB) vigente ante el MRE, un total de 55⁵². Esto significa que existen organizaciones que no están cumpliendo con el D.S. N° 22409 de 1990, que establece la obligatoriedad de las organizaciones de registrarse en el RUN ONGs.

Por otro lado, entre el total de ONGs que puedan existir en Bolivia debe hacerse una distinción, según sus funciones, entre las de *tipo operativas* y las de *promoción/defensa o vocales*, una clasificación propuesta por el Banco Mundial, aunque también están aquellas que realizan ambas actividades operativas y de defensa o viceversa. Sin embargo, dada la imposibilidad de conocer el total aproximado de ONG nacionales y extranjeras trabajando en el país, difícilmente se puede conocer cuántas son de tipo operativas y cuántas de promoción/defensa.

Por lo que, a continuación, en la tabla 6, se presenta una clasificación indicativa de las ONG en Bolivia considerando su nivel de intervención (local, nacional e internacional),

⁵⁰ Disponible en: MPD - VIPFE (s/f). Registro Único Nacional de ONGs. <http://www.vipfe.gob.bo/content/2368> [accedido: 07 de diciembre de 2023].

⁵¹ El trámite de renovación debe ser solicitado un mes máximo antes del vencimiento del certificado de registro y puede alargarse más allá de los 20 días que establece la norma por observaciones a la información presentada por las organizaciones, y que deben ser subsanadas.

⁵² Vigentes al 4 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://cancilleria.gob.bo/mre/servicios/> (accedido: 15 de diciembre de 2023).

los sectores en los que trabajan, y las funciones que cumplen de acuerdo al BM, aclarando que estas organizaciones son un grupo muy heterogéneo:

Tabla 6: Clasificación de las ONG en Bolivia				
ONG nacionales				
N°	Nombre de la ONG	Sector	Tipo	
1	ONG Centro de Capacitación y Servicio para la Integración de la Mujer (Cecasem)	Educación, salud, recursos hídricos, justicia y género	Operativo	
2	Línea Institucional de Desarrollo Rural (LIDER)	Agropecuario, medio ambiente, industria.	Operativo	
3	Protección del Medio Ambiente Tarija - PROMETA	Medio ambiente, educación, salud, gestión de riesgos, turismo	Operativo	
4	Fundación Tierra	Medio ambiente, desarrollo rural sostenible	Promoción/defensa	
5	ONG Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)	Agropecuario, Comunicaciones, administración general, medio ambiente	Operativo	
6	Fundación Construir	Derechos de pueblos indígenas, democracia, justicia, género, otros.	Promoción/defensa	
ONG departamentales o locales				
N°	Nombre de la ONG	Sector	Tipo	Departamento
1	Fundación Desarrollo para el Sur - PRODIASUR	Seguridad alimentaria, medio ambiente, género, derechos humanos	Operativo	La Paz
2	Programa Estrella del Sur	Educación, salud, género	Operativo	Oruro
3	Centro de Servicios de Agropecuarios Técnica Chuquisaca - CESATCH	Agropecuario, medio ambiente, fortalecimiento institucional	Operativo	Chuquisaca
4	Fundación Democracia y Prosperidad -"Fundación DEP"	Democracia, derechos humanos	Promoción/defensa	Santa Cruz
5	Fundación para la Salud Ayninakuna	Salud, comunicaciones.	Operativo	Cochabamba
6	Programa de Desarrollo Integral Interdisciplinario - PRODI	Medio ambiente, agropecuario, género, educación.	Operativo	Potosí
ONG internacionales/extranjeras				
N°	Nombre de la ONG	Sector	Tipo	País
1	Fundation COOPI Cooperazione Internazionale	Agropecuario, medio ambiente y educación, energía, comunicaciones, saneamiento básico, recursos hídricos, gestión de riesgos	Operativo	Italia
2	World Wildlife Fund Inc. - WWF	Medio ambiente	Operativo	Estados Unidos
3	Broederlijk Delen	Medio ambiente, género	Operativo	Bélgica
4	Fundación Konrad Adenauer (KAS)	Estado de derecho, democracia, participación ciudadana	Promoción	Alemania
5	Kindernothilfe (KNH) e.V.	Educación, derechos de la niñez y adolescencia	Operativo	Alemania
6	Agrónomos y Veterinarios Fronteras- AVSF	Seguridad alimentaria, medio ambiente	Operativo	Francia

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, dado el enfoque de esta investigación, es pertinente señalar la existencia de ONG nacionales, así como redes de estas, y extranjeras que son parte de la Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo (CPDE, por sus siglas en inglés), creada el año 2012 y, como se mencionó anteriormente, reconocida por la AGCED como la plataforma representativa de las OSC en el marco de la agenda de la eficacia de la cooperación. La misma promueve la eficacia del trabajo de las ONG en temas del desarrollo, así como, la rendición de cuentas en todas sus áreas de trabajo. Entre las organizaciones parte con presencia en Bolivia pueden mencionarse: al Instituto Politécnico Tomás Katari (IPTK), World Visión International (del que es parte Visión Mundial Bolivia), la Red Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (Red UNITAS, una coordinadora o espacio de diálogo que agrupa a 21 ONG y el medio de comunicación Red Pio XII), punto focal de la CPDE en Bolivia, y la red Coordinadora de la Mujer (CM, con 21 ONG afiliadas, busca intercambiar conocimientos, investigación, políticas y comunicación para mejorar la vida de las mujeres).

En relación a los **sectores de intervención**, de acuerdo a las listas del VIPFE, las ONG nacionales trabajan principalmente en educación, medio ambiente, agropecuario (seguridad alimentaria), salud y género. Y, por ejemplo, a partir de datos del año 2021 de las organizaciones asociadas a la Red UNITAS, podría entenderse que un mayor porcentaje de las intervenciones las realizan en el área rural (43%), seguido de un trabajo simultaneo (38 %) es decir en el área urbano y rural, y un menor porcentaje en el área urbano (19 %) (Red Unitas, 2022: 18); en comparación a los datos del año 2015 no existen variaciones significativas (rural, 46 %; ambas áreas, 36%; urbano, 18 %) (Red Unitas, 2016: 18). En el caso de las ONG extranjeras, trabajan en educación, medio ambiente, salud, agropecuario y gestión de riesgos. Sectores que en ambos casos coinciden con las prioridades de desarrollo definidas por el gobierno nacional, aunque el sector de la industria, priorizado por el gobierno, ha sido escasamente cubierto por las ONG.

Asimismo, es importante señalar que, para la ejecución de sus programas/proyectos, las organizaciones coordinan y trabajan principalmente con los gobiernos subnacionales, seguido de los ministerios sectoriales y universidades, y en el caso particular de las ONG nacionales, en ocasiones trabajan de forma conjunta con sus similares; mientras que en el caso de las ONG extranjeras es común ejecuten su trabajo de forma conjunta con sus socias locales, que pueden ser ONG nacionales y/o locales.

Por otro lado, en relación a las **fuentes de financiamiento** de las ONG, tanto las organizaciones nacionales como extranjeras se financian mayoritariamente de los recursos de la cooperación internacional. Dichos recursos provienen principalmente de los países miembros del CAD, de organismos internacionales, y de gobiernos subnacionales de los países desarrollados, es decir son recursos de la AOD canalizados a través de ONGs. En el caso de la CSS o emergente y las ONG nacionales en particular, a partir de la entrevista a siete ONG ha sido posible advertir que, si bien algunas conocen esta modalidad de cooperación, el acceso a los fondos de la misma es nulo dado que, como se mencionó en el capítulo II, la CSS, por sus características, se da principalmente a nivel de gobiernos, y la ejecución de los proyectos y programas está a cargo de las entidades gubernamentales nacionales y/o locales.

En el caso de las ONG nacionales, difícilmente existen datos globales sobre el porcentaje que representa la CID como fuente de financiamiento, de manera indicativa se observa por ejemplo que para las organizaciones asociadas a la Red UNITAS y para la misma Red, el año 2021 los recursos de la cooperación representaron el 71.2%, en tanto que sus recursos propios llegaron al 14.7 %, un 2.9 % fueron fondos de otras ONG o redes nacionales, y los fondos públicos apenas representaron el 1 % de sus recursos (Red Unitas, 2022: 37); estas cifras han sufrido leves variaciones respecto al

año 2015, cuando el 75 % de sus recursos provenían de la CID, el 14.7 % eran recursos propios⁵³, y un 5 % eran fondos públicos (Red Unitas, 2016: 26).

La reducción de los fondos públicos y de la cooperación (aunque no muy significativa) como fuentes de financiamiento, pueden ser explicadas, en el primer caso, por el cambio de enfoque en el rol del Estado respecto a las políticas sociales, a quién se le otorgó la función principal de ejecutar las mismas y complementarlas con las políticas económicas. Dicho cambio inició en el primer periodo del gobierno de Evo Morales (2006-2010), cuando se delegó al Estado “el rol de promotor y protagonista para generar las condiciones que contribuyan al logro del Vivir Bien⁵⁴” (MPD, 2006: 27), paradigma de desarrollo impulsado por el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS)⁵⁵ en contraposición al modelo económico neoliberal de la década de los 90’s. Es decir, el Estado asumió una mayor participación como planificador y redistribuidor, creando así un régimen estatista; una tendencia que persiste en la actualidad con el gobierno de Luis Arce (en funciones desde 2020), más allá del gobierno “interino” de Jeanine Añez (2019-2020), opositor al gobierno del MAS.

Asimismo, si bien desde la década de los 90’s se concibió a las ONG como “*instituciones privadas o personas jurídicas, sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, [...] que realicen actividades de desarrollo y/o asistenciales con fondos del Estado y/o de cooperación externa en el territorio nacional*” (D.S. N° 22409 de 1990), sin embargo, tras la aprobación de la Ley N° 351 en 2013, además de reconocerse “la naturaleza de servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social” de las mismas, se reconoce a estas como entidades que realizan sus actividades “*con*

⁵³ Entran como recursos propios principalmente la venta de productos y servicios, rendimientos financieros, donaciones, aportes de los socios y recursos del sector privado.

⁵⁴ Paradigma basado en la filosofía de los pueblos indígenas de saber vivir en armonía con la Madre Tierra y en equilibrio con toda forma de existencia. “Coloca o privilegia al sujeto social como el depositario de los beneficios; la acumulación de riqueza es un instrumento para el bienestar de las personas que viven de forma comunitaria y comparten las consecuencias del mercado, y no el fin” (MPD, 2006: 17).

⁵⁵ Mismo que se fue consolidando en el tercer periodo del gobierno de Morales (2015-2019). Así, en marzo de 2019 entró en vigencia, más allá de las críticas al mismo, el Sistema Único de Salud Universal y Gratuito – SUS, cuyo propósito es garantizar el acceso a salud de la población sin seguridad social médica.

fondos y/o financiamiento propio y/o de cooperación externa en el territorio del Estado”, es decir, desaparece el financiamiento público como fuente de recursos para su trabajo. Todos estos elementos terminaron influyendo en la casi desaparición de la transferencia de fondos públicos a las ONG.

En el segundo caso, relativo a la reducción de los fondos de la cooperación, la misma es posible explicarla por las fluctuaciones en los flujos de AOD destinados a Bolivia, dado que, como se analizó en el capítulo II, aunque no puede hablarse de una reducción de la cooperación tradicional en general - porque haciendo una comparación de la ayuda en las últimas tres décadas (USD 5.842 millones en los 90’s; USD 6.162 millones en los 2000; y USD 7.019 millones en los 2010)⁵⁶ se advierte un incremento de la misma, aunque tras la pandemia se evidencia una reducción -, las variaciones en los montos anuales y los cambios que pudieran darse en los sectores priorizados por los donantes (en función a la política mundial) dificultan el acceso a dichos fondos por parte de las ONG. Asimismo, un segundo factor está relacionado con el predominio de las fuentes multilaterales (como el BID, la UE y el Grupo del Banco Mundial) por sobre las bilaterales, por lo menos hasta el año 2019, dado que de las entrevistas a las ONG nacionales se advierte que éstas trabajan principalmente con fondos bilaterales – los datos de la figura 6 (pág. 57) del capítulo II ubican al BID como el mayor socio para el desarrollo del país pero la transferencia de recursos de este organismo a través de las ONGs y la Sociedad Civil es mínima (USD 1,4 millones entre 2015-2021)⁵⁷. Y, un tercer factor es conexo con el primer caso, es decir la implementación de un modelo económico estatista supuso el fortalecimiento del Estado y por ende un cambio o reorientación del enfoque del gobierno nacional respecto a la cooperación internacional – desde el primer gobierno de Evo Morales se planteó la constitución de un nuevo Estado boliviano independiente y soberano, que le permitiera ejercer liderazgo al gobierno y mejorar la asignación de los recursos de la cooperación⁵⁸, la que sería

⁵⁶ Disponible en: Oecd.org (s.f.). Creditor Reporting System (CRS). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1#> [Accedido: 22 de julio de 2023].

⁵⁷ Disponible en: Oecd.org (s.f.). Creditor Reporting System (CRS). <https://stats.oecd.org/#> [Accedido: 23 de julio de 2023].

⁵⁸ Véase: Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, 2006 – 2011.

aceptada en la medida en que no imponga condicionamientos. Asimismo, los recursos concesionales de la cooperación serían deseables para impulsar las actividades productivas estratégicas en el corto plazo, en tanto se fortalecen las fuentes de financiamiento internas, lo que en el largo plazo implica, como señala el actual PDES 2021-2025 del gobierno de Luis Arce, “cambiar la dependencia del financiamiento externo y las donaciones por mayor ahorro interno” (p. 6). Todo esto en contraposición al modelo neoliberal que apostó por el debilitamiento del Estado, y en el que el proceso de desarrollo nacional había quedado supeditado a la aplicación de ciertas políticas para el acceso a la ayuda externa.

Este último factor se ha traducido en un aumento de la canalización de los recursos de la cooperación a través de las entidades gubernamentales nacionales y/o locales a fin de garantizar que la misma esté en función de las prioridades de desarrollo del país (el año 2021, el 68 % de la AOD fue canalizada a través del sector público, frente al 14 % a través de las ONG y Sociedad Civil), tal como se advierte en la figura 7 (pág. 58), aunque también es cierto que desde el 2017 ha existido un descenso. Asimismo, la canalización de la CID a través del sector público, que se fortaleció a lo largo del gobierno de Morales y que continúa en la actual gestión de Arce aunque con un descenso, ha estado en línea con la Declaración de París (2005) y la Declaración de Busan (2011) que plantean el uso de los sistemas nacionales de planificación (alineamiento de la cooperación a las políticas y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, PND), de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP, uso de estos sistemas para la canalización de los fondos al sector público) y el registro de la cooperación en el presupuesto nacional atendiendo el principio de la previsibilidad de la ayuda.

Retomando el análisis de las *fuentes de financiamiento*, en lo que respecta a las ONG extranjeras, igualmente no es posible contar con datos globales sobre el porcentaje que representa la CID como fuente de recursos financieros. Pero de las entrevistas realizadas es claro que su trabajo en Bolivia lo ejecutan principalmente con recursos de la cooperación externa ya sean del gobierno nacional o gobiernos locales de sus

países de origen, de otros gobiernos donantes de AOD y/o de organismos multilaterales, además que, como organización, reciben fondos de organizaciones benéficas, del sector empresarial, de otras ONG internacionales, así como de donaciones individuales. En algunos casos las donaciones vienen con restricciones⁵⁹, es decir que el donante impone condiciones para su uso.

Por último, tanto ONG nacionales como extranjeras han visto afectadas sus oportunidades de financiamiento con fondos de cooperación por el cambio de categoría de Bolivia el año 2010 a país de renta media, y porque el país y en general América Latina dejaron de ser prioritarias para la cooperación tradicional, como se explicó en el capítulo II.

3.2. Las ONG y las políticas nacionales de desarrollo

En tanto que, la legislación boliviana exige a las ONG nacionales y extranjeras la alineación a las políticas nacionales de desarrollo o al Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente, la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas se encuentra garantizada por la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009, figura que se encuentra regulada por la Ley N° 341 de 2013 sobre Participación y Control Social; además que la misma CPE obliga al Estado a “garantizar la creación, organización y funcionamiento de una entidad de planificación participativa que incluya a representantes de la sociedad civil organizada”, a saber organizaciones nacionales, aunque tal entidad no existe en la actualidad.

Considerando esto, de la **entrevista a las ONG nacionales** sobre su participación en el diseño y formulación de las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo, se advierte que la misma ocurre de manera ocasional y/o coyuntural, no se encuentra institucionalizada, y depende mucho del sector y las características de las problemáticas a atender, así, por ejemplo, está la atención del cambio climático dentro del sector de medio ambiente o la educación para las personas con discapacidad.

⁵⁹ Véase: KPMG LLP (2022). Wildlife Conservation Society and subsidiaries. Consolidated Financial Statements and Schedule. Disponible en: https://cdn.wcs.org/2022/10/26/5t126hkm4h_Audited_Financial_Statements_2022_WCS.pdf



Muchas de las consultas a las ONG son más un “formalismo” que una iniciativa real de considerar sus propuestas, y en la decisión de a qué organizaciones incluir en los diálogos de consulta la “cercanía” de estas con el gobierno sería un factor que influye. Algunas organizaciones han optado por entablar una relación con el gobierno central a partir de la presentación de propuestas de políticas públicas en sus áreas de incidencia, o simplemente limitarse a la coordinación con los distintos ministerios y niveles de gobierno para la ejecución de sus proyectos en aras de preservar su independencia político partidaria. En el caso de **las ONG extranjeras**, igualmente las consultas son esporádicas, se dan a nivel sectorial y/o para la atención de problemáticas concretas (como la violencia contra la mujer), y normalmente son para cuestiones técnicas dada la experiencia de trabajo de estas; en muchos casos las consultas o invitaciones a espacios de difusión serían un “formalismo” en búsqueda de legitimidad dado que sus comentarios o propuestas no serían tomados en cuenta.

Desde **los ministerios sectoriales**, el escaso diálogo del gobierno central con las ONG es explicado por el limitado conocimiento de estas sobre las problemáticas o las necesidades de desarrollo a escala nacional, esto debido a que realizan intervenciones puntuales y limitadas espacialmente hablando (conocen las necesidades de desarrollo de territorios específicos, lo que les permitiría contribuir en las planificaciones de los gobiernos subnacionales), situación que dificulta su capacidad de aporte en la planificación de políticas nacionales. Por la desconfianza hacia ellas, misma que emerge entre otros factores de la reducida o insuficiente información brindada a los ministerios sectoriales y/o al VIPFE por parte de las ONG, en el caso por ejemplo de las ONG extranjeras, los datos presentados en sus informes anuales – que contendrían información predominantemente cualitativa y con escasos datos cuantitativos o de medición⁶⁰ - “no permitirían evaluar la contribución de sus intervenciones, su eficacia, y la no duplicidad de esfuerzos” (Ministerio 02, entrevista realizada el 31 de julio de 2023), este último aún más difícil de evaluar dado que existen organizaciones que no presentan dichos informes, lo que dificulta conocer sus áreas de intervención. La situación con las ONG nacionales es más compleja dado que no presentan informes

⁶⁰ No se pudo acceder a tales informes en el MRE.

anuales a los ministerios sectoriales, salvo información anual y trienal de sus actividades ante el VIPFE para la renovación de su matrícula en el RUN ONGs. Y, porque son asumidas como actores privados con intereses propios.

En la planificación de las políticas nacionales, los ministerios entrevistados manifiestan que participan otros actores de la sociedad civil y/o los directos beneficiarios, como son las juntas vecinales, asociaciones de productores, organizaciones campesinas e indígenas, organizaciones de mujeres, organizaciones profesionales, movimientos sociales, entre otros; lo que desde las ONG se entiende como una falta de voluntad política de reconocer su rol en los esfuerzos de desarrollo del país.

Igualmente, la consulta a **las ONG nacionales** respecto a la priorización, implementación y seguimiento de los 17 ODS ocurre de vez en cuando, y ocurre dependiendo el sector o los objetivos priorizados por el gobierno nacional; algunas organizaciones han participado en procesos de evaluación convocados por los gobiernos locales o municipales, u organismos internacionales como Naciones Unidas. En el caso de **las ONG extranjeras**, la consulta es mínima, en encuentros que no constituyen una consulta formal. Esta situación ha llevado a las OSC a participar en informes sombras/alternativos sobre la implementación y avance en el logro de los ODS⁶¹. De hecho, en el último Informe Nacional Voluntario 2021 sobre la implementación de la Agenda 2030, el gobierno boliviano no especifica si en el mismo participaron las OSC, solo se sabe que fue elaborado por el Comité Interinstitucional de las Metas del PDES y de Desarrollo Sostenible (CIMPDS), conformado por ministerios.

Por otro lado, un elemento relacionado con la participación de las ONG en el diseño y formulación de las políticas de desarrollo, así como necesaria para su trabajo, es el acceso a la información gubernamental. Si bien, la legislación boliviana garantiza el derecho de acceso a la información y analizarla, de manera individual o colectiva (artículo 21 de la CPE), existen limitaciones considerables para el acceso de las ONG a

⁶¹ La red Sustainable Development Solutions Network-Bolivia (SDSN-Bolivia), conformado por ONG nacionales y extranjeras e instituciones académicas, elabora el Atlas Municipal de los ODS en Bolivia, que permite conocer el avance en el logro de las metas propuestas por la Agenda 2030.

información oportuna y relevante. De acuerdo a las entrevistas a ONG nacionales, difícilmente pueden acceder a información relevante generada por las entidades públicas incluido el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y/o que las solicitudes de información sean atendidas con facilidad y de manera oportuna, además que la información recibida sea útil. Esto porque, dependiendo de las entidades a las que se soliciten datos, el proceso puede ser sencillo (el procedimiento interno es claro y la información se encuentra sistematizada y digitalizada) o burocrático (existen entidades que solicitan la presentación del convenio interinstitucional con la ONG, o la información no se encuentra sistematizada), y no siempre se logra acceder a datos útiles. Además, muchos de los datos generados por las entidades públicas se encuentran desactualizados - es el caso del INE (el último censo de población y vivienda es del año 2012) o el Sistema del Programa de Registro Único Nacional de Personas con Discapacidad (SIPRUNPCD) -, o la información sectorial se encuentra dispersa o simplemente no existen los datos.

Ante esta situación, las ONG, para la formulación de sus proyectos/programas o su planificación trienal, han optado por recurrir a otras fuentes de información actualizadas como las bases de datos de organismos internacionales (Naciones Unidas, Banco Mundial, CEPAL, UNICEF, entre otros), y/o a estudios de centros de investigación, de otras ONG, de agencias de cooperación en el país, o elaborar sus propios diagnósticos a fin de levantar sus líneas de base (que garantiza datos más fidedignos) aunque esto supone mayores costos para las organizaciones, y la necesidad de datos oficiales siempre está presente; esto también, en algunos casos, ha supuesto la creación de redes ad hoc de intercambio de información entre organizaciones. Aunque también existen quienes no han tenido inconvenientes para acceder a información, dependiendo el tipo de datos solicitados.

En el caso particular de **las ONG extranjeras**, están quienes no han tenido necesidad de solicitar información dado que la información pública disponible les era suficiente, a saber, informes de ministerios, de gobernaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación, y/o estadísticas gubernamentales actualizadas; en algún momento también han obtenido información de la entidad pública socia con la que

ejecutaron conjuntamente algún proyecto/programa, o en definitiva la buena relación con entidades públicas sectoriales les ha permitido acceder a información. Pero también están quienes, conscientes de la desactualización o ausencia de datos estadísticos oficiales nacionales y/o departamentales, han decidido recurrir directamente a otras fuentes de cierta confiabilidad.

Este escenario, donde el acceso a la información es complejo, es asumido como un síntoma de la limitada capacidad institucional para recopilar, generar y sistematizar información sectorial, que además es esencial para el diseño y formulación de las políticas públicas.

3.3. Eficacia de las ONG en el desarrollo: Asociación, coordinación, apego a principios internacionales, transparencia y rendición de cuentas.

Desde la AGCED y estudios previos entorno al relacionamiento de las ONG con el gobierno, se entiende que el tipo de relación entablada con las ONG financiadoras, la coordinación entre organizaciones, el apego a principios internacionales, así como, la transparencia y rendición de cuentas se constituyen en factores que coadyuvan a la eficacia del trabajo de las ONG.

En ese sentido, respecto al primer factor, caben dos puntualizaciones, primero, dado que el año 2010 el Banco Mundial cambió de categoría a Bolivia, que pasó de país de renta baja a país de renta media baja, y ha existido una salida paulatina de las agencias de cooperación, las convocatorias nacionales para la presentación de propuestas de proyectos de desarrollo se han reducido casi a lo mínimo; y segundo, las convocatorias internacionales a las que podrían presentarse están abiertas a ONG de cualquier región del mundo, lo que reduce las oportunidades de acceso a financiamiento, asimismo, los criterios de elegibilidad terminan excluyendo a las ONG nacionales y limitan el financiamiento a ONG internacionales; y las convocatorias hechas en los países miembros del CAD por sus agencias de cooperación u otras entidades gubernamentales están dirigidas a ONG legalmente constituidas en su

territorio. Teniendo presente estos aspectos, parte importante del financiamiento al que pueden acceder las ONG nacionales depende de su alianza con ONG internacionales, a quienes se les solicita tener socios locales.

Así, bajo el entendido de que la generación de asociaciones basadas en el interés mutuo y equitativas entre las ONG nacionales y sus socias financiadoras se constituye en un factor importante para que el trabajo de ambas tenga resultados en términos de desarrollo, de las entrevistas a **las ONG nacionales y extranjeras** se advierte que existen dos características en el relacionamiento entre ambas organizaciones, la primera, ONGs nacionales que han entablado alianzas de largo plazo con ONG extranjeras (es el caso de CIPCA con la ONG española Manos Unidas o la Fundación Ayni con la ONG Terre des Hommes Suisse) pero que también entablan alianzas de corto plazo para la ejecución de proyectos con fondos concursables; y la segunda, ONGs extranjeras con alianzas de largo plazo (más de 5 años) con organizaciones nacionales y/o locales fijas, es decir ejecutan sus proyectos a través de socios locales relativamente permanentes, tal es el caso de la ONG Broederlijk Delen de Bélgica o la Fundación Entreculturas⁶² de España; así como, ONG extranjeras que implementan directamente sus proyectos y ocasionalmente establecen alianzas de corto plazo.

Teniendo presente estas características, **de las ONG nacionales** entrevistadas, la mayoría forman alianzas programáticas a largo plazo (3 a 5 años) con ONG extranjeras financiadoras o actúan como contraparte implementadora (consorcio) en proyectos financiados por agencias de cooperación u otros donantes; las que se basan en debates y en aspectos de la relación que se asientan en la concertación de intereses, en términos de concordancia de objetivos y líneas de intervención⁶³. Para el establecimiento de las alianzas parecen influir principalmente dos factores, primero, las ONG extranjeras tienen una planificación estratégica con objetivos, y ejes y líneas

⁶² Las socias o copartes de Broederlijk Denle incluyen a: el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA Cordillera, Colectivo Casa, Centro de Ecología y Pueblos Andinos - CEPA, Centro de Comunicación y Desarrollo Andino - CENDA, Fundación IRFA y el Programa NINA. La Fundación Entreculturas tiene a sus socios: Fe y Alegría Bolivia, Fundación IRFA, y Fundación Acción Cultural Loyola (ACLO).

⁶³ Cuando se trata de pequeños fondos concursables, es decir proyectos a corto plazo, no hay espacio para el debate dado que deben adecuarse a la convocatoria del financiador.

estratégicas definidas, si estas pueden implementarse en conjunto con una ONG nacional se identifica a la misma en función a las líneas de trabajo de dicha organización; y segundo, se considera la experticia y capacidad de la organización nacional.

Por otro lado, en el **caso de la coordinación** entre ONG nacionales, así como, entre ONG extranjeras, o en su caso entre ambas, es posible identificar diversos mecanismos a nivel nacional, ya sean plataformas, redes y asociaciones⁶⁴, principalmente a nivel sectorial, mismos que son promovidos por las propias ONG y muchos de los cuales cuentan con personerías jurídicas. En el caso particular de **las ONG nacionales**, aunque no existe una plataforma representativa a nivel nacional que facilite la participación de las mismas en el diálogo político con el gobierno y/o la coordinación entre sí, de las entrevistas se advierte la existencia de distintos mecanismos, tal es el caso de la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (Red UNITAS; fundada en 1976, y conformada actualmente por 22 instituciones), que defiende la participación de las OSC en la vida pública, y es el punto focal de la Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo en Bolivia⁶⁵; y también está la Red Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (Red AIPE; conformada por 16 ONGs, y con presencia en 5 departamentos). Estos mecanismos, más allá de representar a las organizaciones en el posible diálogo con el gobierno nacional, fortalecen el relacionamiento entre si a través de capacitaciones, el intercambio de experiencias, la ejecución de proyectos, entre otros; su relacionamiento con el gobierno normalmente ocurre de manera individual con los ministerios o las entidades públicas que corresponda. Asimismo, los fondos para su labor provienen de aportes de sus miembros, de la cooperación internacional, de consultorías, de investigaciones, entre otros.

⁶⁴ La Ley N° 351 faculta a las organizaciones la conformación y constitución de redes institucionales de coordinación y relacionamiento.

⁶⁵ Lleva adelante anualmente las Consultas y Diálogo Nacional respecto al entorno en el que operan las OSC en el país, del que participan ONGs, agencias de cooperación internacional, sector privado, entre otros.

A nivel sectorial, los mecanismos como la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA, conformada por 18 organizaciones, y con presencia en 8 departamentos), o la Coalición Boliviana para la Defensa de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, están destinados a la coordinación para la definición de los objetivos de sus intervenciones sectoriales, de las líneas estratégicas, de las políticas públicas a implementarse, la búsqueda de fondos, la realización de diagnósticos, entre otros, a fin de no duplicar esfuerzos y lograr la eficiencia. La coordinación sectorial se complementa con la participación de aliados estratégicos u otros grupos de la sociedad civil, como organizaciones comunitarias, asociaciones de productores, etc., dando lugar a plataformas y redes multiactorales.

Asimismo, existe la coordinación sectorial con ONGs extranjeras a través de mecanismos como la Plataforma Boliviana Frente al Cambio Climático (integrada por 49 OSC y organizaciones sociales), la Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación (CBDE; conformada por 45 instituciones), o el Grupo de Trabajo para los Llanos de Moxos, que son espacios participativos destinados a aportar desde una mirada más técnica, con recursos propios para llevar adelante sus actividades; así también, está la coordinación a través de plataformas de alcance mundial como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que son asumidos como marcos de alianzas para el intercambio de experiencias.

En otro sentido, en el caso **de las ONG extranjeras**, es importante señalar que, más allá de un mecanismo de diálogo político con el gobierno nacional (cada organización sostiene reuniones con sus contrapartes gubernamentales), existe una mayor coordinación entre organizaciones del mismo país, esto a través de mecanismos como la Coordinadora de ONGD españolas en Bolivia (COEB), la Plataforma de las ONGs Belgas (PLATONGB), la Coordinadora de ONGs italianas (COIBO), o la Coordinadora de Organizaciones de la Sociedad Civil Canadiense (COCAB), que actúan como articuladoras para coordinar con las agencias de cooperación de sus países, ejecutar actividades, procurar la defensa de sus derechos como ONGs ante problemáticas en común, y en ocasiones realizar intervenciones conjuntas (consorcios) con la

participación de sus respectivos socios locales. De manera más general, también se encuentran articuladas a través de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (CONGI) en Bolivia, al que pertenecen 25 ONGs, y que apunta a fortalecer la coordinación para potenciar su incidencia en las políticas nacionales de desarrollo, y actuar como interlocutor ante el Estado boliviano y sus distintos actores⁶⁶. A nivel sectorial también tienen mecanismos de coordinación, como la Alianza Joining Forces Bolivia⁶⁷, que busca eliminar cualquier forma de violencia contra la niñez.

En relación a la aplicación o respeto de **los principios internacionales** de derechos humanos, de protección del medio ambiente, de igualdad de género, de inclusión y diversidad, entre otros, en el trabajo de las ONG nacionales y extranjeras, se tiene que, por lo general, estos son incorporado en sus políticas y proyectos. En función de los sectores en los que trabajan, como el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y/o el desarrollo local, puede existir una mayor preocupación por el respeto de uno u otro principio, en concordancia también con las normas bolivianas y los compromisos internacionales asumidos por el país. La aplicación de dichos principios generalmente también es exigida por los donantes o financiadores bilaterales y multilaterales.

Respecto a la **transparencia y rendición de cuentas**, la legislación boliviana, de acuerdo al D.S. 22409 de 1990, exige a las ONGs nacionales y extranjeras inscritas en el RUN ONGs presentar cada 3 años ante el VIPFE información sobre sus actividades – el cual verifica que la ejecución de los proyectos este conforme al financiamiento, al sector de trabajo de la ONG, y que no se hayan utilizado los recursos para otros fines distintos a los declarados, a saber, verifica los insumos, los productos y los resultados - , así como, los proyectos programados para los siguientes tres años como requisitos para renovar su registro.

⁶⁶ Véase: CONGI (s/f). Quiénes Somos. <https://congi.org/quienes-somos/> (Accedido: 20 de noviembre de 2023).

⁶⁷ Alianza interinstitucional conformada por: Aldeas Infantiles SOS Bolivia, ChildFund Bolivia, Educo Bolivia, Save the Children Bolivia, Plan Internacional, Terre des Hommes Suisse Bolivia, We World, y Visión Mundial Bolivia.

Asimismo, la Ley N° 351 del año 2013 de Otorgación de personalidades jurídicas establece que las ONG nacionales deben registrar periódicamente (anualmente) sus fuentes de financiamiento, ante la autoridad que corresponda, en este caso el VIPFE dependiente del MPD. La reglamentación de esta ley les prohíbe realizar actividades distintas a lo establecido en sus estatutos, y el incumplimiento de las políticas y/o normas sectoriales es una de las causales para la revocatoria de sus personalidades jurídicas (D.S. 1597 del año 2013). Por su parte, las ONG extranjeras, según la Resolución Ministerial N°244/2017 de 2017⁶⁸ y los AMCB, deben presentar un informe anual de sus actividades ante el MRE, y otro de avance en la ejecución de sus programas y/o proyectos, así como, un informe técnico - financiero ante el VIPFE y los ministerios sectoriales, de los cuales pocas veces reciben retroalimentación; en caso de detectarse la realización de actividades diferentes a los objetivos declarados por la organización, el MRE procede a la cancelación del AMCB firmado con la ONG.

Pero más allá de presentar dichos informes y rendir cuentas ante el gobierno boliviano, de las entrevistas a **las ONG nacionales** se advierte que existen esfuerzos desde las organizaciones, ya sea de manera individual y/o colectiva, por garantizar la rendición de cuentas y transparentar su trabajo, aunque no existe un mecanismo de rendición de cuentas único impulsado por las ONG y aceptado a nivel nacional. A nivel individual cada organización cuenta con una metodología propia de rendición de cuentas anual, con criterios definidos por la ONG, en tanto que, otros también cuentan con sistemas financieros propios que simplifican la tarea de presentar estados financieros de acuerdo a las necesidades de los donantes – a fin de demostrar el buen manejo de los recursos recibidos - y ante el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)⁶⁹. Asimismo, en su mayoría realizan auditorías internas y externas. En el caso de las rendiciones colectivas, cada red de coordinación de ONGs, como la Red UNITAS que cuenta con un Sistema de Información para la Transparencia y la Rendición de Cuentas; el

⁶⁸ Reglamento para la suscripción de Acuerdo Marco de Cooperación Básica (AMCB) entre el Estado Plurinacional de Bolivia y las Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones Extranjeras.

⁶⁹ Los estados financieros se presentan anualmente ante el SIN, en caso de no hacerlo en los plazos definidos, la organización es objeto de multas.

Programa de Coordinación en Salud Integral – PROCOSI; la Red Asociación de Instituciones de Promoción y Educación – AIPE; entre otras, define una metodología propia.

Los actores ante los cuales realizan dicha rendición de cuentas – que también manifiestan realizarlo a nivel de proyectos – incluye a los donantes, los gobiernos locales, los beneficiarios, los directorios y/o asambleas de las organizaciones, y en caso de ejecutar un proyecto mediante un convenio interinstitucional con una entidad pública, también deben rendir cuentas a dicha entidad.

Por último, por lo general, los informes o memorias institucionales anuales (con datos sobre el financiamiento recibido, los proyectos ejecutados y en ejecución, los resultados alcanzados, las zonas y sectores de intervención, y las poblaciones beneficiarias), y los instrumentos utilizados para la rendición de cuentas no son accesibles para la población en general, a saber no se encuentran en las páginas webs de las ONG (además que no todas cuentan con esta herramienta), lo que se constituye en una barrera para que la población conozca el trabajo de las ONG.

Por su parte, en el caso de **las ONG extranjeras**, el panorama es relativamente similar, a la par de cumplir con los mecanismos definidos por el gobierno boliviano – del que tampoco reciben retroalimentación ni de los ministerios sectoriales ni del VIPFE, salvo excepciones donde los ministerios sectoriales sí realizan sugerencias/recomendaciones entorno a la implementación de los proyectos–, cada ONG tiene sus propios mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional (que incluye informes a las poblaciones beneficiarias, y espacios de información con actores que hayan participado en la implementación de sus proyectos), así como, a nivel de ONG internacional (que incluye un sistema de monitoreo y seguimiento a su oficina en Bolivia, informes regionales en algunos casos, así como, la elaboración anual de una memoria institucional a partir de la información proporcionada por sus oficinas en cada país⁷⁰, la

⁷⁰ Documento que se encuentra disponible en las páginas webs de las organizaciones. Asimismo, en las páginas de algunas ONG es posible tener información sobre los proyectos ejecutados en Bolivia, la

que si bien desglosa el origen de sus fondos, no muestra información desagregada de la ejecución presupuestaria en cada país), definido por sus sedes en su país de origen; también se alinean a los mecanismos definidos por sus financiadores como la Unión Europea, Naciones Unidas, entre otros, a saber, no se rigen por un mecanismo estandarizado entre ONG internacionales.

Lo anterior, no deja claro su rendición de cuentas ante la población boliviana en general, dejando entender uno de los entrevistados que: *“es responsabilidad del gobierno boliviano difundir la información proporcionada, nosotros les rendimos cuentas a ellos [entidades gubernamentales], pero después no se si ellos difunden esa información, ya no es nuestra responsabilidad”* (ONG_extranjera W1, entrevista realizada el 13 de junio de 2023); entienden que su mayor responsabilidad es ante los ciudadanos de su país de origen, considerando la procedencia de los fondos con los que trabajan.

Para finalizar, y sobre la base de lo previamente descrito respecto a los factores que apoyan la eficacia del trabajo de las ONG, es importante recordar que los mismos son parte de los ocho Principios de Estambul (2010), aprobados por las OSC para la aplicación en su trabajo como actoras del desarrollo. En ese sentido, de la consulta a las organizaciones nacionales sobre dichos principios, cuatro de siete desconocían que los mismos se encontrasen reconocidos formalmente, aunque plantearon que se encontraban incorporados de hecho en el trabajo de sus organizaciones; de modo similar, tres de los cinco entrevistados de las ONG extranjeras desconocían su reconocimiento formal, no obstante, entienden que son principios básicos que guían su trabajo, además que procuran tenerlos en cuenta dado que *“son los principios generadores o la razón de ser de las ONG”* (ONG_extranjera C, entrevista realizada el 06 de junio de 2023).

cantidad de beneficiarios y las áreas de intervención, más no así, del presupuesto ejecutado en cada proyecto.

3.4. Los socios para el desarrollo y las ONG

De los datos de la figura 7 (pág. 58) en el capítulo II, se observa que las ONG y la sociedad civil en general son el segundo medio de canalización de la AOD transferida a Bolivia, solo después del sector público. De los mayores socios tradicionales que han canalizado su ayuda a través de dichas organizaciones en los últimos cinco años (ver figura 8, pág. 59), Suiza, Suecia y Alemania han mantenido relativamente constantes sus montos, con ligeras reducciones (USD 19 millones, USD 12 millones y USD 8 millones, respectivamente, el año 2021), en tanto que, España pasó de USD 9,5 millones el año 2015 a USD 25 millones el año 2021⁷¹; aunque también están países como Canadá que han reducido su ayuda a través de las ONG pasando de USD 10 millones el año 2015 a USD 5,9 millones el año 2021. En consecuencia, y desde la perspectiva de la eficacia de la cooperación para el desarrollo, es importante considerar la relación de los socios para el desarrollo (donantes) con las ONG.

En ese sentido, de las entrevistas a **las ONG nacionales**, las consultas a éstas en torno al diseño e implementación de sus políticas o marcos de cooperación, por parte de los socios tradicionales para el desarrollo de Bolivia, son ocasionales y están limitadas a algunas ONG, y están concentradas en la implementación de sus políticas/programas y no así en la determinación de sus prioridades de cooperación.

Esto porque, si bien se identificaron organizaciones que nunca fueron consultadas, las ONG que participaron de consultas son aquellas que normalmente han trabajado de manera directa con un determinado cooperante (por ejemplo, Alemania, Suiza, Suecia, Bélgica o Japón) o son socias de las ONG del país en cuestión, donde tales consultas fueron de manera general y/o sectorial. Muchas de las consultas incluyen reuniones por temática para la implementación de proyectos/programas – bajo la idea de no implementar dichos proyectos desde la visión “de arriba hacia abajo” - y no así para definir la estrategia de cooperación y objetivos, que, como manifestó la ONG_nacional A *“vienen definidas desde sus gobiernos y sedes centrales [de las agencias de*

⁷¹ Disponible en: OECD.Stat (s.f.). <https://stats.oecd.org/#> [accedido: 08 de agosto de 2023].

cooperación]” (entrevista realizada el 12 de junio de 2023), y son acordadas con las autoridades gubernamentales bolivianas⁷².

Lo que si ha sido posible advertir es que los socios para el desarrollo normalmente consultan a las ONG de sus países, pero en las sedes centrales de dichas organizaciones y no así en Bolivia, salvo algunas agencias que también consultan al personal en Bolivia de dichas organizaciones para definir las prioridades de su cooperación, por ejemplo, la AECID cuenta con un Grupo de coordinación País del que participan las ONG españolas y es un órgano de seguimiento de la cooperación española. Las reuniones ah hoc que con cierta periodicidad tienen algunas agencias u oficinas de cooperación con las ONG de su país en Bolivia, son para la implementación de proyectos y/o conocer el avance de sus actividades.

De la misma forma, la participación de **las ONG nacionales** en las evaluaciones generales (espacios de reflexión conjunta) de la cooperación bilateral y multilateral tradicional en Bolivia, que se encuentra organizada en el Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GRUS), no se ha dado porque en el marco del GRUS no existen tales evaluaciones, salvo cuestiones de ejecución. Si bien, dentro del grupo existe una mesa técnica de coordinación con las OSC, la misma sirve como un espacio de presentación de proyectos, generalmente de ONG extranjeras, a fin de identificar socios para su implementación, y de exposición de actividades de la CONGI, o la consideración de alguna situación particular de las ONG en el país. Asimismo, en las evaluaciones que realizan el GRUS y el gobierno boliviano, que es más un seguimiento con el MPD, las ONG no participan. Las evaluaciones de las que han participado algunas ONG nacionales han sido de las evaluaciones individuales realizadas por las oficinas o agencias de cooperación con las que frecuentemente trabajan, por ejemplo, la AECID cuenta con mesas de seguimiento sectoriales que incluye la participación de

⁷² En el caso particular de Canadá, por ejemplo, no se consensua un programa país para un periodo determinado, sino que las prioridades y proyectos de cooperación se acuerdan en el Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia – Canadá.

organizaciones nacionales socias. Por todo esto, diversas organizaciones han participado en informes sombra⁷³ examinando la CID en el país.

En el caso de **las ONG extranjeras**, normalmente participan en las evaluaciones generales y/o sectoriales de las oficinas o agencias de cooperación de sus países como la COSUDE, la AECID, la Agencia Belga de Desarrollo (CTB), la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), entre otros; aunque resalta el hecho de que *“dichas evaluaciones no van más allá del nivel de procesos, es decir no llegan a medir el impacto de la cooperación a nivel macro en la vida de los beneficiarios”* (ONG_extranjera R, entrevista realizada el 05 de junio de 2023), existe un predominio de evaluaciones de impacto pero a nivel de proyectos.

Por otro lado, en lo que se refiere **al rol de los socios para el desarrollo** o donantes en el fomento de un entorno que favorezca el trabajo de las ONG, se constata que, en su diálogo con el gobierno boliviano algunos países han planteado elementos relacionados con el trabajo de las ONG de sus países, algunos con cierta frecuencia y otros ocasionalmente en función de alguna dificultad que hayan tenido, esto a partir de la entrevista a cinco agencias de cooperación. Es claro que la introducción de la situación de las ONG en las conversaciones bilaterales con el MPD o el MRE está en función al trabajo de las agencias de cooperación con las ONG, así, por ejemplo, en el caso de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), de JICA, de la GIZ, de la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA)⁷⁴ o de la Agencia Italiana para la Cooperación al Desarrollo (AICS), que ejecutan su trabajo en Bolivia de manera directa con las entidades gubernamentales⁷⁵, con limitada o ninguna participación de las ONG, la introducción de la temática de las ONG en sus reuniones bilaterales prácticamente es inexistente.

⁷³ Como el Informe sobre la cooperación internacional en Bolivia desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil 2019, elaborado por la Red UNITAS en coordinación con otras OSC.

⁷⁴ En los casos particulares de JICA y KOICA además de trabajar de forma limitada con las ONG, en Bolivia existen únicamente una organización de cada país, a saber, la ONG japonesa Desarrollo Integral de la Familia Rural -DIFAR, y la ONG coreana Fundación Internacional de Jóvenes – IYF.

⁷⁵ En otros países es frecuente que estas agencias trabajen con ONGs.

De aquellos que plantean la cuestión de las ONG bilateralmente con el MPD y/o el MRE, es común que lo hagan en representación de las organizaciones de sus países, esto a fin de buscar soluciones a problemas relativos a los tiempos que conlleva el registro y renovación en el RUN ONGs administrado por el VIPFE, y la firma y renovación de los AMCB con el MRE; es decir, cuestiones o problemáticas relativas a las ONG nacionales difícilmente entran en el diálogo con el gobierno, se entiende que son organizaciones privadas cuya representación es compleja de asumirla y con una normativa distinta a las organizaciones extranjeras. En los diálogos con el gobierno priman las temáticas o problemáticas propias de los socios para el desarrollo (revisión de la cartera de proyectos, estrategias de intervención, entre otros), cuyo trabajo se ha tornado difícil en la última década por los cambios en las políticas del gobierno boliviano respecto a la cooperación internacional bajo la idea de reducir la dependencia de la misma, situación reflejada por uno de los entrevistados quién manifestó: *“sí incluso nuestros proyectos bilaterales tienen obstáculos para avanzar, ¿cómo puedo poner la agenda de las ONG [en las reuniones] con el gobierno central?”* (socio para el desarrollo SPD04, entrevista realizada el 13 de junio de 2023).

De igual forma, desde el espacio del GRUS, en ocasiones, además de dialogar internamente sobre la situación o dificultades de las ONG extranjeras en Bolivia, también se ha planteado al gobierno boliviano la necesidad de agilizar las solicitudes de registro y renovación en el RUN ONGs, así como, la renovación de los AMCB de las organizaciones, pero más allá de dichos problemas entienden que el derecho a la libertad de asociación ha estado garantizado y no se ha impedido el trabajo de alguna ONG extranjera, por lo menos en los últimos años.

Con relación al **financiamiento de los socios para el desarrollo** a las ONG a fin de facilitar el trabajo de las mismas en el ámbito del desarrollo, es conveniente precisar cómo entienden el rol de dichas organizaciones en tal ámbito y en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Así, más allá de la posición ortodoxa de entender el trabajo de las ONG como complementario al rol del Estado en la provisión de servicios, y partiendo de la idea de que el objetivo de los actores del

desarrollo es lograr la reducción de la pobreza y aumentar los ingresos, se asume el rol de las ONG como la oportunidad de aprovechar la experiencia y conocimiento de estos actores – en términos de comprensión de problemáticas locales, de realización de intervenciones sociales que difícilmente podrían hacerlo los donantes, de buenas prácticas internacionales, de trabajo en red a nivel local y con ONG extranjeras, y de cercanía y conocimiento de la comunidad - en pos de la complementariedad, además de utilizar la estructura organizacional menos burocrática de las ONG, lograr un impacto directo en las personas, y llegar a donde el gobierno en sus distintos niveles no llega. Asimismo, son asumidas como socias que contribuyen al logro de sus objetivos de cooperación y como la oportunidad de promocionar la participación de la sociedad civil en las políticas públicas en el marco del paradigma de la gobernanza democrática.

Considerando el rol otorgado a las ONG, y el hecho de que entre los años 2015 y 2021 Bolivia recibió anualmente en promedio alrededor de USD 89 millones de AOD canalizada a través de las ONG y Sociedad Civil, se advierte que los mecanismos de financiación de los socios para el desarrollo si bien son previsible pero son de limitada transparencia; igualmente, en la implementación de los proyectos/programas si bien no predominan las prioridades de los países donantes, pero tampoco prevalece el apoyo a iniciativas definidas por las ONG; y el acceso a los fondos de cooperación a nivel nacional se han tornado limitadas, afectando principalmente a las ONG nacionales.

Lo dicho anteriormente porque si bien los países donantes tienen definidos los mecanismos de financiamiento a las ONG (o en general a las OSC), éstos no son de amplio conocimiento de las organizaciones (a saber, en las páginas web oficiales no siempre se encuentran detallados todos los mecanismos), principalmente de las nacionales, perdiendo así estas organizaciones oportunidades de acceder a fondos. Ahora, de los fondos liberados a través de dichos mecanismos, la reducción en general de la AOD bilateral, así como, la ligera variación a la baja de los fondos canalizados por medio de las ONG en los últimos siete años (ver figura 7, pág. 58) se han traducido no solo en una mayor competencia por recursos entre las ONG nacionales sino también entre las extranjeras por fondos de cooperación de sus países así como de organismos

multilaterales; esta reducción, como se mencionó anteriormente, no solo se ha debido al cambio de categoría de Bolivia el año 2010 sino también a los cambios en las políticas de cooperación de los donantes, y a las dificultades operativas que han venido enfrentando en el país dada la poca voluntad política del gobierno de trabajar con la cooperación, que ha conflictuado la ejecución de los fondos anuales presupuestados para Bolivia. Estos factores han influido en la retirada de varios países donantes, como Dinamarca, Países Bajos, Suiza o Italia⁷⁶, de ONG internacionales financiadoras, y en la reducción de fondos de aquellos que permanecen en el país. Aunado a estos factores, los socios para el desarrollo entrevistados advierten de mayores reducciones de la AOD a consecuencia de los efectos económicos de la guerra entre Rusia y Ucrania (iniciado en 2022), sobre todo de los donantes europeos.

Este escenario ha reducido en los últimos años las oportunidades de las ONG de acceder a fondos en Bolivia, obligándolas a buscar financiamiento en convocatorias internacionales incluidas de organismos multilaterales (que canalizan fondos a través de ONG en menor porcentaje); además las donaciones canalizadas a través del gobierno boliviano escasamente son ejecutadas por medio de ONGs (donde la sombra de la politización es latente). Cabe mencionar que varios países donantes han optado por financiamientos internacionales a estas organizaciones, predominante a aquellas con sede en sus países⁷⁷ (a saber, ONG internacionales), así como, mediante la ejecución de proyectos regionales en países vecinos.

En las convocatorias internacionales, las ONG nacionales no solo contienden con organizaciones de otras regiones del mundo (por recursos de corta ejecución, y muchas veces sin aporte para gastos administrativos de la organización) sino también muchas veces compiten con consorcios conformados por ONG extranjeras y nacionales (con mayor capacidad institucional), con organizaciones nacionales que son socias de ONGs extranjeras sin presencia física en Bolivia, además que deben

⁷⁶ En el documento de programación trienal 2019-2021 de la cooperación italiana, se señala que Bolivia dejó de ser prioritario no solo por “su limitada capacidad para absorber los recursos otorgados sino también por su menor relevancia geopolítica en el actual escenario internacional” (p. 40).

⁷⁷ Véase: OECD (s.f.). Development Co-operation Profiles. <https://doi.org/10.1787/37f92091-en> (accedido: 13 de diciembre de 2023).

identificar una ONG internacional (o viceversa), normalmente del país que realiza la convocatoria, para presentarse a la misma y a cuyas prioridades también debe ajustarse. Además, que deben hacer frente a la narrativa del gobierno boliviano de que el país ya no necesita los recursos de la AOD. En el caso de las convocatorias a nivel Bolivia, que son pocas, cabe mencionar que muchas organizaciones nacionales y locales son socias a largo plazo de determinadas agencias de cooperación, lo cual, les posibilita acceder a sus fondos, aunque esta condición no es excluyente para concursar. Asimismo, pueden presentar propuestas de proyectos a algunas agencias para ser financiados por ONGs internacionales de sus países. El cumplimiento con las normas bolivianas para el funcionamiento de una ONG, en muchos casos, también es un plus que coadyuva a las organizaciones a obtener fondos. Es importante señalar que a la par de acceder a recursos financieros, las ONG nacionales también pueden acceder a cooperación técnica ya sea solicitándolo o siendo parte de proyectos ejecutados por otro tipo de actores.

El limitado acceso a fondos en la práctica se torna contradictorio si se analiza desde el discurso de los miembros del CAD de fortalecer a la sociedad civil, principalmente a nivel nacional, como una contribución al desarrollo. Asimismo, el principio de *apropiación de las prioridades del desarrollo* de la AGCED, que insta a los países donantes a priorizar la canalización de la AOD a través del sector público, conflictúa dicho discurso considerando además las fluctuaciones de los flujos de AOD hacia el país.

Por otro lado, la **implementación de los proyectos/programas** se encuentran guiadas por la conciliación de las prioridades de cooperación de los países donantes con las prioridades de las ONG, con los objetivos de desarrollo definidos por el gobierno boliviano, así como, con los objetivos de la Agenda 2030, y las políticas y normas nacionales sectoriales; esto sobre todo en proyectos de largo plazo (más de dos años). Aunque queda claro que las propuestas presentadas por las ONG deben adecuarse a las líneas prioritarias definidas en las convocatorias, cuyo marco general son los 17 ODS, cumplir con las condiciones requeridas por el o los donantes (en

términos de derechos humanos, políticas de rendición de cuentas y transparencia, criterios de evaluación, capacidad organizacional, entre otros.), y buscar responder a los lineamientos estratégicos sectoriales definidos a partir de la Agenda Patriótica 2020-2025, y el PDES en curso, así como, dependiendo el nivel de intervención, a las agendas sectoriales locales.

Por último, en **términos de transparencia** respecto a los fondos transferidos por los países donantes a través de las ONG, cabe señalar que la mayoría facilita información general sobre el mismo y dichos fondos son registrados como AOD. Es decir, de los cooperantes entrevistados, solo en dos casos se pudo identificar información relativamente detallada respecto a los proyectos, sectores, objetivos, financiamiento y resultados alcanzados en sus páginas web institucionales; aunque cabe aclarar que existen donantes que no realizan transferencias directas de fondos a ONGs en su trabajo en Bolivia, sino que les brindan la oportunidad de acceder a asistencia técnica. Algunos de los entrevistados reconocieron las falencias entorno a la información sobre su trabajo con las ONG u OSC.

La práctica general de los países donantes para transparentar su trabajo en el país con las ONG incluye la difusión de informes anuales de sus agencias de cooperación, evaluaciones de los programas o marcos de cooperación país, el reporte a los sistemas estadísticos de la OCDE en su calidad de miembros del CAD, evaluaciones individuales de los proyectos ejecutados e información en páginas web institucionales. Sin embargo, las tres primeras herramientas presentan datos generales, así, los informes anuales contienen datos agregados a nivel regional y/o mundial sobre los fondos transferidos a través de las ONG sin aterrizar en el país, o peor aún no desagregan los montos transferidos de las donaciones en general; en el caso de las evaluaciones de los marcos de cooperación, únicamente incluyen datos anuales del financiamiento a las ONG y/o el total de proyectos ejecutados por las mismas; de igual forma, los montos reportados a la OCDE son anuales y diferenciados por sectores

únicamente⁷⁸. Y, respecto a las evaluaciones individuales de los proyectos las mismas no están disponibles a la ciudadanía.

3.5. Marco normativo y regulatorio en el que operan las ONG

La Constitución Política boliviana (CPE) vigente desde 2009, reconoce en su artículo 21 “el derecho de las y los bolivianos a la libertad de pensamiento, expresados en forma individual o colectiva, tanto en público como en privado, con fines lícitos; y a la libertad de reunión y asociación, en forma pública y privada con fines lícitos.” Asimismo, en su artículo 106 garantiza a sus ciudadanos “el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, y el derecho a emitir libremente las ideas, sin censura previa”. Reconociendo así los derechos humanos a la libertad de pensamiento, de expresión, de reunión y de asociación pacíficas.

En el caso particular de la **libertad de asociación**, la misma ha estado regulada por el Código Civil aprobado en 1975⁷⁹. En el mismo se reconoce a las asociaciones asistenciales, benéficas, religiosas, o cualesquiera que tengan propósitos lícitos, así como a las fundaciones, como personas colectivas; en él también se establece el procedimiento para su constitución y reconocimiento de su personalidad jurídica, así como, su capacidad para actuar dentro de los límites de los fines para los cuales fueron constituidos. Igualmente, reconoce a las “asociaciones de hecho”, es decir a las organizaciones que no tienen personalidad jurídica, y que se rigen por los acuerdos de sus miembros.

Empero, y como se mencionó anteriormente, tras la aprobación de una nueva CPE en 2009 y el reconocimiento de las autonomías departamentales, regionales, municipales e indígenas originarias campesinas (que se ha traducido en un nuevo marco de organización territorial del Estado), el gobierno central asumió la competencia exclusiva para la otorgación y registro de personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones que desarrollen actividades en más de un departamento (art. 298 de la CPE); en tanto que, los gobiernos departamentales (o

⁷⁸ La OCDE también proporciona información sobre el porcentaje del total de la AOD bilateral de un país canalizado hacia las ONG.

⁷⁹ Elevado a rango de Ley N° 1071 en junio de 2018.

gobernaciones) asumieron la competencia exclusiva para otorgar personalidades jurídicas a ONGs y fundaciones que desarrollen actividades en su territorio (art. 300). Es decir, si una ONG trabaja únicamente en el territorio de un departamento debe obtener su personería jurídica ante el gobierno departamental del mismo, y si realiza actividades en más de un departamento debe hacerlo ante el gobierno central.

En ese marco, en marzo de 2013 el gobierno de Evo Morales aprobó la Ley N° 351 de otorgación de personalidades jurídicas a organizaciones sociales, ONGs, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un departamento, constituyéndose en la única ley relativa a ONGs de carácter nacional⁸⁰, aunque deja de lado a las asociaciones de hecho. Esta ley confirió al entonces Ministerio de Autonomías la competencia para la otorgación y registro de las personalidades jurídicas a las ONG y fundaciones nacionales; cabe precisar que el año 2017 el Ministerio de Autonomía fue fusionado al Ministerio de la Presidencia que hasta la fecha es el responsable de otorgar las personalidades a través del Viceministerio de Autonomías⁸¹, y registrar a las ONG en el Sistema de Registro de Personalidades Jurídicas (SIREPEJU)⁸², creado en junio de 2013 a partir de la Ley N° 351. En lo que se refiere a las ONG y fundaciones extranjeras, estas deben gestionar ante el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación Básica (AMCB) para trabajar legalmente en Bolivia.

Por otro lado, la reglamentación de la Ley N° 351 se ha traducido en la aprobación de diversos decretos supremos, sin embargo, destaca el D.S. 1597 de junio de 2013⁸³ que detalla el procedimiento para la otorgación, así como la revocatoria de las

⁸⁰ A nivel departamental, cada gobierno aprobó una ley de otorgación de personalidades jurídicas.

⁸¹ Mediante el D.S. N° 29894 de fecha 07 de febrero del año 2009, que establecía la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo, fue creado el Ministerio de Autonomía, mismo que permaneció en funcionamiento hasta enero de 2017.

⁸² Este sistema es administrado por el Ministerio de la Presidencia a través del Viceministerio de Autonomías.

⁸³ Este decreto junto al D.S. N° 3746 de diciembre de 2018, habían sido abrogados por el gobierno de Jeanine Añez (2019-2020) mediante el D.S. 4353 de septiembre de 2020, bajo la idea de que “el rol de las organizaciones sea reconocido, así como genere sinergias con el gobierno” (Ministerio de la Presidencia, 2020); sin embargo, el gobierno de Luis Arce (2020-2026) abrogó el mismo mediante otro decreto supremo en diciembre de 2021, quedando vigentes los decretos supremos 1597 y 3746.

personalidades jurídicas; asimismo establece que las ONG y fundaciones nacionales deben especificar en sus estatutos *“el alcance de sus actividades orientadas a contribuir al desarrollo económico social, tomando en cuenta los lineamientos establecidos en la planificación nacional, las políticas nacionales y las políticas sectoriales”*.

De manera complementaria a la Ley N°351 y su reglamentación, existen otros dos decretos supremos que regulan el funcionamiento de las ONG nacionales y extranjeras en el país. Por una parte, está el D.S. N° 22409 de enero de 1990, que creó el Registro Único Nacional de ONG's (RUN ONG's) a cargo del entonces Ministerio de Planeamiento y Coordinación, esto a fin de que las ONG - tanto nacionales como extranjeras - estén matriculadas y pueda sistematizarse la información sobre ellas; actualmente dicho registro está a cargo del VIPFE, que además es el responsable de coordinar el relacionamiento de estas organizaciones con el gobierno boliviano en función a sus áreas de trabajo, además de desarrollar una normativa regulatoria para dicho relacionamiento. El D.S. 22409 también definió como requisito obligatorio la inscripción de las ONG en el RUN ONG's⁸⁴, así como, la presentación cada 3 años de información sobre sus actividades y los proyectos programados para el siguiente trienio, esto como requisito para renovar su registro. Igualmente, de acuerdo a esta norma el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) puede evaluar el cumplimiento de los objetivos y la ejecución de los proyectos acordados entre ONGs y entidades públicas, así como, el impacto de las acciones, todo esto en coordinación con el ministerio del sector que corresponda.

Por otra parte, está el D.S. 29308 de octubre de 2007 referente a las donaciones externas oficiales y no oficiales, que establece la obligatoriedad de registrar las donaciones recibidas por las ONG, las cuales son identificadas como donaciones no oficiales o unilaterales, informando de las mismas al VIPFE teniendo en cuenta los montos, destinatarios, objeto de tales donaciones y los plazos. También abre la

⁸⁴ También pueden obtener su registro en el RUN ONGs las Redes de ONGs previa obtención de su personalidad jurídica.

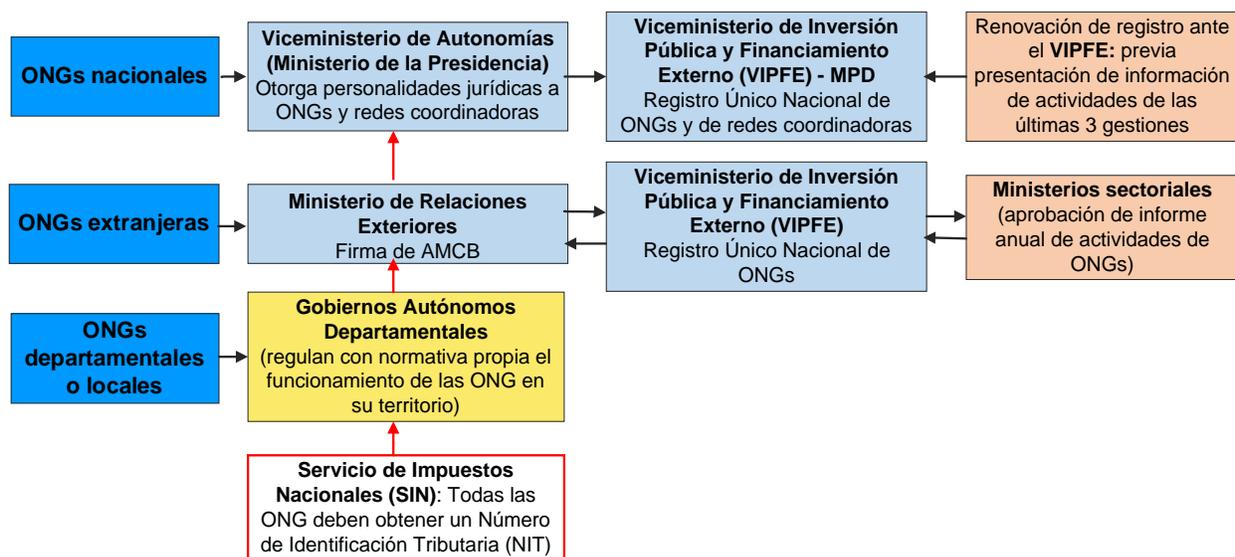
posibilidad de que las ONG puedan ser contratadas por las entidades públicas para la ejecución de programas y proyectos financiados con recursos de donación (AOD), para lo cual deben estar registradas en el RUN ONG´s.

Por último, para el caso concreto de las ONG extranjeras, el MRE emitió el año 2017 la R.M. N° 244 que reglamenta los AMCB. La misma establece que los Acuerdos Marco tienen una vigencia de cinco años, y el MRE debe remitir al VIPFE los programas y/o proyectos a ser ejecutados por las ONG durante dicho periodo, esto a fin de que sean evaluados y aprobados en coordinación con las entidades públicas sectoriales; asimismo, durante la vigencia de los acuerdos, las ONG deben presentar informes anuales al MRE sobre sus actividades, así como, sobre el avance en la ejecución de sus programas y/o proyectos y un informe técnico – financiero al VIPFE y a los ministerios sectoriales contrapartes, quienes podrían evaluar y realizar recomendaciones a fin de alcanzar los objetivos planteados por las ONG. Asimismo, según los Acuerdos Marco, el MRE (solo a solicitud del MPD) y/o los ministerios sectoriales pueden realizar visitas a las ONG, a fin de corroborar el logro de los objetivos. Tras la firma del AMCB⁸⁵, las organizaciones extranjeras deben registrarse en el RUN ONGs

En síntesis, a partir de lo anterior, las ONG nacionales deben transitar entre el Viceministerio de Autonomías y el VIPFE para obtener las autorizaciones establecidas por la legislación boliviana para su reconocimiento y funcionamiento, en tanto que, las ONG extranjeras entre el MRE, el VIPFE y los ministerios sectoriales; y todas deben estar inscritas en el Servicio de Impuestos Nacionales (ver cuadro 3) tras la otorgación de su personería jurídica o la firma del AMCB. Los ministerios sectoriales se constituyen en los responsables directos de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos por las ONG, así como también lo puede hacer el MPD en coordinación con estos.

⁸⁵ La firma de los Acuerdos Marco obliga también a las ONG extranjeras a subir toda la información sobre la organización y sus proyectos al siguiente enlace institucional: www.rree.gob.bo/ongs [accedido: 12 de noviembre de 2023].

Cuadro 3: Marco institucional para el funcionamiento de las ONG en Bolivia



Nota: Si una ONG nacional quiere presentar informes anuales al VIPFE lo puede hacer, y no necesitan la aprobación previa de sus informes por parte de los ministerios sectoriales, aunque estos deben procurar que respeten las políticas y normas sectoriales.

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta este marco normativo y regulatorio - con la evidente fragmentación institucional para el registro y funcionamiento de las ONG -, en lo que respecta a **las ONG nacionales** y en términos de la **libertad de asociación** se advierte que el proceso para la formación, registro y funcionamiento de las mismas es complejo dado que, si bien las normas y en la práctica no existen prohibiciones para el ejercicio de dicha libertad u obstaculización de las actividades de las organizaciones, la otorgación de las personerías jurídicas por el Ministerio de la Presidencia, así como, la matriculación en el RUN ONGs y su renovación en el VIPFE (ambos gratuitos) son procesos largos y burocráticos (ver procedimiento de registro y renovación en anexos 2 y 3).

Lo anterior porque, por un lado y retomando el último punto, las ONG cada tres años deben renovar su registro ante el VIPFE, un proceso que de acuerdo a las entrevistas es demoroso y burocrático, y del cual en cierta forma ambas partes son responsables dado que, si bien, el VIPFE, por lo menos en los últimos años, no ha tenido la capacidad institucional para atender las solicitudes en los plazos establecidos por la falta de personal, pero también las organizaciones han tenido observaciones a sus

solicitudes que muchas veces no son subsanadas en los plazos establecidos. En el caso del VIPFE, su limitada capacidad institucional también ha influido en las evaluaciones al trabajo de las ONG (a fin de verificar el cumplimiento de sus objetivos), en el subregistro de las organizaciones, y en las escasas recomendaciones que reciben estas trienalmente a partir de la información que presentan. El efecto directo del subregistro es que el gobierno boliviano desconoce dónde se encuentran trabajando, que están haciendo dichas organizaciones o cuál es su contribución al desarrollo, considerando además que varias son socias locales de ONG extranjeras que trabajan en Bolivia⁸⁶ a través de las mismas, es decir no tienen presencia física en su territorio.

Por otro lado, en términos de funcionamiento, las ONG con trabajo en más de un departamento no están prohibidas de continuar trabajando en caso de no matricularse en el RUN ONGs, en la medida en que obtengan su personería jurídica ante los gobiernos departamentales que correspondan. Igualmente, existen organizaciones nacionales que no se encuentran matriculadas o no han renovado la misma ante el VIPFE, a las cuales tampoco se les exige cumplir con ese requisito, lo que en la práctica no solo ha dado lugar a una segunda causa del subregistro de las organizaciones sino también a la imposibilidad de conocer cuantas están trabajando a nivel nacional. De la misma forma, si bien la norma establece la posibilidad de revocatoria de la personería jurídica en caso de “incumplimiento de las políticas y/o normas sectoriales”, de las entrevistas a los ministerios se advierte que institucionalmente la capacidad de los mismos y del MPD para verificar dicho incumplimiento es limitada, esto por la falta de personal, la constante rotación del mismo y por cuestiones presupuestarias.

En lo que respecta a las **ONG extranjeras**, igualmente el registro ante el VIPFE, la renovación de los AMCB con el MRE y la aprobación de sus informes anuales por parte de los ministerios sectoriales se han tornado en procesos complejos, y si bien, normativamente no existen prohibiciones para el desarrollo de sus actividades, salvo

⁸⁶ Es el caso de las ONG Acting for life, CCFD – Tierra Solidaria, Eclasio, entre otras.

las relativas a su naturaleza de organizaciones no lucrativas, en la práctica dichos procesos terminarían afectando su desempeño.

Si bien normativamente están definidos los procedimientos para el registro y renovación del RUN ONGs ante el VIPFE, así como, la firma y renovación de los AMCB con el MRE, los mismos son procesos largos y burocráticos. Así, en el caso del VIPFE, y como se mencionó previamente, uno de los problemas está relacionado con el escaso personal responsable de gestionar dicho registro, situación que se ha traducido en demoras en la revisión de la documentación y observaciones incompletas; de igual forma, errores y/u omisiones propias de las organizaciones en la información proporcionada, así como, demoras en la subsanación de los mismos también han terminado afectando todo el proceso. Situación que al igual que con las ONG nacionales ha llevado a un subregistro de las organizaciones extranjeras, y al hecho de que el VIPFE no solo desconozca el trabajo de estas organizaciones sino también esté imposibilitado de verificar su contribución al desarrollo. En lo referente a los Acuerdos Marco, si bien la norma define que la solicitud de renovación debe ser presentada 120 días antes de su vencimiento, en la práctica la renovación no termina concretándose dentro de dicho plazo, demorando hasta un año en algunos casos; esto por el reducido número del personal responsable y por la rotación relativamente continua del mismo que afectan el funcionamiento de las unidades responsables dentro del MRE, por las falencias en la coordinación interna y con el VIPFE (que debe aprobar los proyectos/programas), así como, por errores u omisiones en la información presentada por las organizaciones. Asimismo, las dificultades para la aprobación de los informes anuales de avance en la ejecución de los proyectos y/o programas por parte de los ministerios sectoriales, que deben ser presentados por las ONG al MRE, estarían afectando los plazos para la renovación de los AMCB; cabe señalar que de acuerdo a la información recabada de los ministerios sectoriales no existe un formato único de presentación de dichos informes, lo que da lugar a observaciones y discrepancias en cuanto a los datos presentados, así como, cada ministerio tiene un procedimiento y plazos propios para aprobar dichos informes. Todo lo anterior expone una corresponsabilidad entre ambas partes.

A pesar de que la norma prevé la continuidad de los programas y/o proyectos que se encuentren en ejecución en tanto se renuevan los Acuerdos Marco, esto en aplicación del principio de Ultraactividad (vigencia del acuerdo hasta la firma de un nuevo documento), la demora en su renovación (una solicitud que también puede ser denegada), que en principio es de interés de las ONG extranjeras y del Estado boliviano, termina afectando las actividades de las organizaciones en términos de contratación de personal, además de la planificación y ejecución de los nuevos proyectos/programas.

Los elementos previamente planteados no solo suponen costos operativos para las ONG extranjeras, las cuales entienden que no existe voluntad política para atender el problema, sino también generan mayor susceptibilidad entre ambos actores dado que la estructura burocrática establecida bajo la lógica de regular y transparentar el trabajo de las ONG, por el contrario, ha terminado afectando la capacidad de control y verificación del cumplimiento de los objetivos del gobierno boliviano. Asimismo, el desconocimiento de cuántas organizaciones extranjeras están trabajando en temas de desarrollo, limita la capacidad del MPD de entablar mecanismos de coordinación con estos actores, aunque parece no existir voluntad política para ello.

En relación a **la libertad de expresión** de las organizaciones, y como se mencionó anteriormente, la misma se encuentra garantizada por la CPE y no está controlada por el gobierno, sin embargo, las críticas a las políticas gubernamentales no siempre han sido bien recibidas, y difícilmente las diferencias con el gobierno han sido abiertamente expuestas, sobre todo en el caso de las ONG extranjeras.

Teniendo en cuenta el periodo que abarca la presente investigación, el último mandato del gobierno de Evo Morales (2015-2019) significó el punto de mayores fricciones con las ONG, algunas fueron acusadas de “servir a intereses transnacionales” y

“entrometerse en asuntos políticos⁸⁷, además de advertírsele a las ONG extranjeras ser expulsadas en caso de realizar actividades políticas. Y si bien, a decir de algunas organizaciones, en el gobierno de Jeanine Añez hubo una mayor apertura al trabajo de las ONG (incluida las extranjeras), el actual gobierno de Luis Arce ha mantenido un distanciamiento con las mismas.

Por último, en términos de **acceso a recursos o financiamiento**, el marco normativo y regulatorio permite a las ONG acceder a fondos nacionales e internacionales, aunque existen limitaciones formales.

Como se mencionó anteriormente, la mayor fuente de recursos de las ONG nacionales y extranjeras son la cooperación bilateral y multilateral, con predominio de una u otra en función a la experiencia de trabajo de las organizaciones. Normativamente las organizaciones nacionales han podido acceder a dichos recursos, ya sean en calidad de donaciones no oficiales, fondos concursables o en ocasiones mediante la transferencia de recursos de la cooperación gestionados a través de entidades públicas, sin embargo, el hecho de que Bolivia (notorio desde el año 2012) y en general América Latina hayan dejado de ser prioritarios para los donantes bilaterales ha disminuido las oportunidades de acceder a dichos fondos, haciendo que el acceso a recursos se haya tornado muy competitivo.

Situación que, en el caso particular de **las ONG nacionales**, las ha llevado a buscar recursos no solo en convocatorias internacionales, sino también a identificar fuentes de financiamiento alternativas, como ser la prestación de servicios de consultoría (a entidades públicas y privadas), de capacitación, de asesoría; cursos de formación; donaciones privadas; formación de empresas consultoras, entre otros; aunque su condición de organizaciones sin fines de lucro termina imponiéndoles limitaciones para la generación de recursos propios. Igualmente, el acceso a fondos públicos es limitado, no existe normativa para asociaciones público – privadas (con salvedad de los

⁸⁷ Agencia Nacional Fides (11 de agosto de 2015). Identifican a cuatro ONG's que incomodan al Gobierno. El Potosí. https://elpotosi.net/nacional/20150811_identifican-a-cuatro-ong-s-que-incomodan-al-gobierno.html

acuerdos de ejecución o convenios interinstitucionales que no implica la transferencia de fondos), por lo que, las vías para acceder a recursos públicos se limitan a la transferencia de fondos de cooperación canalizados a través de entidades públicas, la participación en asociaciones accidentales para la prestación de servicios al Estado, y la prestación de servicios de consultoría⁸⁸ incluido a los gobiernos locales. En cuanto a **las ONG extranjeras**, por el tamaño de las mismas, están en mejores condiciones para hacer frente a la reducción de los fondos de cooperación destinados a Bolivia, pudiendo acceder a fondos regionales y globales, donaciones privadas, fondos propios, fondos de entidades subnacionales (cooperación descentralizada), entre otros.

Si bien, algunas de las ONG entrevistadas reconocen que la salida de la cooperación es un proceso que debe ser analizado por el sector (considerando que Bolivia ahora pertenece a la categoría de país de renta media) y pensar en la transición (como en su momento lo hicieron las ONG en México o Chile) adecuándose a las nuevas circunstancias, analizando estrategias de fortalecimiento institucional⁸⁹ y considerando la autosostenibilidad en el largo plazo, también están quienes “no ven factible la autosostenibilidad en el contexto boliviano si el objetivo es continuar siendo organizaciones sin fines de lucro” (ONG_nacional F, entrevista realizada el 16 de junio de 2023).

En síntesis, a partir de los elementos normativos y regulatorios analizados, y que han sido establecidos para regular y supervisar el trabajo de las ONG, se advierte la existencia de un marco normativo con vacíos legales, confuso, con dificultades para su cumplimiento y que ha establecido una estructura burocrática que se traduce en costos no solo para las ONG nacionales y extranjeras sino también para el propio Estado; además de la limitada capacidad institucional de los ministerios sectoriales para la evaluación del trabajo de las ONG en general. Ante este escenario, y las susceptibilidades que pueda tener el gobierno nacional entorno a sus actividades,

⁸⁸ Las dos últimas formas de acceso a recursos se encuentran reguladas por los reglamentos internos de Contratación de Bienes y Servicios de cada entidad pública.

⁸⁹ A decir de las organizaciones, actualmente no solo pocas fuentes de financiamiento contemplan en los desembolsos un porcentaje para el funcionamiento de las mismas, sino que además son montos más recudidos.

diversas ONG nacionales han venido defendiendo la autorregulación⁹⁰ como un proceso para transparentar y rendir cuentas sobre sus actividades y fuentes de financiamiento. Una estrategia que, como señala Gugerty (2008: 114), si bien puede significar “sistemas regulatorios más eficientes y apropiados para las ONG”, pero que para ser eficaz requiere la cooperación de diversas organizaciones en el que “los órganos rectores necesitan desarrollar capacidades administrativas para evaluar o monitorear el desempeño de las ONG”.

3.6. Ámbitos de la interacción y alineación de intereses

Como se ha visto en los acápites anteriores, el relacionamiento del gobierno boliviano con las ONG en el periodo analizado ha enfrentado dificultades, cuyos antecedentes se encuentran en el cambio de rol del Estado desde llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS) en 2006, al que se le otorgó un rol protagónico en la dirección y planificación de las políticas sociales y económicas; y en la aprobación de la Ley 351 en 2013.

El cambio en el rol del Estado y la creación de un régimen estatista derivó, como plantea la *teoría de los orígenes sociales* de Salamon y Anheier (1998), en una desventaja de las ONG frente al Estado en las áreas sociales de intervención, reduciendo el campo de acción de éstas, aunque el Estado tampoco ha terminado de brindar amplias políticas de protección social.

Esto, junto a la visión del gobierno del MAS sobre el rol de las ONG terminaron afectando las posibilidades de coordinación entre el gobierno nacional y las ONG. Así, aunque en reiteradas oportunidades la gestión de Evo Morales reconoció el derecho de asociación y creación de ONGs, y a desarrollar su trabajo, inicialmente se cuestionó la actuación de las mismas en el periodo neoliberal de los 90’s, en el sentido de que tras debilitarse al Estado y buscar cubrir parcialmente las necesidades sociales básicas, en articulación con la cooperación externa habrían terminado controlando (junto a

⁹⁰ Mealla, L. (14 de agosto de 2015). UNITAS defiende autorregulación y cuestiona doble registro de ONG. *La Razón*. <https://www.la-razon.com/nacional/2015/08/14/unitas-defiende-autorregulacion-y-cuestiona-doble-registro-de-ong-2/>

embajadas) ministerios y organizaciones sociales, ejerciendo una especie de “tutelaje” sobre las mismas y sin lograr resultados de desarrollo tangibles (MPD, 2006), y luego, el año 2015, se cuestionó su existencia en el país arguyendo que “tras la reducción de la pobreza desde el año 2006 y la presencia del Estado en todas las regiones del país”⁹¹ las mismas ya no eran necesarias, un “*discurso de solvencia (aplicable también a la CID) que ha perdurado en el gobierno de Luis Arce, aunque de manera no tan evidente como en el de Morales*” (ONG_extranjera R, entrevista realizada el 05 de junio de 2023); en términos de reducción de la pobreza la misma ha sido evidente, pasando del 63 % en 2006 al 32 % en 2020 (ver anexo 4). Aunque desde las organizaciones defienden su trabajo bajo el entendido de que Bolivia aún necesita de su contribución para lograr satisfacer las necesidades sociales básicas de su población, cooperando y no quitándole responsabilidades al Estado.

Estos antecedentes y las sospechas entorno al trabajo de las ONG, así como, las acusaciones de realizar actividades políticas o generar resistencia a las políticas de desarrollo del Estado marcaron el tercer periodo del gobierno de Morales⁹², y si bien en el gobierno de Arce no se han visibilizado fricciones, el estado de las relaciones parece permanecer en stand-by.

Por lo mismo, entre las organizaciones nacionales y extranjeras existe una percepción dividida entorno al hecho de que la difícil relación con el gobierno boliviano no ha respondido tanto a la presencia de elementos generadores de desconfianza entre ambos actores - desde las ONG el temor a que se los quiera controlar (desde una visión fiscalizadora), imponer o restringir su libertad de asociación, y desde el gobierno la sospecha de que realicen actividades políticas o se constituyan en “organismos desestabilizadores” - sino a la falta de voluntad política primero del gobierno de Evo Morales y luego el de Luis Arce de trabajar de manera articulada con las ONG, y

⁹¹ Morales cuestiona existencia de ONG tras reducir la pobreza (20 de agosto de 2015). *Opinión*. <https://www.opinion.com.bo/articulo/el-pais/morales-cuestiona-existencia-ong-reducir-pobreza/20150820203700529054.html>

⁹² Agencia de Noticias Fides - ANF (26 de agosto de 2015). Ministros dicen que ONG alineadas a planes del gobierno serán respetadas. <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/ministros-dicen-que-ong-alineadas-a-planes-del-gobierno-seran-respetadas-356104-356058>

reconocer su rol en el ámbito del desarrollo, aunque el gobierno “interino” de Jeanine Añez (opositora al gobierno del MAS) intentó revertir tal situación reconociendo, por ejemplo, a las ONG extranjeras como “actores importantes en la ejecución de políticas de cooperación internacional y brazos operativos que [apoyan] en distintas áreas”, y ofreciéndolas “reglas claras”⁹³.

Si bien, del total de las organizaciones entrevistadas la mitad reconocen que existen ONGs que no cumplen o logran alcanzar los objetivos propuestos por ellos mismos y, por lo tanto, su contribución al logro de resultados sectoriales es debatible – y en general la participación de las ONG puede ser debatible dada las dificultades para evaluar la eficacia de sus intervenciones como sector en la vida de los beneficiarios, como señalan Usmani et al. (2018) y Green & Matthias (1997) -, la falta de voluntad política del gobierno por mejorar sus relaciones con las ONG solo obstaculiza la posibilidad de hacer un control efectivo y objetivo al trabajo de las mismas, que a decir de las propias organizaciones sería favorable para ambos actores. Aunque algunas ONG extranjeras reconocen que a pesar de las dificultades que han enfrentado, el gobierno boliviano ha permitido su trabajo “*por la necesidad de los recursos de la cooperación internacional*” (ONG_extranjera R, entrevista realizada el 05 de junio de 2023).

En definitiva, y considerando los factores esbozados por Brass (2016), no se puede hablar de una construcción de relaciones basadas en la confianza, en el que hayan existido esfuerzos por crear una relación de trabajo positiva a partir de una regulación acordada; esto porque el gobierno no reconoce el rol de las ONG, y la desconfianza en torno a su trabajo, sus intereses o participación en actividades políticas han estado presentes, principalmente en el gobierno de Morales (que hasta cierto punto tiene sus antecedentes en las prácticas de la cooperación tradicional en la década de los 80 y 90’s y de las propias ONG, en sentido de querer sustituir el rol del estado). Lo que

⁹³ ABI (16 de enero de 2020). Cancillería abre las puertas a ONG. *Opinión*. <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/cancilleria-abre-puertas-ong-deseen-cooperar-desarrollo-bolivia/20200116120629746301.html> (accedido: 29 de diciembre de 2023).

tampoco ha dado lugar a una alineación de intereses, a partir de creencias compartidas.

CAPÍTULO IV: El Estado boliviano, las ONG y sus socios para el desarrollo frente al principio de “alianzas incluyentes”

Este último capítulo tiene por objetivo realizar un análisis conclusivo a partir de la información recabada en los capítulos previos; un análisis que estará guiado por las categorías de análisis previamente identificadas y el marco teórico planteado.

Así, con el objetivo puesto en analizar el entorno existente en Bolivia para la generación de “alianzas incluyentes para el desarrollo” entre el Estado y las ONG nacionales y extranjeras, dada la idea esbozada por la AGCED en sentido de forjar alianzas entre múltiples actores a fin de lograr la eficacia de la CID; la información obtenida en los antecedentes permite concluir la existencia de ciertas condiciones, así como, factores facilitadores y limitantes para la asociación entre el Estado y las ONG. Entre las condiciones estarían: a) la presencia de ONGs con excelentes resultados que se centran en la prestación de servicios y no en hacer política; b) regulaciones, acciones y políticas gubernamentales estables, comprometidos con el desarrollo y la autonomía de las ONG; c) ausencia de competencia por fondos de financiamiento entre las ONG y el gobierno; d) voluntad de ambos actores por crear relaciones de trabajo; e) nivel de confianza creado entre los líderes de las ONG y los actores estatales, así como la comunidad; y f) la existencia de una sociedad civil fuerte, posible con un entorno político que busque maximizar sus contribuciones.

Sobre la última condición, además de depender del contexto político dependería de: a) Una buena gobernanza, con políticas sociales que promuevan una sociedad civil “sana” y la responsabilidad pública de las instituciones del Estado; b) Regulaciones diseñadas para impulsar el crecimiento de las ONG, así como para eliminar la corrupción y fomentar una gestión pública transparente; c) Políticas tributarias con incentivos para las actividades de desarrollo; d) Una coordinación promovida por el gobierno pero sin

imposiciones; y e) El apoyo oficial desde el gobierno con la transferencia de fondos y/o brindando oportunidades de capacitación a las ONG, pero sin socavar su autonomía.

Respecto a los factores facilitadores están: 1. Que las organizaciones donantes y de financiamiento (multilaterales, bilaterales, y filantrópicas) comiencen a exigir como condición la colaboración entre ambos actores; y 2. Que los representantes de las ONG y de las entidades gubernamentales vislumbren el trabajo conjunto, considerando los resultados beneficiosos que pueden obtener, y para el cual es necesaria la construcción de confianza. En tanto que los factores limitantes son: a. El error de cálculo de las ONG respecto a lo que es factible; b. La rigidez de los acuerdos que gobiernan la relación; y c. Las actitudes y percepciones contrastantes o de desconfianza entre sí y sobre sus roles.

Resaltando, como factor facilitador para generar relaciones de asociación el nivel de confianza entre ambos actores, así como, la desconfianza se constituye en una limitante; y por otra, la voluntad de ambos de trabajar de manera conjunta.

Sumado a lo anterior, para que la asociación sea incluyente deben además estar presentes los siguientes elementos: el respeto y la responsabilidad mutua (sin imposiciones jerárquicas), el aprendizaje mutuo, la coordinación, la transparencia, el reconocimiento de los roles diferenciados pero complementarios; y la integración de los actores frente a un objetivo común/compartido.

Por otro lado, la investigación permite concluir que el entorno en el que se relacionan el gobierno boliviano y las ONG es posible explicarlo desde la *teoría clásica de la sociedad civil* de Alexis de Tocqueville al exponer por un lado el carácter autónomo de las ONG pero también reconociendo el rol o derecho del Estado de regular la conformación y funcionamiento de las mismas sin socavar su autonomía o inmiscuirse en sus actividades; desde la *teoría del tercer sector* al comprender a las ONG como socias “interesantes” para la planificación de las políticas públicas y/o complementarias para su implementación, en el que la colaboración entre Estado y ONGs puede

significar beneficios para ambas partes; y desde la *teoría de los orígenes sociales* que identifica un modelo estatista no lucrativo en el que las políticas de protección social si bien no son amplias pero el trabajo de las ONG tampoco es irrestricta y no se prevé el financiamiento público a las mismas (a no ser que el gobierno comparta intereses en común con una o más organizaciones), su relacionamiento con el Estado depende de la cobertura de las necesidades sociales básicas por este, que no deja de ejercer un control sobre las mismas. Aunque ninguna de las teorías profundiza sobre los intereses que pudieran tener las ONG más allá de su carácter caritativo o asistencial.

Por otro lado, del análisis de las alianzas para el desarrollo establecidas por Bolivia en el período 2015-2022 en el capítulo II, se concluye que, si bien no se puede hablar de una disminución de la AOD (o Cooperación Norte-Sur) en términos generales en la década de los 2010, así como en comparación a la década de los 2000, pero sí de notorias fluctuaciones anuales (USD 949 millones en 2017; USD 339 millones en 2020). El aumento gradual de la cooperación multilateral iniciado en 2012 permitió mantener el nivel de la AOD a pesar de la disminución gradual de la ayuda bilateral desde finales de la década de los 2000, aunque tras la pandemia se evidencia un cambio de tendencia al ser la AOD bilateral superior a la multilateral desde el 2020.

Los mayores socios de AOD multilateral han sido el BID, la UE y el Grupo del Banco Mundial, en tanto que, sus principales socios bilaterales tradicionales fueron Francia, Alemania, Suiza y Suecia. El medio de canalización de la ayuda utilizada por estos fue predominantemente el sector público, seguido de las ONG y la sociedad civil en general, y los organismos multilaterales. Y quienes recurrieron en un porcentaje mayor a las ONG y la sociedad civil fueron sus socios bilaterales (90 %), siendo Suiza, España, Suecia y Canadá los países que más apelaron a estas organizaciones.

En el caso de la CSS, más allá de las dificultades para su registro y cuantificación considerando además sus características predominantemente de asistencia técnica, entre 2015-2021 Bolivia participó en las iniciativas bilaterales principalmente como socio receptor, aunque desde el año 2016 también ha venido ejerciendo como socio

oferente, asumiendo así un rol dual, siendo sus principales socios Argentina, Colombia, México, Perú, Chile y Brasil. En términos de las iniciativas regionales, ha ejercido principalmente un rol dual como receptor y oferente.

Vinculado a la CSS, está la Cooperación Triangular, en cuyas iniciativas ha ejercido primordialmente el rol de socio receptor, beneficiándose principalmente de proyectos. Siendo sus principales socios México, Argentina, Chile, Brasil y Perú, quienes le brindaron asistencia técnica; además de Alemania, España y México que también apoyaron dichas iniciativas con recursos financieros.

Ahora bien, de sus socios para el desarrollo tradicionales y emergentes (países en desarrollo), por sus características los primeros son quienes han recurrido a las ONGs en sus iniciativas de cooperación, no siendo posible identificar proyectos de CSS en el que hayan participado ONGs (aunque estos actores están en proceso de ser incorporados en este tipo de cooperación) dado que su ejecución está principalmente a cargo de entidades gubernamentales, y aunque algunas ONG nacionales saben que existe este tipo de cooperación, las posibilidades de participar en sus iniciativas en Bolivia son casi inexistentes.

En relación a los hallazgos de la investigación en el capítulo III, se concluye que - aunque no es posible saber cuántas ONGs nacionales y extranjeras se encuentran trabajando en Bolivia (el VIPFE tenía registrado 128 ONG nacionales y 25 extranjeras a noviembre de 2023), así como, cuántas son de tipo operativas o de desarrollo y de promoción o defensa - existe una dependencia de las ONG nacionales y extranjeras operativas de los fondos de AOD bilaterales y multilaterales para la ejecución de su trabajo, las que en general realizan intervenciones en los sectores de educación, medio ambiente, salud, agropecuario, género y gestión de riesgos. En el caso de los fondos públicos, la transferencia de los mismos hacia las ONG nacionales ha sido mínima en los últimos años.

Por lo mismo, la reducción gradual de la AOD bilateral, principalmente, y en los últimos cuatro años también de la ayuda multilateral, han afectado sus oportunidades de financiamiento nacional e internacional, además de que Bolivia y en general América Latina dejaron de ser prioritarias para la cooperación tradicional.

Por otro lado, del análisis de *la participación de las ONG en las políticas nacionales de desarrollo* (primera categoría de análisis), a partir de las entrevistas se concluye que, si bien la legislación boliviana garantiza la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de las políticas públicas, en este caso de las ONG nacionales, la misma ocurre de manera ocasional y/o coyuntural dependiendo mucho del sector y las problemáticas a atender, no encontrándose institucionalizada, aunque la Constitución Política del Estado (CPE) demanda ello; siendo muchas veces más un “formalismo” que una iniciativa real de considerar sus iniciativas. Las ONG extranjeras se enfrentan al mismo escenario, ocurriendo consultas ocasionales a nivel sectorial, y en pos de aprovechar sus conocimientos técnicos dada su experiencia.

Esta situación respondería al limitado conocimiento de las ONG de las problemáticas a escala nacional, esto por las características de sus intervenciones sociales que son puntuales y en territorios concretos; además de la limitada información brindada por éstas a las entidades gubernamentales sobre las características de sus intervenciones, los fondos utilizados y los resultados alcanzados, lo que impediría dimensionar su contribución a los objetivos sectoriales y su experticia en problemáticas priorizadas. Este último, principalmente para el caso de las ONG extranjeras.

Asimismo, el acceso a información pública relevante y útil por parte de las ONG, además de tener limitaciones burocráticas en función de la entidad pública a la que se le solicite, muchos de los datos generados por las entidades públicas se encuentran desactualizados (por ejemplo, el último censo de población y vivienda data de 2012) o simplemente no existen, lo que les impide solicitarla y en muchos casos deben asumir costos adicionales en diagnósticos.

Respecto a los hallazgos en la segunda categoría de análisis, a saber, la *eficacia del trabajo de las ONG*, cabe diferenciar entre las ONG nacionales y extranjeras. Así, en el caso de las **organizaciones nacionales**, teniendo presente que parte importante del financiamiento internacional al que pueden acceder depende de su alianza con ONG extranjeras, se observa que la asociación con estas organizaciones en su mayoría son alianzas programáticas a largo plazo (3 a 5 años) o mediante la conformación de consorcios para la implementación de proyectos financiados por agencias de cooperación u otros donantes. Estas asociaciones se asientan en el interés mutuo y la concertación de intereses.

Asimismo, como parte importante para su trabajo, las ONG nacionales cuentan con redes de coordinación para el intercambio de experiencias o la defensa de sus derechos, así como con redes sectoriales destinadas a la definición de los objetivos sectoriales de sus intervenciones o la búsqueda de fondos, esto a fin de no duplicar esfuerzos; también participan en redes sectoriales con ONG extranjeras para el intercambio de experiencias. Sin embargo, no existe una plataforma representativa a nivel nacional para el diálogo político con el gobierno nacional y/o su posible representación ante el Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GRUS), dificultando también su inclusión como sector en consultas de planificación o posibles evaluaciones.

Y, en términos de transparencia y rendición de cuentas, además de rendir cuentas ante el gobierno nacional, esto si se encuentran registradas en el RUN ONGs, también manifiestan transparentar su trabajo ante sus donantes, socios locales y beneficiarios. Se advierte la existencia de esfuerzos desde las organizaciones, a nivel individual y colectivo, por garantizar la rendición de cuentas y transparentar su trabajo, aunque no existe un mecanismo estandarizado impulsado por las propias ONG, y la rendición de cuentas ante la ciudadanía en general aún es limitada considerando que muchas no cuentan con páginas webs con información precisa o las mismas se encuentran desactualizadas.

En el caso de las **ONG extranjeras**, además de participar en redes con organizaciones nacionales para la coordinación de su trabajo, las mismas se coordinan predominantemente con organizaciones de su mismo país a través de coordinadoras país, aunque también participan en redes sectoriales; y si bien también se encuentran articuladas a través de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (CONGI), que puede ser un interlocutor ante el gobierno boliviano, es común que el diálogo político con sus contrapartes gubernamentales lo realicen de manera individual.

En términos de transparencia y rendición de cuentas, además de presentar informes anuales de sus actividades al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), así como informes técnico-financieros al VIPFE, cada ONG tiene sus propios mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional, así como a nivel de ONG internacional, alineándose también a los mecanismos definidos por sus financiadores. Sin embargo, la información disponible para la ciudadanía en general de sus proyectos/programas a nivel individual aún es limitada, en muchos casos se desconoce los fondos utilizados y los resultados alcanzados.

Por otro lado, la información recopilada en la tercera categoría de análisis, *la relación de los donantes tradicionales con las ONG*, importante por su dependencia de los fondos de cooperación internacional, permite concluir que, aunque la AGCED exige a los donantes realizar consultas con las ONG nacionales al momento de diseñar, implementar y definir sus prioridades de cooperación, las mismas son ocasionales, normalmente limitadas a las organizaciones socias o que trabajan con ellos, y destinadas a consultar sobre la implementación de sus políticas/programas. En tanto que, es frecuente las consultas a las ONG de sus países en sus sedes y no así en Bolivia.

Igualmente, no se puede hablar de una participación de las ONG nacionales en las evaluaciones generales de la cooperación tradicional y peor aún de la CSS, al no tener lugar las mismas; aunque algunas (normalmente socias locales) han participado de las

evaluaciones individuales que realiza cada donante. Lo que ha llevado a diversas organizaciones a participar en informes sombra sobre la CID en el país. De igual forma, la participación de las ONG extranjeras se ha limitado a las evaluaciones generales y/o sectoriales realizadas por las oficinas o agencias de cooperación de sus países.

Ahora bien, aunque la AGCED plantea la introducción de temas relativos a un entorno que facilite el trabajo de las ONG en el dialogo de políticas de los donantes con el gobierno boliviano, el mismo no ocurre, por lo menos para el caso de las ONG nacionales; y si bien algunos lo han planteado en sus conversaciones con el MPD y el MRE, dicho diálogo ha sido en representación de las ONG extranjeras de sus países, y lo mismo ha sucedido a nivel colectivo desde el GRUS. Difícilmente asumen la representatividad de organizaciones privadas dada su complejidad, además de la soberanía del gobierno boliviano sobre sus políticas y relacionamientos internos.

De igual forma, aunque los donantes comprenden el trabajo con las ONG como la oportunidad para aprovechar la experiencia y conocimiento de las mismas en distintos ámbitos del desarrollo, y complementar esfuerzos, en términos generales el financiamiento a las mismas ha sufrido un estancamiento con tendencia a la baja en los últimos años, principalmente para las ONG nacionales que deben recurrir a convocatorias internacionales para acceder a recursos financieros. Contradiendo así el discurso planteado por la AGCED de apoyo al trabajo de las OSC. Y si bien, los mecanismos de financiación para las ONG son previsibles, la transparencia de los mismos es limitada, existiendo datos generales sobre los montos transferidos a través de las ONG y escasa información detallada sobre los fondos y resultados alcanzados a nivel de proyectos/programas. Asimismo, las iniciativas financiadas deben estar adecuadas a sus líneas prioritarias de cooperación, aunque conciliadas con los objetivos de desarrollo de Bolivia.

Por otro lado, en *términos del marco normativo y regulatorio* (cuarta categoría de análisis), aunque la libertad de asociación se encuentra garantizada por la normativa boliviana y los instrumentos internacionales ratificados por el país, y en la práctica no

existen prohibiciones para su ejercicio, salvo que sea para fines lícitos, pero sí existen limitaciones derivadas de los procesos burocráticos para su reconocimiento, registro, funcionamiento y cierre; esto tanto para las ONG nacionales como extranjeras. Asimismo, si bien no existe un control de la libertad de expresión de las organizaciones desde el gobierno nacional, sin embargo, las críticas a las políticas gubernamentales no siempre han sido bien recibidas, y difícilmente las diferencias con el gobierno han sido abiertamente expuestas, sobre todo en el caso de las ONG extranjeras.

Respecto al acceso a financiamiento, parte inherente al derecho de asociación, se concluye que normativa y regulatoriamente las ONG nacionales pueden acceder a recursos nacionales y/o internacionales, así como a fondos de donación transferidos a través de entidades gubernamentales; aunque se enfrentan a limitaciones formales dado su carácter de entidades sin fines de lucro, la obligatoriedad de registrar las donaciones ante el VIPFE y estar matriculadas en el RUN ONGs para acceder a fondos públicos de donación. Por su parte, las ONG extranjeras además de acceder a recursos del exterior pueden acceder a fondos nacionales previa autorización del MRE.

Por último, la quinta categoría de análisis, *ámbitos de la interacción, y alineación de intereses*, permite concluir la existencia de un entorno en el que el gobierno no reconoce el rol de las ONG, bajo la idea de que el país en las dos últimas décadas ha vivido una reducción de la pobreza y la pobreza extrema, pero también por el modelo estatista implementado por los gobiernos del MAS. Ello ha dado lugar a un relacionamiento complejo y difícil, sin voluntad política de parte del gobierno por mejorar la misma, y en medio de un marco normativo e institucional lento y difícil de hacerlo cumplir. Estos factores no permiten hablar de una construcción de la confianza, necesaria para las asociaciones “incluyentes” entre el Estado y las ONG, sino más bien de una desconfianza hacia las políticas y la burocracia del gobierno, y de este respecto al compromiso, el trabajo y la honestidad de las ONG; además de no existir una alineación de intereses.

Todos los hallazgos de la investigación permiten concluir que las condiciones para la generación de alianzas entre el Estado boliviano y las ONG no están dadas del todo, existiendo un entorno normativo y regulatorio confuso, desactualizado, difícil de cumplir, y aunque no puede decirse que busca suprimir el trabajo de las ONG o interferir en sus actividades, tampoco ayuda a su normal desenvolvimiento. Se puede agregar, una limitada capacidad institucional afectada por la rotación relativamente continua de personal, y en algunos casos por la falta de personal y de experticia técnica; no existiendo voluntad e interés del gobierno, por lo menos en este momento, para trabajar con las ONG, aunque éstas buscan un acercamiento con miras a poder acceder a fondos públicos de donación, mejorar sus oportunidades de financiamiento nacional (en el caso de las organizaciones nacionales), agilizar los mecanismos para su funcionamiento en el país y mejorar la coordinación con las entidades gubernamentales (en el caso de las ONG extranjeras). Sin una sociedad civil fuerte, sin un sector de ONGs nacionales claramente organizada, donde difícilmente puede identificarse a una ONG u ONGs cuyo trabajo sobresalga por sus resultados en la prestación de servicios; y una insuficiente diversificación de fuentes de financiamiento de las ONG y dependencia de la cooperación internacional (una situación que desde la literatura pone en duda su independencia), se dificultan las posibilidades para que el escenario descrito cambie en el corto plazo.

Sin embargo, factores como: la ausencia de competencia por fondos de financiamiento con el gobierno, la flexibilidad en las normas que regulan su funcionamiento; la no interferencia en las actividades o socavamiento de la independencia organizacional de las ONG por parte del gobierno; y la aceptación de las ONG del derecho del Estado a regular, podrían abrir espacios para la asociación entre ambos.

En este escenario, si bien, desde la literatura se ha identificado como un factor facilitador para la cooperación entre el Estado y las ONG la exigencia de los distintos donantes o financiadores de las ONG para que cooperen, y dado el rol otorgado por la AGCED a los donantes o socios para el desarrollo, en sentido de incorporar en su agenda de diálogo con el gobierno el fomento de un entorno que ayude al trabajo de

las ONG, éste difícilmente ha tenido lugar dada la soberanía del gobierno boliviano sobre sus políticas, además de la postura de éste de reducir la dependencia de la cooperación externa. Adicionalmente, de los hallazgos de la investigación se advierte que los donantes tradicionales tampoco han contribuido a la generación de confianza entre ambas partes dada la limitada transparencia, salvo excepciones, entorno a los fondos destinados a las ONG y el trabajo en general con las mismas, situación que no permite observar el nivel de aprovechamiento de la experiencia de estos actores, como lo señalan.

En definitiva, existen factores políticos, ideológicos, normativos y regulatorios, institucionales, organizacionales (incluida la transparencia) y de liderazgo, y comunicacionales, así como, creencias/percepciones de los actores, que han influido en el actual entorno en el que se relacionan gobierno y ONGs. Se puede hablar de una coordinación a nivel sectorial pero no a nivel de planificación de las políticas de desarrollo, que implique un reconocimiento de los roles complementarios en función de las experiencias de cada uno (lo que justificaría la inclusión de las ONG como actores de desarrollo, más allá de su carácter altruista). También respecto del respeto y aprendizaje mutuo, en su trabajo las ONG deben alinearse a los objetivos sectoriales de desarrollo definidos por el gobierno nacional, y la retroalimentación sectorial es mínima. En el caso particular de las ONG extranjeras, a pesar de las dificultades que han enfrentado, es posible explicar su trabajo en el país porque aún tienen un margen de acción, entienden que el gobierno boliviano aún necesita apoyo y recursos para la aplicación de sus políticas de desarrollo, y son un canal a través del cual sus países de origen pueden canalizar su ayuda.

Por último, los hallazgos secundarios de la investigación relativos a la operativización del principio de alianzas incluyentes de la AGCED, permiten concluir que, tal como están definidos los criterios para evaluar su cumplimiento éstos no son los pertinentes respecto a la Cooperación Sur-Sur (CSS), con características diferenciadas de la cooperación tradicional; son criterios que reflejan la visión de los países miembros del CAD entorno a la CID, aunque los mismos tampoco terminan de apropiarse y

cumplirlos. Son criterios poco aplicables a la realidad de los países en desarrollo y son criterios que a partir de los mismos difícilmente puede medirse la eficacia o el logro de los objetivos de la cooperación, que es el objetivo del principio de “alianzas incluyentes”.

CONCLUSIONES

A partir del análisis conclusivo del capítulo IV y los datos aportados a lo largo de la investigación es posible señalar que Bolivia no ha logrado concretar un entorno que facilite el trabajo o la generación de “alianzas incluyentes para el desarrollo” entre el Estado y las ONG nacionales y extranjeras. Esto debido en gran parte a la falta de voluntad política del gobierno boliviano y a la debilidad institucional existente, resultado en parte por la disposición de los puestos en la administración pública (rotación del personal) según voluntades políticas, así como, a su limitada transparencia, lo que dificulta dar cumplimiento al actual marco normativo que es poco claro, presentando vacíos legales y reglas complejas que ralentizan los procesos. Aunque desde las ONG nacionales se ha defendido la autorregulación como alternativa para transparentar su trabajo y sus fuentes de financiamiento, la realidad es que para su efectividad no solo es necesaria la cooperación de diversas organizaciones sino también el establecimiento de órganos rectores con capacidad institucional para cumplir con su objetivo.

Así, los cambios normativos y regulatorios que se podrían realizar, así como la simplificación de los procesos inherentes al ejercicio de la libertad de asociación, debieran ir acompañados de iniciativas para abordar el problema de la debilidad institucional y la escasa transparencia, que también ha significado una limitante para la presente investigación.

El actual entorno, más allá del postulado de alianzas incluyentes de la AGCED, en el que prevalece la visión de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, requeriría ser replanteado por el gobierno boliviano – considerando que el mismo no solo ha perdido el control sobre cuántas son, dónde están y cómo están contribuyendo

las ONG a las políticas sectoriales de desarrollo, sino que, son actores que existen más allá de considerar si su trabajo es necesario o no. Ellas están presentes en diversos territorios e ignorarlas supone desaprovechar la experiencia técnica acumulada de muchas de ellas, además de no atender el problema de la desconfianza mutua o “sospechas” entorno a su trabajo. Y también por las propias ONGs, que como se advirtió en varias de las entrevistas, el actual entorno supone obstáculos para su trabajo y sus posibilidades de acceder a financiamiento. El cambio de la realidad actual, como se advierte de estudios previos, supone un proceso de construcción de la confianza entre ambos actores, que lleve a una reconfiguración de las relaciones.

Aunque es previsible que un cambio de gobierno con otro signo político muestre una mayor voluntad política de trabajo con las ONG, el entorno emergente debería contemplar mecanismos normativos e institucionales destinados a la construcción de confianza a largo plazo que, como señalaba Brass (2016), es primordial para lograr resultados beneficiosos para ambas partes y para los directos beneficiarios; de forma tal que el trabajo de las ONG se constituya en un genuino complemento a las políticas públicas del gobierno, legitime su razón de ser, y preserve su independencia político partidaria.

Ante el actual entorno y considerando que existiese la voluntad política para ello, a continuación, se presentan algunas recomendaciones que podrían facilitar el desarrollo de una relación más fructífera entre ambos actores, aunque también será necesario el entendimiento común:

a) Gobierno nacional

- Actualizar la normativa referente a las competencias del Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y de los ministerios sectoriales respecto al control y evaluación del trabajo de las ONG.
- Actualizar la reglamentación relativa a la firma y renovación de los Acuerdos Marco de Cooperación Básica con el MRE, definiendo las competencias del MPD y del MRE, los requisitos para la renovación, así como, los plazos respecto a las

obligaciones del MRE y de las ONG. Simplificar los procedimientos, estableciendo los mecanismos de coordinación interinstitucional y de control del trabajo de las ONG y revisar la aplicabilidad del principio de ultraactividad, que en sí mismo evoca un problema de aplicación de las normas en el tiempo.

- Reglamentar parcialmente la Ley N°351, de manera conjunta con los Gobiernos Autónomos Departamentales, a fin de compatibilizar la información sobre las personalidades jurídicas de ONG, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro existentes en el país.
- Fortalecer la capacidad institucional del MPD para la atención de las solicitudes de registro y renovación en el RUN ONGs, así como, para la evaluación del trabajo de las ONG, y visualizar canales de comunicación y coordinación con éstas, así como, fortalecer la coordinación con el MRE para la firma y renovación de los Acuerdo Marco de Cooperación Básica (AMCB).
- Fortalecer la capacidad institucional del MRE para la atención de las solicitudes de firma y renovación de los AMCB.
- Realizar capacitaciones a las ONG respecto a la información que deben presentar al VIPFE y a los ministerios sectoriales, y cómo ésta debe ser presentada.
- Definir a nivel ministerial un formato para la presentación de los informes anuales de actividades, y de avance en la ejecución de los proyectos y programas de las ONG extranjeras.

b) ONGs nacionales y extranjeras

- Mayor transparencia sobre sus intervenciones sociales, los resultados alcanzados y su sostenibilidad, así como sobre los fondos empleados. Ello no solo ante las entidades gubernamentales sino también ante la ciudadanía en general, permitiendo dimensionar su contribución y la legitimidad de su rol en el ámbito del desarrollo.
- Procurar la estandarización de los criterios para el proceso de transparencia y rendición de cuentas, que a la vez les permita mejorar su responsabilidad ante los beneficiarios de sus intervenciones. A nivel internacional, un esfuerzo de estandarización es el programa Global Standard for CSO Accountability.

- Definir mecanismos de organización a nivel nacional y/o sectorial para asumir la representación de las ONG nacionales en espacios de posibles diálogos con el gobierno nacional, y con los donantes tradicionales ya sea a nivel colectivo o individual.

Por último, en el proceso de creación de confianza, los donantes del CAD pueden contribuir haciendo un mayor esfuerzo por transparentar su trabajo con las ONG, y evaluando el trabajo con las mismas de tal forma que permita evidenciar la importancia del fortalecimiento de la participación de los actores de la sociedad civil como actores de desarrollo. Asimismo, mejorar los espacios de diálogo con las ONG nacionales.



BIBLIOGRAFÍA

Alianza de Busan (diciembre 2011). Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

AGCED (marzo 2023a). Guía de Monitoreo 2023-2026. Guía técnica para coordinadores nacionales y otros participantes. https://www.effectivecooperation.org/system/files/2023-10/ES_Gu%C3%ADa%20Principal_3%20Oct.pdf

AGCED (marzo 2023b). Anexo 1.1. Cuestionario de monitoreo de la AGCED. <https://effectivecooperation.org/book-page/anexo-1-cuestionario-de-monitoreo>

AGCED (2020). Monitoreo de la Alianza Global: Factores que influyen en los resultados del indicador 2 y preguntas para la autorreflexión y los diálogos entre múltiples actores interesados. https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-12/Indicator%202%20Self%20Reflection_Spanish.pdf

Alam, S.M. (2011). HEALTH SERVICE DELIVERY: THE STATE OF GOVERNMENT–NON-GOVERNMENT RELATIONS IN BANGLADESH [PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD: EL ESTADO DE LAS RELACIONES GUBERNAMENTALES - NO GUBERNAMENTALES EN BANGLADESH]. Public Administration and Development, 31, pp. 273-281.

Anheier, H.K. (2010). Social Origins Theory [Teoría de los Orígenes Sociales]. In: Anheier, H.K., Toepler, S. (eds) International Encyclopedia of Civil Society. Springer, New York, NY. https://doi-org.uchile.idm.oclc.org/10.1007/978-0-387-93996-4_619

Asian Development Bank (2004). Cooperation between Asian Development Bank and Nongovernment organizations. Our framework policies and strategies [Cooperación entre el Banco Asiático de Desarrollo y Organizaciones No Gubernamentales. Nuestras



políticas y estrategias marco]. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32018/adb-ngo-policy.pdf>

Banks, N. (2020). The Role and Contributions of Development NGOs to Development Cooperation: What Do We Know? [El papel y las contribuciones de las ONG de desarrollo en la cooperación para el desarrollo: ¿qué sabemos?] The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, pp. 671–688. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8_31

Bano, M. (2019). Partnerships and the Good-Governance Agenda: Improving Service Delivery Through State–NGO Collaborations [Asociaciones y agenda de buena gobernanza: mejora de la prestación de servicios mediante las colaboraciones entre el Estado y las ONG]. *Voluntas* vol. 30, p. 1270–1283. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-017-9937-y>

Berry, J. M. (2005). Nonprofits and Civic Engagement [Organizaciones sin fines de lucro y participación cívica]. *Public Administration Review*, vol. 65 (5), pp. 568–578. <http://www.jstor.org/stable/3542523>

Brass, J. (2016). Theorizing NGOs and the state: Territoriality, governance, capacity, legitimacy. In: *Allies or Adversaries: NGOs and the State in Africa*. Cambridge University Press, 28-59. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316678527.003>

Brass, J., Longhofer, W., Robinson, R. & Schnable, A. (2018). "NGOs and international development: A review of thirty-five years of scholarship" ["Las ONG y el desarrollo internacional: una revisión de treinta y cinco años de estudios"]. *World Development*, Elsevier, vol. 112 (C), pp. 136-149. DOI: 10.1016/j.worlddev.2018.07.016

Brinton, A. (2010). Civil Society Theory: de Tocqueville. In: Anheier, H.K., Toepler, S. (eds.) *International Encyclopedia of Civil Society*. Springer, New York, NY. https://doi.org.uchile.idm.oclc.org/10.1007/978-0-387-93996-4_518

Chaturvedi, S., Janus, H., Klingebiel, S., Li, X., Mello e Souza, A., Sidiropoulos, E. & Wehrmann, D. (2021). The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda [Manual Palgrave de Cooperación para el Desarrollo para lograr la Agenda 2030]. Springer International Publishing. DOI: 10.1007/978-3-030-57938-8

Co-Chairs´ Statement. Senior Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (july 2019). Disponible en: <https://effectivecooperation.org/system/files/2020-06/2019-Senior-Level-Meeting-Co-Chair-Statement.pdf> [Accedido: 08 abril 2023].

CSO Partnership for Development Effectiveness (s.f.). The Istanbul Principles. <https://csopartnership.org/resource/the-istanbul-principles-brochure/?wpdmdl=17586&refresh=643320a85414b1681072296>

Edwards, M., & Hulme, D. (1998). Too Close For Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations [¿Demasiado cerca de la comodidad? El impacto de la ayuda oficial en las organizaciones no gubernamentales]. World Development, vol. 24, pp. 961-973.

Fontes, J. (2017). Role and limitations of NGOs in partnership with the state [El papel y las limitaciones de las ONG en su asociación con el estado]. Revista Estudios de Políticas Públicas. DOI: 5. 10.5354/0719-6296.2017.46360.

Foro Político sobre el Desarrollo (2017). Alianzas incluyentes multi-actor. Reunión mundial del FPD, 21-23 de marzo.

Galway, L. P., Corbett, K. K., & Zeng, L. (2012). Where are the NGOs and why? The distribution of health and development NGOs in Bolivia [¿Dónde están las ONG y por qué? La distribución de las ONG de salud y desarrollo en Bolivia]. Globalization and health, vol. 8: 38, pp. 1-13. <https://doi.org/10.1186/1744-8603-8-38>

Gazley, B. & Guo, C. (2020). What do we know about nonprofit collaboration? A systematic review of the literature [¿Qué sabemos sobre la colaboración sin fines de lucro? Una revisión sistemática de la literatura]. *Nonprofit Management and Leadership*, p. 1–22. <https://doi.org/10.1002/nml.21433>

Goel, V. & Tripathi, M. Kr. (2010). THE ROLE OF NGOs IN THE ENFORCEMENT OF HUMAN RIGHTS: An Overview [EL PAPEL DE LAS ONG EN LA OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS: Panorama general]. *The Indian Journal of Political Science*, vol. 71(3), pp. 769–793. <http://www.jstor.org/stable/42748408>

Gómez-Jauregui, J. (2004). The Feasibility of Government Partnerships with NGOs in the Reproductive Health Field in Mexico [La viabilidad de las alianzas gubernamentales con las ONG en el campo de la salud reproductiva en México]. *Reproductive Health Matters*, vol. 12(24), pp. 42–55. <http://www.jstor.org/stable/3776581>

Green, A. & Matthias, A. (1997). How do NGOs Need Strengthening? [¿Cómo necesitan fortalecerse las ONG?] In: *Non-Governmental Organizations and Health in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, London, p. 165–181. https://doi.org.uchile.idm.oclc.org/10.1057/9780230371200_10

Gugerty, M.K. (2008). The Effectiveness of NGO Self-regulation: Theory and Evidence from Africa [La eficacia de la autorregulación de las ONG: teoría y evidencia desde África]. *Public Administration and Development*, vol. 28, pp. 105–118.

UNSDG (s.f.). No dejar a nadie atrás. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind> [Accedido: 27 de marzo de 2023]

Iannelli, N. (s.f.). El Rol de la SEGIB en el Desarrollo de la Cooperación Internacional. Secretaría General Iberoamericana.

Lage, D. & Brant, L. (2008). The Growing Influence of Non-Governmental Organizations: Chances and Risks [La creciente influencia de las organizaciones no gubernamentales: posibilidades y riesgos]. *Anuario brasileiro de direito internacional*, vol. 3 (1), pp. 79-93. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r27121.pdf>

Lecy, J., Schmitz, H.P. & Swedlund, H. (2012). Non-Governmental and Not-for-Profit Organizational Effectiveness: A Modern Synthesis [Efectividad de las organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro: una síntesis moderna]. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 23, pp. 434-457.

Malacalza, B. (2022). La Cooperación Sur-Sur y Triangular y la Agenda de Desarrollo Sostenible en Iberoamérica: Nudos críticos y horizontes en la respuesta a la COVID-19. Secretaría General Iberoamericana y Unión Europea.

Mann, J.L. (2021). Inclusive Partnerships: A Key to Achieving Sustainable Development [Alianzas incluyentes: clave para lograr el desarrollo sostenible]. In: Leal, W., Marisa, A., Brandli, L., Lange, A., Wall, T. (eds). *Partnerships for the Goals. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Springer, Cham, pp. 565–576.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-95963-4_8

Marcussen, H. S. (1996). NGOs, the State and Civil Society. *Review of African Political Economy*, vol. 23(69), pp. 405–423. <http://www.jstor.org/stable/4006380>

Matei, A. & Apostu, D. (2014). The Relationship between the State and the Non – Governmental Organizations [La relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales]. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. DIO: 143. 10.1016/j.sbspro.2014.07.488.

Mcloughlin, C. (2011). Factors Affecting State-Non-Governmental Organisation Relations in Service Provision: Key Themes from the Literature. *Public Administration and Development*, Dev. 31, pp. 240–251, 10.1002/pad.611

Monje, J. A. (2014). Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador. Documento de proyecto, CEPAL.

Morán, M. (07 de enero de 2015). Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

MPD (2018). Catálogo de Oferta de Cooperación Técnica AYNI – 2019. Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

MPD (2013). Informe 2012 sobre Inversión Pública y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia. Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Montevilla, G. (2022). Gobierno corporativo y buenas prácticas para las organizaciones sin fines de lucro. Revista en Ciencias de la Educación y Ciencias Jurídicas, Volumen 2, No. 3, enero - junio. <http://doi.org/10.59659/revistatribunal.v.2i3.15>

Muñoz, L. (2014). A VUELTAS CON LAS ONG: PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE SU PAPEL EN EL PROCESO POLÍTICO. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Vol. 3, 277-298.

OCDE (s.f.). Recomendación del CAD sobre la habilitación de la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria. OCDE Instrumentos Legales. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/209d9d7d-04ee-4f0d-a047-d6bb6b4b7282.pdf>

OECD/UNDP (2020). Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances 2019, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/ed0e092e-es>.

OECD DAC (2018). "Converged statistical reporting directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the annual DAC Questionnaire". No. DCD/DAC/STAT (2018)9/FINAL, OECD Publishing, Paris. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL/en/pdf).

OECD (2015). "Inclusive partnerships for effective development co-operation". In Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcr-2015-9-en>.

PNUD (2021). Marcos jurídicos que regulan el espacio cívico – Guía básica. International for Not-for-Profit Law. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-12/PNUD-ICNL-Marcos-Jur%C3%ADdicos-Espacio-C%C3%ADvico-Gu%C3%ADa-B%C3%A1sica-SP.pdf>

Raju, S. (2009). Nongovernmental Organizations. In: Thrift N. J. & Kitchin R. (2009). International encyclopedia of human geography. Elsevier, pp. 450-455.

Red UNITAS (2022). Informe Colectivo 2021: Construyendo una Cultura de Transparencia. <https://redunitas.org/download/informe-colectivo-2021/>

Red UNITAS (2016). Informe Colectivo 2015: Construyendo una cultura de Rendición de Cuentas. <https://redunitas.org/download/informe-colectivo-2015/>

Reimann, K. (2005). Up to No Good? Recent Critics and Critiques of NGOs [¿Hasta aquí nada bueno? Críticas recientes y cuestionamientos a las ONG]. Political Science Faculty Publications. 5. https://scholarworks.gsu.edu/political_science_facpub/5

Reith, S. (2010). Money, power, and donor–NGO partnerships [Dinero, poder y alianzas entre donantes y ONGs]. Development in Practice, vol. 20(3), pp. 446–455. <http://www.jstor.org/stable/27806721>

Ritchie, E., Kenny, C., Dissanayake, R. & Sandefur, J. (2021). How Much Foreign Aid Reaches Foreign Governments? Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/how-much-foreign-aid-reaches-foreign-governments>

Saavedra, S. & Vargas, M. (2019). *Entorno legal para las Organizaciones de la Sociedad Civil en Bolivia*. Fundación CONSTRUIR. <https://www.fundacionconstruir.org/documento/entorno-legal-para-organizaciones-de-sociedad-civil-en-bolivia/>

Salamon, L., & Anheier, H. (1998). Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally [Orígenes sociales de la sociedad civil: explicación del sector sin fines de lucro a nivel internacional]. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(3), pp. 213–248. <http://www.jstor.org/stable/27927612>

Sanín, M.C. (2012). Sistematizar para aprender. Lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular. Documento de trabajo No. 1, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur. https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/2020/05/22-DT01.-Sistematizar_para_aprender.pdf

Sanyal, B. (1994). Cooperative autonomy: The dialectic of State-NGOs relationship in developing countries [Autonomía cooperativa: la dialéctica de la relación Estado - ONG en los países en desarrollo]. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Schofer, E. & Longhofer, W. (2020). 27. The Global Rise of Nongovernmental Organizations. In W. Powell & P. Bromley (Ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Third Edition (pp. 603-617). Redwood City: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9781503611085-037>

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Buenos Aires.

SEGIB (2023). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022, Madrid.

SEGIB (2021). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020, Madrid.

SEGIB (2020). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019, Madrid.

SEGIB (2018). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018, Madrid.

SEGIB (2017). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017, Madrid.

Suleiman, L. (2013). The NGOs and the Grand Illusions of Development and Democracy [Las ONGs y las grandes ilusiones del desarrollo y la democracia]. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 24(1), pp. 241–261. <http://www.jstor.org/stable/42629801>

Vinod, M. J. (2006). THE CHANGING DIMENSIONS OF CIVIL SOCIETY IN THE TWENTY-FIRST CENTURY: THEORY VERSUS REALITY [LAS DIMENSIONES CAMBIANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SIGLO XXI: TEORÍA VS. REALIDAD]. *The Indian Journal of Political Science*, vol. 67(4), pp. 783–792. <http://www.jstor.org/stable/41856263>

Von Freyberg, D. (2011). Las ONG bolivianas: Análisis de sus principales características y percepciones. *Revista boliviana de ciencias sociales T'inkazos, Edición Virtual*, nº 30, diciembre. <http://www.pieb.com.bo/tvirtual.php?id=48>

Woldring, H. (1998). State and Civil Society in the Political Philosophy of Alexis de Tocqueville [Estado y sociedad civil en la filosofía política de Alexis de Tocqueville]. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(4), pp. 363–373. <http://www.jstor.org/stable/27927623>

Yanacopulos, H. (2017). Nongovernmental Organizations (NGOs) [Organizaciones No gubernamentales]. The Open University, Milton Keynes, UK. DOI: 10.1016/B978-0-12-801238-3.02968-8.

Zimmer, A. & Freise, M. (2008). Bringing Society Back In: Civil Society, Social Capital, and Third Sector [Recuperar la sociedad: sociedad civil, capital social y tercer sector]. Civil Society and Governance in Europe: From National to International Linkages, pp. 1-26. https://www.researchgate.net/publication/241254709_Bringing_Society_Back_In_Civil_Society_Social_Capital_and_Third_Sector

Usmani, F., Jeuland, M. & Pattanayak, S. (2018). NGOs and the effectiveness of interventions [Las ONG y la eficacia de las intervenciones]. WIDER Working Paper 2018/59, pp. 1-44. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/501-5>

Documentos revisados

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. 7 de febrero de 2009.

Decisión A/58/817 de la Asamblea General Fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas, 11 de junio de 2004. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/376/44/PDF/N0437644.pdf?OpenElement>

Decreto Supremo N° 4353. (29 de septiembre de 2020). N° de edición 1317NEC. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 29 de septiembre de 2020. <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/4353>

Decreto Supremo N° 3746. (12 de diciembre de 2018). N° de edición 1125NEC. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 12 de diciembre de 2018. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/3746>

Decreto Supremo N° 1597. (05 de junio de 2013). N° de edición 531NEC. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 05 de junio de 2013. <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1597>

Decreto Supremo N° 29894. Organización del Órgano Ejecutivo (7 de febrero de 2009). N° de Edición Especial 116ESP. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 07

de febrero de 2009.
http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar_comp/DOE

Decreto Supremo N° 29308. Normas para la gestión y ejecución de recursos externos de donación (ONG) (10 de octubre de 2007). N° de edición 105ESP. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 10 de octubre de 2007.
<http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/29308>

Decreto Supremo N° 22409. (11 de enero de 1990). N° de edición 1635. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 21 de febrero de 1990.
<http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/22409>

Decreto Ley N° 12760. Código Civil D.S. N° 760 (04 de agosto de 1975). N° de edición 800. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 15 de agosto de 1975.
<http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/busquedag1?q=codigo+civil>

Documento final de Nairobi (diciembre 2016), II Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Disponible en:
<https://effectivecooperation.org/system/files/2020-07/OutcomeDocumentESfinal.pdf>

Effective Development Co-operation Summit Declaration, 2022. Ginebra, Suiza. Disponible en:
<https://effectivecooperation.org/system/files/2022-12/Final%20Outcome%20Document.pdf>

GPEDC (2023). Annex 3 Glossary. 2023-2026 Monitoring Guide. Disponible en:
https://effectivecooperation.org/system/files/2023-03/EN_Annex%203%20Glossay_8%20Mar.pdf

Ley N° 351. Ley de otorgación de personalidades jurídicas (19 de marzo de 2013).
<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/93204/108884/F190728832/BOL93204.pdf>

Ley N° 031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (19 de julio de 2010). http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar_comp/AUTONOMIAS

MAUC (s.f.). Marco de Asociación País de España-Bolivia 2018-2021.

MPD (2006). Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien, 2006-2011. Viceministerio de Planificación y Coordinación. <https://www.bivica.org/files/plan-nacional-desarrollo.pdf>

Naciones Unidas, Asamblea General, “Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur”, A/RES/64/222 (23 de febrero de 2010). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/475/18/PDF/N0947518.pdf?OpenElement>

Naciones Unidas, “Documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur”, A/CONF.235/3 (11 de marzo de 2019). Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/documento-final-del-paba40>

Programa de Cooperación Programa de Salida Bolivia 2022–24. COSUDE.

Resolución Ministerial N° 244/2017. Reglamento para la suscripción de Acuerdo Marco de Cooperación Básica (AMCB) entre el Estado Plurinacional de Bolivia y las Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones Extranjeras (06 de septiembre de 2017). <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/sites/default/files/RM-244-2017%20%28%20para%20ongs%29.pdf>

Ministerio de la Presidencia [@MinPresidencia]. (02 de octubre de 2020). *“La reglamentación de la Ley 351 es uno más de los legados de la Presidenta @JeanineAnez”, Vicemin. de Autonomías, @FSantanderO, sobre norma de personalidades jurídicas “Es para que el rol de las organizaciones sea reconocido, pero también genere sinergias con el gobierno”* [tweet]. X. <https://twitter.com/MinPresidencia/status/1312073360105508864>

ANEXOS

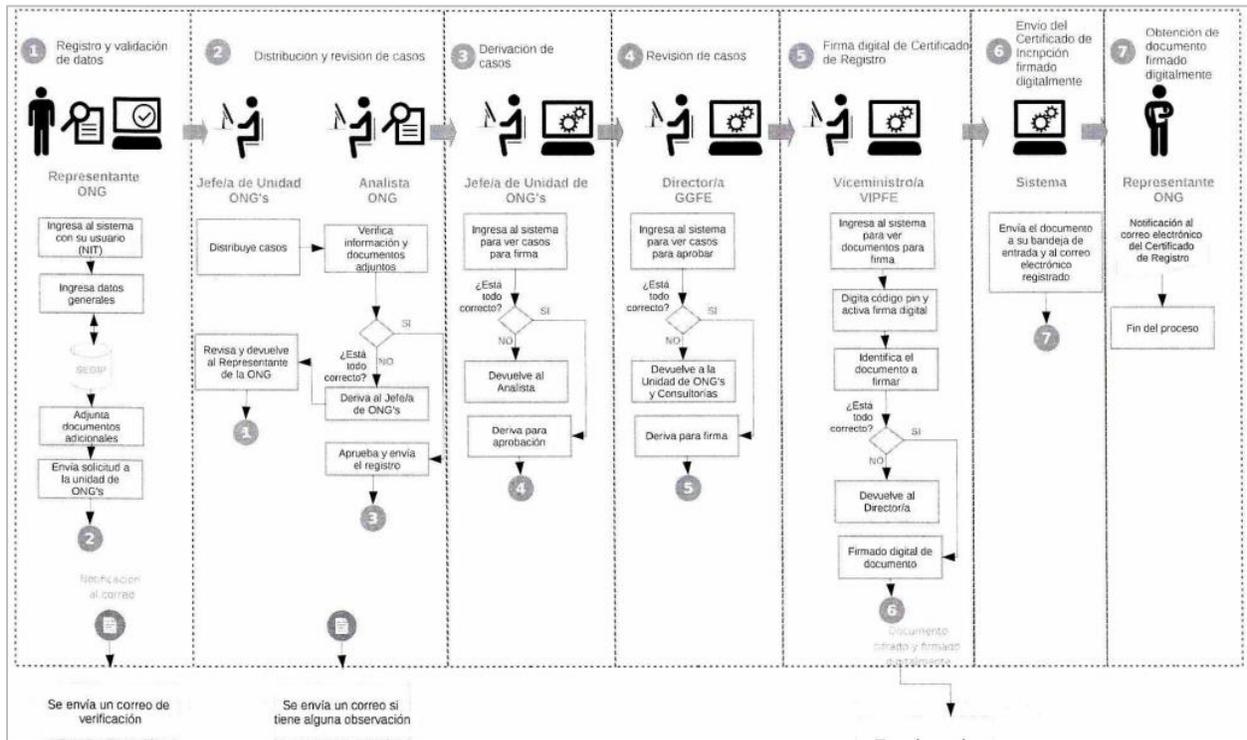
Anexo 1:

Ejes estratégicos del PDES 2021-2025 "Reconstruyendo la economía para Vivir Bien, hacia la industrialización con sustitución de importaciones y su articulación con la Agenda Patriótica"	
EJE 1: Reconstruyendo la economía, retomando la estabilidad macroeconómica y social	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 1 Erradicación de la pobreza• Pilar 2 Universalización de servicios básicos• Pilar 5 Soberanía comunitaria financiera
EJE 2: Industrialización con sustitución de importaciones	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 6 Soberanía productiva con diversificación• Pilar 7 Soberanía sobre nuestros recursos naturales
EJE 3: Seguridad alimentaria con soberanía, promoción de exportaciones con valor agregado y desarrollo turístico	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 6 Soberanía productiva con diversificación• Pilar 8 Soberanía alimentaria
EJE 4: Profundización del proceso de industrialización de los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 7 Soberanía sobre nuestros recursos naturales
EJE 5: Educación, investigación, ciencia y tecnología para el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y potencialidades productivas	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 3 Salud, educación y deportes• Pilar 4 Soberanía científica y tecnológica• Pilar 6 Soberanía productiva con diversificación
EJE 6: Salud y deportes para proteger la vida con cuidado integral en tiempos de pandemia	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 3 Salud, educación y deportes
EJE 7: Reforma judicial, gestión pública digitalizada y transparente; seguridad y defensa integral con soberanía nacional	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 11 Soberanía y transparencia en la gestión pública• Pilar 12 Disfrute y felicidad
EJE 8: Medio ambiente sustentable y equilibrado en armonía con la madre tierra	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 9 Soberanía ambiental con desarrollo integral
EJE 9: Integración y relaciones internacionales con soberanía	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 10 Integración complementaria• Pilar 13 Reencuentro soberano con nuestro mar
EJE 10: Culturas descolonización y despatriarcalización, para la revolución democrática cultural	<ul style="list-style-type: none">• Pilar 1 Erradicación de la pobreza• Pilar 12 Disfrute y felicidad

Nota: Los Pilares 1 – 13 son los definidos en la planificación de largo plazo denominada Agenda Patriótica 2025, aprobado el año 2015.

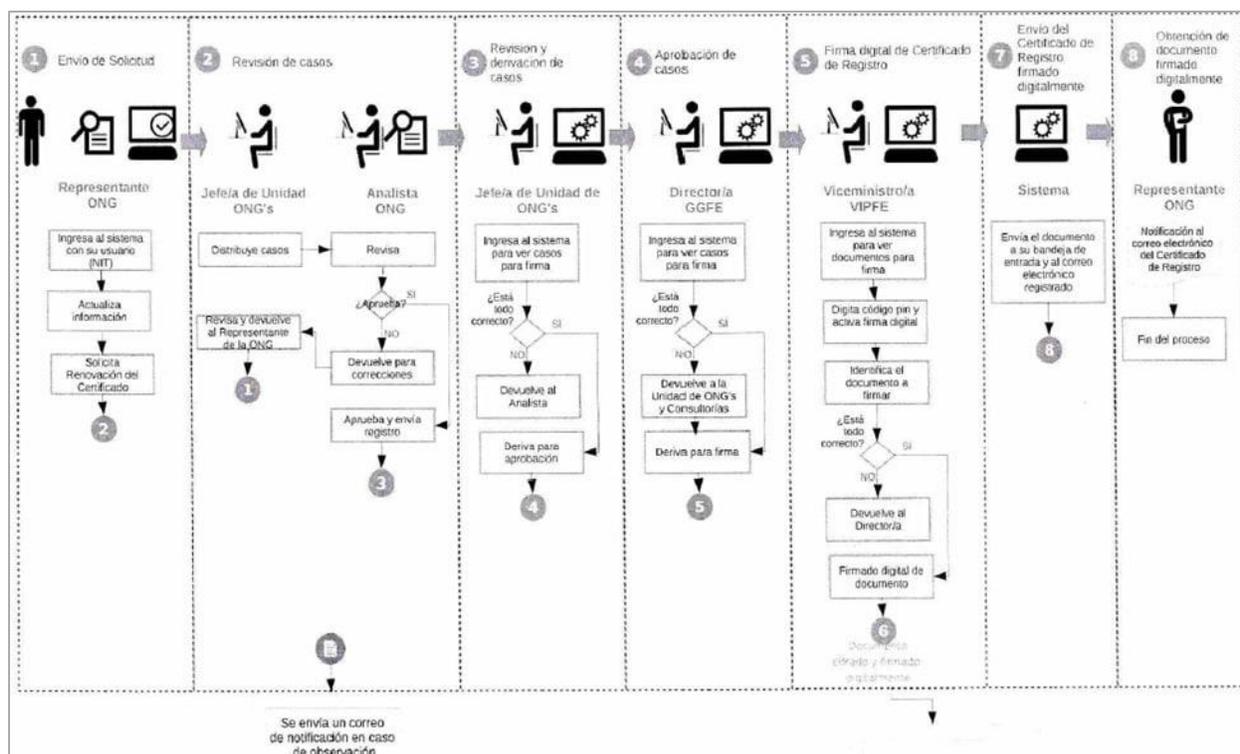
Fuente: MPD (2021). Plan de Desarrollo Económico Social 2021 – 2025, p. 75.

Anexo 2: Procedimiento para la inscripción de ONGs en el RUN ONGs.



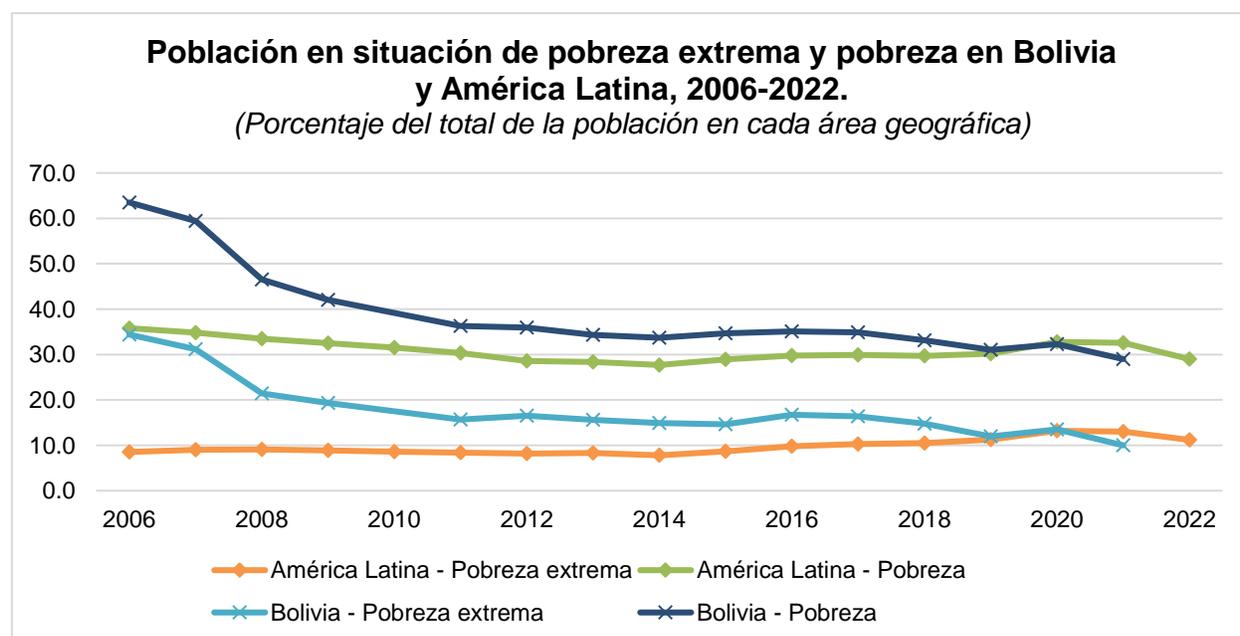
Fuente: Extraído de Resolución Administrativa N° 22/2017, MPD.

Anexo 3: Procedimiento para la renovación de ONGs en el RUN ONG's.



Fuente: Extraído de Resolución Administrativa N° 22/2017, MPD.

Anexo 4: Población en situación de pobreza extrema y pobreza en Bolivia y América Latina, 2006-2022.



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT-CEPAL-NACIONES UNIDAS, 2023.



Anexo 5: Ficha técnica de entrevistas

Técnica:	Entrevistas semiestructuradas cara a cara y de forma virtual
Población entrevistada	7 ONGs nacionales (no se consideraron ONGs departamentales) 5 ONGs extranjeras 7 socios para el desarrollo tradicionales y no tradicionales 5 entidades públicas (ministerios)
Criterios de selección de ONGs	Trabajar en el sector de medio ambiente, agropecuario/seguridad alimentaria y/o educación. Registrado en el RUN ONGs a cargo del VIPFE- MPD Tener por lo menos 8 años de experiencia
Tipo y número de preguntas	Preguntas abiertas y cerradas. 19 preguntas para las ONG nacionales 19 preguntas para las ONG extranjeras 8 para los socios para el desarrollo/agencias de cooperación Variado para las entidades públicas en función a su rol (sectorial o regulador)
Tiempo de duración:	40 - 50 min.
Periodo de entrevistas:	Entre junio y diciembre de 2023

Anexo 6: Codificación de entrevistas.

ONGs nacionales	
1	ONG_nacional S
2	ONG_nacional A
3	ONG_nacional F
4	ONG_nacional A
5	ONG_nacional E
6	ONG_nacional C
7	ONG_nacional R
ONGs extranjeras	
1	ONG_extranjera C
2	ONG_extranjera R
3	ONG_extranjera W1
4	ONG_extranjera S
5	ONG_extranjera W2
Socios para el desarrollo	
1	SPD 01
2	SPD 02
3	SPD 03
4	SPD 04
5	SPD 05
6	SPD 06
7	SPD 07
Entidades públicas	
1	Ministerio 01
2	Ministerio 02
3	Ministerio 03
4	Ministerio 04
5	Ministerio 05

Nota: La codificación de las ONG incluye la primera letra del nombre de la organización; en el caso de los socios para el desarrollo y los ministerios solo se considera una numeración simple.

La codificación de las entrevistas busca conservar la identidad de los entrevistados y de la organización o entidad a la que representan, quienes por la naturaleza de la información brindada solicitaron el anonimato y la confidencialidad.

Se solicitaron un total de 8 entrevistas a ONG nacionales, 8 a ONG extranjeras, y 11 a socios para el desarrollo entre países desarrollados y en desarrollo, de las cuales fueron atendidas las señaladas en el anexo 6.