

Fundación Milenio

Filantropía y Desarrollo

Ensayos para potenciar el aporte de las ONGs en Bolivia

Roberto Laserna (ed.)
José Baldivia
Miguel Fabbri
Daniel von Freyberg
Henry Oporto
Franklin Pereyra

Análisis



Konrad
Adenauer
Stiftung

N° 13
2011

Fundación Milenio

ANALISIS

FILANTROPÍA Y DESARROLLO

Ensayos para potenciar el aporte de las ONGs en Bolivia

Roberto Laserna (ed.),

José Baldivia

Miguel Fabbri

Daniel Freiherr von Freyberg,

Henry Oporto

Franklin Pereyra

Nº 13

La Paz, Diciembre de 2011

Los estudios que se presentan en este texto son parte del Programa
Libertad y Desarrollo que auspicia CIPE.
La publicación cuenta con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer.

ANALISIS No 13

Filantropía y Desarrollo

Ensayos para potenciar el aporte de las ONGs en Bolivia

Primera edición, diciembre de 2011

Coordinador: Roberto Laserna (ed.),
José Baldivia,
Miguel Fabbri,
Daniel Freiherr von Freyberg,
Henry Oporto
Franklin Pereyra

Deposito Legal: 4 - 1 - 3092 - 11
Edición: Fundación Milenio
Tiraje: 1.000 Ejemplares

Fundación Milenio: Av. 16 de julio N° 1800, Edificio Cosmos, Piso 7
Teléfonos: (591-2) 2312788
(591-2) 2392341

Casilla Postal: 2498
Página Web: www.fundacion-milenio.org
Correo electrónico: fmilenio@entelnet.bo
milenio.bo@gmail.com

CIPE
Center For International Private Enterprise
1115 15 th. Streeth, N.W. Suite 700
Washington, D.C. 20005
www.cipe.org

Diseño e impresión: HOLDING servicios especializados
Teléfono: 2 494869
E mail: vladivc@hotmail.com

Impreso en Bolivia

CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo 1. Financiamiento de las ONGs en Bolivia	3
<i>Daniel Freiherr von Freyberg</i>	
Capítulo 2. La normativa tributaria y la situación legal de las ONGs en Bolivia J	21
<i>Miguel Fabbri</i>	
Capítulo 3. El tercer sector y el sistema tributario	31
<i>Franklin Pereyra</i>	
Capítulo 4. Responsabilidad social: el nuevo rostro de la filantropía	37
<i>Henry Oporto</i>	
Capítulo 5. Microfinanzas: ¿un modelo de inclusión de los pobres?	53
<i>José Baldivia</i>	
Capítulo 6. Filantropía y desarrollo. Propuesta	71
<i>Roberto Laserna</i>	
Anexo: Ensayo sobre la riqueza, por Andrew Carnegie (18 - 1919)	87

INTRODUCCIÓN

Esta publicación reúne un conjunto diverso de estudios sobre las Organizaciones no Gubernamentales en Bolivia. No se trata de estudios específicos sobre las instituciones ni sobre su labor, sino que son trabajos que enfocan de manera amplia su lugar en la sociedad y que, con ello, aspiran a contribuir a una mejor comprensión de su rol y al debate sobre cómo puede potenciarse aún más la contribución que ya efectúan.

Daniel Freiherr von Freyberg inicia la colección de ensayos con una descripción de las ONGs desde el punto de vista de su tamaño y de las fuentes de su financiamiento, a partir de datos primarios que él mismo ha levantado en el país. Es un trabajo sustentado en estadísticas y ofrece una visión de las dimensiones de lo que en otras partes se denomina el tercer sector. En este trabajo se observa la gran diversidad de entidades que forman este sector y su alta dependencia de fuentes externas de cooperación.

El trabajo de J. Miguel Fabbri es muy concreto y se enfoca en la normativa que regula el funcionamiento de las ONGs, con especial énfasis en la normativa tributaria. En este trabajo se señalan algunas oportunidades existentes para una vinculación más estrecha entre las empresas industriales y comerciales y las ONGs, así como las limitaciones reglamentarias que lo impiden.

Franklin Pereyra, por su parte, se acerca al tema de las normas y prácticas de contabilidad y auditoría que deben seguir las empresas que realizan o desean realizar donaciones, y las entidades no lucrativas que las reciben.

La nueva lógica de la "responsabilidad social empresarial" es, para Henry Oporto, una oportunidad para fortalecer el involucramiento de las empresas en las tareas del desarrollo, la cultura y la protección social, si logran establecer una alianza práctica con las ONGs que ya tienen experiencia en esos campos.

El trabajo de José Baldivia se aleja de los anteriores para describir el que es probablemente el éxito más relevante de las ONGs en Bolivia: la creación de un sector de microfinanzas, que ha liberado a los pequeños productores y comerciantes del abuso de los usureros, permitiéndoles disponer de créditos en condiciones cada vez más adecuadas a sus necesidades, y respaldando su iniciativa y capacidad emprendedora. Una de las medidas del éxito de esta experiencia se basa en el hecho de que las microfinanzas, que empezaron con donaciones provenientes del exterior, han logrado crear sus propias fuentes de financiamiento en el país.

Introducción

Roberto Laserna integra estos análisis en un ensayo más general sobre la relación entre filantropía y desarrollo que sirve de sustento a lo central de su trabajo, que consiste en una propuesta de política tributaria que podría viabilizar de manera más expedita la normativa ya existente y potenciar el papel que desempeñan las ONGs en los campos de la cultura, la educación, la salud y la protección social.

Esta colección de ensayos incluye como anexo un texto provocativo e inspirador que escribió hace más de un siglo el industrial Andrew Carnegie, un hombre que acumuló una de las más grandes fortunas y que, convencido de que "quien muere rico, muere desdichado", la donó casi en su totalidad, dejando un legado que ha contribuido a superar incluso los prejuicios de su creador.

Fundación Milenio, constituida también en base a donaciones personales hace casi dos décadas, es parte de ese tercer sector al que ahora quiere apoyar ofreciendo al país esta colección de estudios que no tienen otra finalidad que la de diseminar información y estimular un debate que, ojalá, contribuya a comprender mejor los aportes de las ONGs y, sobre todo, a aprovecharlo mejor, en la medida en que su objetivo sea el bien común.

Capítulo 1

Financiamiento de las ONGs en Bolivia

Daniel Freiherr von Freyberg¹

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

1. Introducción y aspectos metodológicos

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

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

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

A su vez, se dan por válidos cuatro de las cinco características que destilan Anheier y Salamon (1998:20-21) en su argumentación para las ONL desde una perspectiva global: son entidades privadas y organizadas que no distribuyen lucro y que disponen de estructuras propias de toma de decisión².

1 Daniel Freiherr von Freyber es Pedagogo por la U. de Salamanca con maestría en Globalización y Desarrollo por la Universidad del País Vasco donde actualmente se desempeña como investigador en formación. Este trabajo fue financiado a través del Vicerrectorado de Investigación de la UPV/EHU.

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

Bajo estas premisas, en el presente estudio los criterios operativos de inclusión como ONG boliviana son: (1) la posesión de una personalidad jurídica - indicio de un proceso de formalización y desarrollo institucional mínimo -, (2) haber sido fundado originalmente en Bolivia y no como sucursal de una ONG extranjera y (3) realizar actividades no lucrativas para el desarrollo. Este último punto es el más ambiguo, pero también refleja el carácter heterogéneo de las actividades y de las mismas entidades que se agrupan bajo las siglas ONG y que Fernandes (1994:53) resume bajo "privado con funciones públicas".

Debido a la inexistencia de un censo de ONG centralizado, actualizado y exhaustivo, y que además facilita datos relevantes, ha sido necesario construir para la presente investigación un censo nuevo de las ONG potencialmente activas en el año 2010. Se localizó a las entidades mediante las referencias cruzadas entre varias bases de datos³.

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

Tabla I - Ficha técnica del estudio⁴

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

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

4 La encuesta se alojó en encuestafacil.com.

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

A su vez, no ha sido posible contar con datos relevantes para la población estimada, para así poder realizar un muestreo pertinente antes de aplicar la encuesta: en primer lugar, no se pudo determinar, si las entidades identificadas constituirían el universo (la totalidad de las ONG existentes y en funcionamiento) para poder extraer una población; en segundo lugar, no se conocía el porcentaje de ONG registradas, pero inactivas⁵ (que posteriormente se estimó en 14%); y en tercer lugar no se conocía el porcentaje de las entidades a excluir: ONG financieras, redes de ONG y entidades paraestatales (estimado en base a los resultados de la encuesta en 7%, 2,5% y 1% respectivamente).

Al contactar a todas las entidades identificadas para que participen en la encuesta, se creó un censo no exhaustivo de las ONG participantes, que para el análisis de los datos⁶ constituyen una población depurada bajo los siguientes criterios: se decidió excluir del estudio presente a las ONG extranjeras y además a tres tipos de entidades bolivianas : (1) ONG bolivianas que trabajan centradas en el sector de microcréditos, por presumiblemente contar con estructuras y percepciones diferentes que el conjunto de ONG inmersos principalmente en otros sectores⁷; (2) Redes de ONG u ONG de segundo nivel, por suponer que sus estructuras, relaciones con otros actores y recursos obedecen a lógicas diferenciadas al resto de entidades incluidas bajo el término "ONG boliviana"; y (3) instituciones con la personalidad jurídica de Asociación o Fundación, que prestan servicios básicos y que cuentan con un tamaño y estructuras muy grandes y se puede calificar de tener una escala y un alcance paraestatal⁸.

2. La dimensión financiera de las ONG

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

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

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

7 Para más información: Guzman publicó un análisis del desarrollo del sector del microcrédito en Bolivia (GUZMAN, Tatiana, *El desarrollo de las microfinanzas en Bolivia*, [04.04.2011])

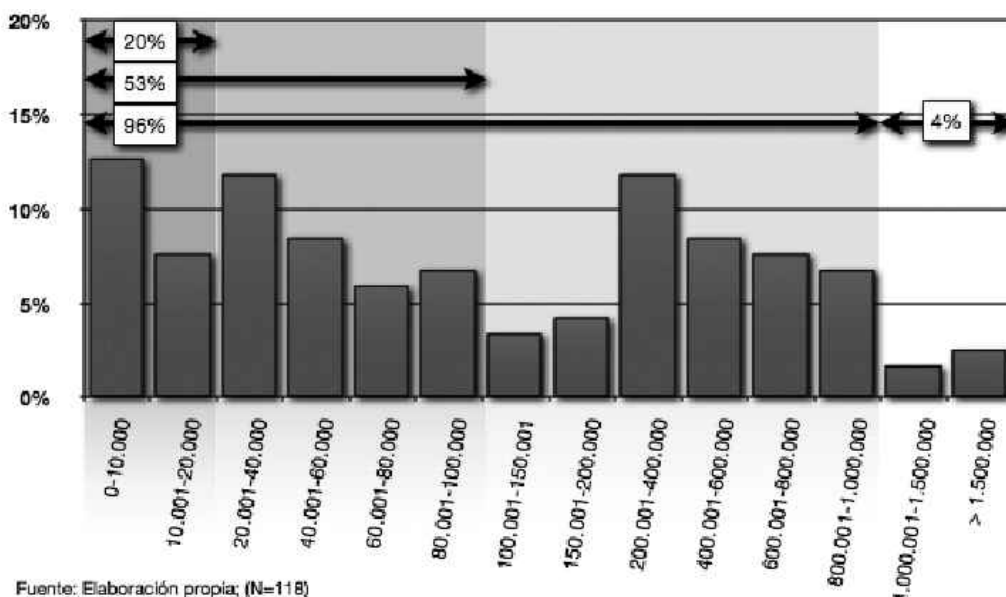
8 Un dato que permite detectar diferencias de forma cuantitativa entre los tres tipos excluidos y el conjunto de las ONG incluidas, es el ítem *Monto ejecutado (en 2008)*: comparando los recursos de los que disponen, se observan diferencias muy elevadas, que apoyan la decisión de excluir los tres tipos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

consultar estos datos a las entidades contactadas, a pesar de ser considerado por muchas como datos sensibles y que constituye una eventual causa para no participar o para no contestar esta pregunta y en consecuencia abandonar la encuesta.

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

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

Gráfico 1 - Monto ejecutado (2008)



El monto que ejecutaron las ONG bolivianas - excluyendo a redes y entidades financieras - asciende a más de U\$228 millones para el año 2008; un aumento de 52% desde 1996. Este incremento se relativiza considerando el aumento de 46% del número de ONG registradas. A su vez, y en comparación con los datos del año 1993 (Van Niekerk, 1995:32) se observa, que el promedio de presupuesto medio de cada ONG boliviana

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

se ha reducido ligeramente, considerando el efecto inflacionario y los tipos de cambio entre 1993 y 2008¹⁰.

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

Wils (en Edwards y Hulme, 1996:54-62) definió para el año 1991 para Bolivia y Perú como big NGO (ONG grandes) a entidades con más de 125 empleados/as, un monto anual de más de U\$1.2 millones y más de 25,000 familias como beneficiarias. Contrastando este perfil con los datos actuales, se puede observar, que ni las agrupados como grandes cumplen con este perfil. Se mencionó anteriormente, que el porcentaje de las grandes ha disminuido, pero sí existen en la actualidad ONG bolivianas que cumplen con el perfil de Wils, pero en números muy reducidos y que se pueden agrupar bajo el concepto de very big NGO (VBINGO) o como paraestatal. Esta tendencia contradice lo expuesto por Sogge (2002:158), ya que no se puede verificar, que desde los 1980s se intensificó la presión para maximizar el tamaño de organizaciones y proyectos.

3. Las fuentes de financiamiento

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

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

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

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

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

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

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

Tabla II - Fuentes de Financiación

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

Fuente: Elaboración propia, 2011

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

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

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

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

Respecto al tema de la filantropía, cabe constatar, que hasta la fecha no existe una corriente filantrópica arraigada en Bolivia, aunque existen clubs sociales u obras sociales

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

eclesiásticas que recurren a modelos estadounidenses para reunir fondos muy ocasionalmente¹³. En aquellos contextos la filosofía preponderante es el asistencialismo o la caridad, donde personas de clase alta y personas con aspiraciones de movilidad social ascendente aportan fondos monetarios y materiales para realizar actividades en favor de "los menos favorecidos".

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

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

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

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

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

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

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

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

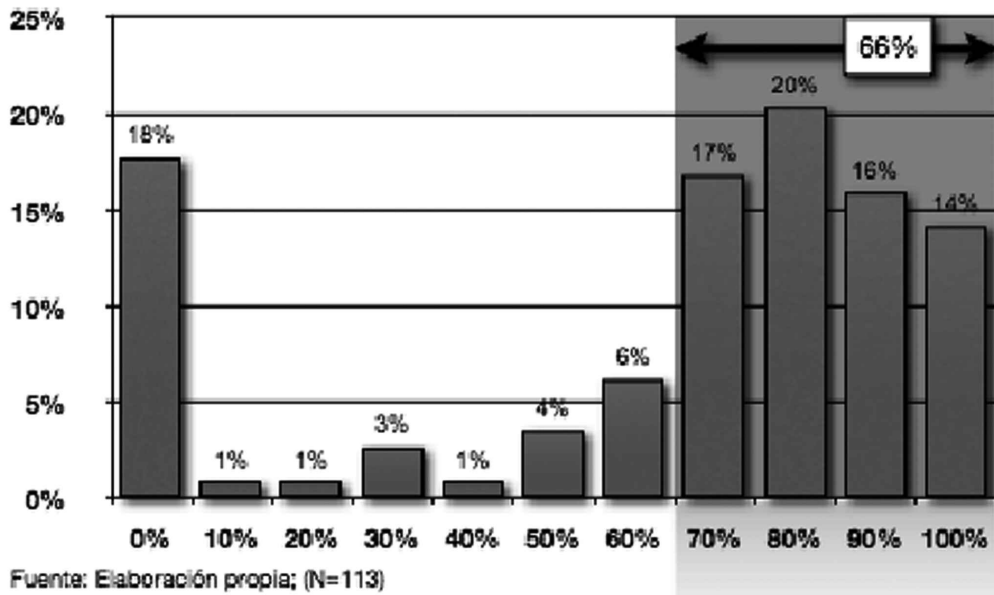
Casi el 100% de los requerimientos económicos de las ONG para la ejecución de programas y proyectos en el área social, así como para su funcionamiento institucional, dependen del financiamiento externo.

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

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

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

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



Los fondos desembolsados por los donantes extranjeros directamente a las ONG bolivianas se incrementaron en 59% entre 1996 y 2008 (Ministerio de Hacienda, 1997:652), que, considerando en primer lugar, el efecto inflacionario y los tipos de cambio, y en segundo lugar, el aumento del 46% en el número de ONG bolivianas, permite deducir, que aumentaron de forma proporcional el número de ONG y la cantidad de fondos externos disponibles y parece confirmar lo expuesto por Sandoval (1993:15) y Arrellano-López y Petras, (1994:74, 81-83) y Kohl (2007:136-137). De esta forma se subraya el carácter interconectado e interdependiente de estos dos sectores económicos y políticos.

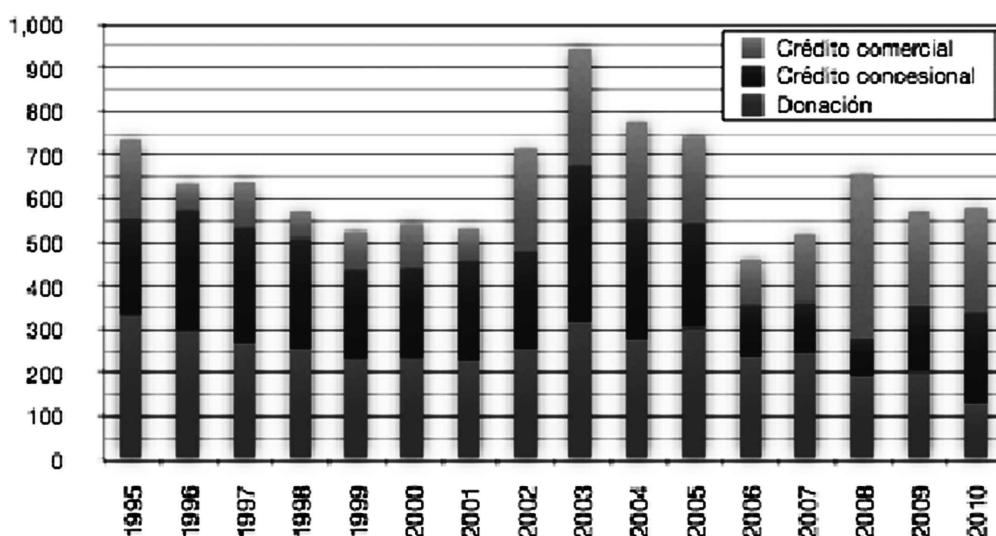
En base a los datos recogidos se puede estimar para el año 2008 un monto global de U\$167,9 millones procedentes de la Cooperación internacional y la ya mencionada existencia de 604 ONG bolivianas. Estos datos difieren de los publicados por Álvarez Téllez (Nueva Economía, 2010), quien estimó la existencia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

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

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

En base a los datos obtenidos mediante la encuesta y los facilitados por el VIPFE, se puede estimar, que las ONG bolivianas captan directamente el 46% de todas las donaciones que desembolsa la Cooperación internacional en Bolivia, mientras el gobierno central recibe el 54%. El VIPFE por su parte estima para el año 2010, que de forma directa o mediante ONGDs internacionales¹⁶ la Cooperación internacional ingresó a Bolivia en concepto de donaciones el monto de U\$228 millones¹⁷ adicionales a las U\$129 millones desembolsados al gobierno boliviano (y registrados en el VIPFE). Estos datos implican, que el 64% de los fondos externos donados se canalizan sin la intervención del gobierno central¹⁸.

Gráfico 3 - Financiamento público externo, por tipo de financiamiento, 1995-2010 (en millones de U\$)¹⁹



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

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

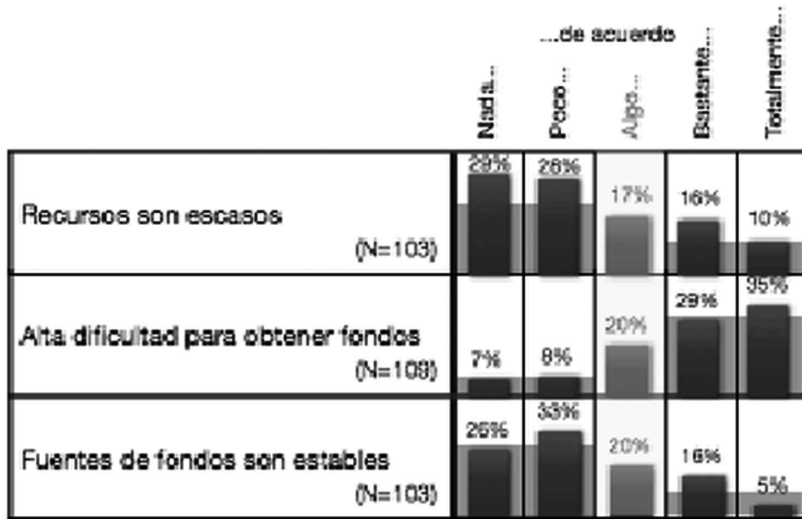
16 Las ONGD internacionales son financiadoras, receptoras y ejecutoras al mismo tiempo. En 2008 el 33% de sus fondos globales ejecutados de U\$96,1 millones (CONGI, 2009) provenían de las agencias multilaterales y bilaterales. Las ONGD también constituyen un mediador para canalizar fondos de la Cooperación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

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

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

19 La distribución porcentual se refleja en el gráfico 6.

Gráfico 4 - Percepciones respecto a las fuentes de financiación 20



Fuente: Elaboración propia

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

Fernandes (1994:70) explicita las exigencias elevadas que deben afrontar las ONG locales para interactuar con los diferentes donantes extranjeros con prioridades, lenguajes y lógicas diversas. Este punto se complementa en cuanto se critica bastante a la poca estabilidad de las fuentes de financiación. Reolons (2000:48) expone estas circunstancias de la siguiente manera:

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

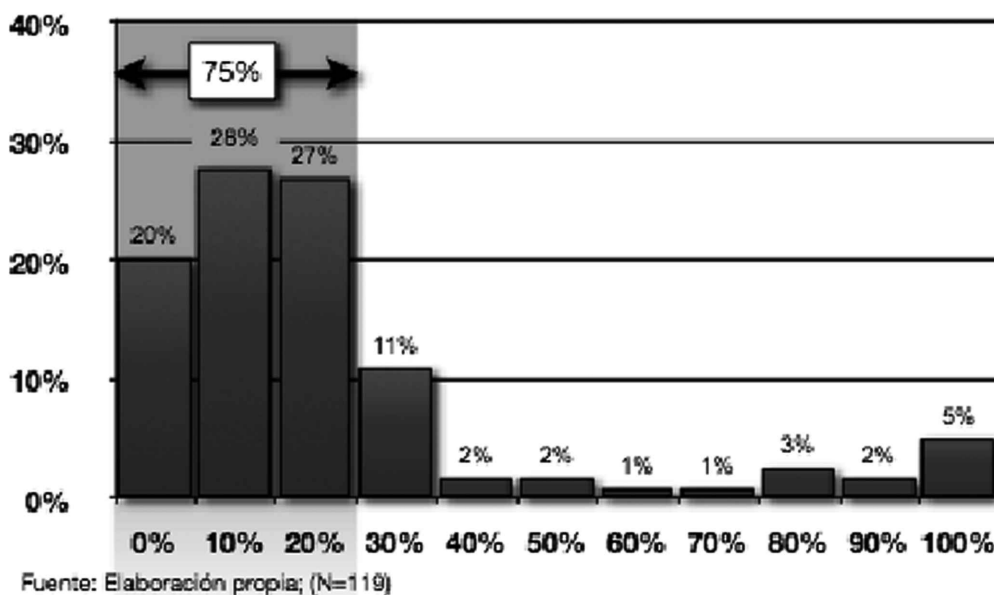
La tendencia de percibir a los recursos como no escasos, pero sí como difícil de obtenerlos; se acentúa en las ONG micros (1 a 9 personas) y grandes (más de 50 empleados/as) - las primeras probablemente para obtener fondo alguno y las segundas para obtener recursos suficientes para poder mantener sus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

En el gráfico 5 se observa, que el 20% de las ONG bolivianas invirtió ningún recurso financiero propio, que más de la mitad invirtió entre 10% y 20% de fondos propios en el año 2008 y que el 5% llegan a cubrir sus gastos enteramente con fondos propios. Desde 1996 se ha reducido el porcentaje total de fondos propios invertidos de 23% a 16% (Ministerio de Hacienda, 1997:652).

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

A su vez cabe mencionar, que las fundaciones invierten en promedio más fondos propios, pero a pesar de que esto cabría de esperar debido a las exigencias para poder obtener la Personalidad jurídica de Fundación - la existencia de fondos propios - no se puede detectar una relación significativa entre el hecho de que una entidad sea una fundación y un mayor porcentaje de fondos propios invertidos. En este sentido se debe profundizar, si las fuentes de financiación aplican las mismas exigencias respecto a la aportación de fondos propios a todo tipo de ONG; lo que podría constituir una ventaja competitiva para las fundaciones.

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



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

El modelo que visualiza la relación entre estos dos factores muestra, que el conjunto de las ONG que reciben entre 60% y 100% de sus fondos de la Cooperación internacional - el 72% de las entidades - no varían la inversión de fondos propios en la medida que se acerca a 100% de financiación; lo que significa que las entidades que dependen en gran medida de la Cooperación internacional no están expuestas a condicionantes de

aumentar la inversión de fondos propios - por lo menos no a niveles medios superiores al 20%; y a su vez, sí pueden reducir la parte de los fondos propios invertidos por contar con una fuente de financiación externa. Las ONG jóvenes invierten un mayor porcentaje de fondos propios, apoyando la hipótesis de que las entidades nuevas funcionan durante un tiempo inicial gracias a fondos propios por su mayor dificultad de acceso a recursos. Cabe resumir, que las ONG bolivianas sólo son No Gubernamentales en relación al gobierno boliviano, ya que en primer lugar, la parte de los fondos propios se redujo a 16% y en segundo lugar, porque el 66% de las entidades recibe por lo menos 70% de sus fondos de la Cooperación internacional - que en gran parte son fondos de entidades públicas de países del Norte (y que se canalizan a las ONG locales a través de ONGDs internacionales y agencias de cooperación multilaterales y bilaterales).

4. Dependencia y autonomía en las ONG.

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

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

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

Barrios Suvelza (1997:5) detecta la existencia de un pragmatismo necesario en las ONG frente a las condicionantes vinculadas a la financiación externa, debido sobre todo a una falta de recursos locales que permiten prescindir de los donantes extranjeros. Y también las mismas ONG afirman esta situación en ocasiones: "Las ONG's tiene[n] una ideología dependiente de sus financiadores, que pretenden saber a priori las necesidades reales del medio [...]" (León y Toranzo Roca, 1990:46). Una argumentación alternativa defiende, que en relaciones institucionales de larga duración pueden surgir valores compartidos entre receptores y donantes (Bazoberry Chali y Ruiz, 2010: 88).

En una perspectiva histórica se puede asociar la evolución del sector de las ONG a varias contingencias políticas y económicas. La transición a la democracia en 1982

permitió la vuelta de muchos profesionales exiliados durante las dictaduras; que habían estudiado y creado contactos con organizaciones de solidaridad y cooperación, sobre todo en Europa (Peres y Casanovas, 1992:3,13). En esta época se crean varias entidades y se formalización muchas de las entidades activas durante las dictaduras.

La sequía de 1982-83, la crisis financiera en el gobierno de la UDP (1984) y las medidas de la Política del Ajuste Estructural bajo el D.S. 21060 en el gobierno de Paz Estenssoro (MNR) a partir de 1985, requerían de la participación de la iniciativa privada (sin fines lucrativos). En el caso de Bolivia se fomentó este proceso mediante el Fondo Social de Emergencia y otras políticas estatales basadas en la visión de corte neoliberal del FMI y de los donantes, de que las ONG - como parte del sector privado - constituyeron un agente de Desarrollo alternativo eficaz y transparente al Estado. Por lo tanto, el aumento del número de ONG se debe en este contexto al reconocimiento del modelo ONG como parte central de las estrategias de los donantes para paliar los efectos sociales negativos del ajuste estructural (World Bank, 1989; Van Niekerk, 1992:42-45; Peres y Casanovas, 1992:10-12,18; Wils en Edwards y Hulme, 1996:58) y la mayor disponibilidad de fondos externos (Sandoval, 1993:15; Arrellano-López y Petras, 1994:74, 81-83; Kohl, 2007:136-137).

Mediante los procesos de la descentralización administrativa vinculadas a la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de 1994) y la Ley de Descentralización administrativa (Ley 1654 de 1995), parte de las reformas de segunda generación, "[...] las organizaciones internacionales impulsoras del modelo de ajuste estructural, Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), buscaron atenuar los impactos negativos del modelo buscando al mismo tiempo seguir acortando las atribuciones del Estado" (Liendo, 2009:29,48,57).

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

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

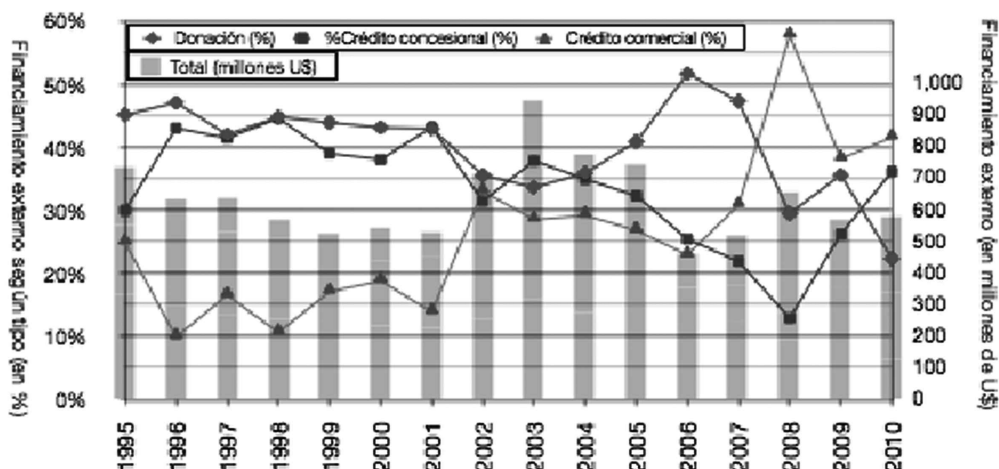
Por otro lado, otros/as autores/as rechazan las teorías explicativas del desarrollo de las ONG bolivianas que toman como referencia exclusiva a coyunturas externas en financiamientos y la política, para plantear una aproximación economicista en base al modelo del equilibrio del mercado entre la oferta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

El aumento del número de ONG en un momento de crisis social y económica - como la crisis monetaria entre 1984 y 1986 y la recesión económica entre 1999 y 2001 -, se

puede explicar también mediante la falta de oportunidad laboral en el sector público y la empresa privada para los/las profesionales/as bolivianos/as en combinación con la disponibilidad de flujos elevados de fondos internacionales, que consecuentemente se canalizaron a través de las ONG (Arrellano-López y Petras, 1994:80). Van Niekerk (1995:26), define a las entidades que surgen de esta forma como "la asociación de un grupo de profesionales [...] [con] fines más pragmáticos y [que] no se definen por motivos ideológicos o de compromiso político alguno", a diferencia de las "ONG tradicionales de izquierda".

En la coyuntura actual cabe mencionar, que a un nivel macroeconómico el gobierno logró disminuir la dependencia de la Cooperación internacional y de las Instituciones Financieras Internacionales (FMI y BM), gracias a la mayor renta petrolera producto de la nacionalización, que se expresa en la reducción de la AOD en el Producto Interior Bruto (PIB) del 12% en 2003 al 4,4% en 2009²¹.

Gráfico 6 - Tipo de Financiamiento público externo de Bolivia, 1995 - 2010 (en porcentajes)²²



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

Esta tendencia, en combinación con la condonación de gran parte de la deuda externa boliviana mediante la "Iniciativa HIPC (Países Pobres Muy Endeudados) a partir de 1998 y a la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) a partir del 2005, a raíz de la iniciativa del G8" (Fundación Jubileo, 2009:2), permite al Gobierno boliviano obtener más créditos comerciales y concesionales²³ y compensar la reducción de los niveles de donaciones resultantes de la crisis financiera global y la actual reorientación de los fondos de los países donantes a países africanos y del este europeo. En el gráfico 6 se observa, que en 2010 las donaciones por primera vez desde 1995 forman el tipo de financiamiento externo menos importante (22%) para el Estado boliviano, mientras los créditos comerciales desde el 2008 constituyen el tipo mas relevante (entre 39% y 58%).

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

22 Los montos de cada tipo de financiamiento externo se reflejan en el gráfico 3.

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

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

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

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

5. Bibliografía

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

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

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

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

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

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

FUNDACIÓN JUBILEO (2009), "¿Continúa la Cadena de la Deuda Externa para Bolivia?", *Reporte de Coyuntura No 8*, Octubre 2009, Fundación Jubileo, La Paz [http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/Reporte_Coyuntura_N_8___Deuda_Externa.pdf] [21.06.2011]

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

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

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

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

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

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

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

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

VAN NIEKERK, Nico (1995), "Las ONG en Bolivia: Una introducción al debate sobre la definición de su nuevo rol a partir de 1985", en WILS, Frits (Ed.), Organizaciones no gubernamentales y sus redes en Bolivia, GOM y CEP, La Paz

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

Artículos de periódicos

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

ÁLVAREZ TÉLLEZ, Fidel (2010), "El financiamiento de las ONG's", Nueva Economía, La Paz, 22.02.2010

Capítulo 2. La normativa tributaria y la situación legal de las ONGs en Bolivia

José Miguel Fabbri¹

I. OBJETIVO:

El presente análisis tiene como objetivo el explicar la legislación tributaria vigente en Bolivia, específicamente, la normativa aplicable a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs).

Para ello se analizan los siguientes aspectos: (i) la naturaleza jurídica de las ONGs y Fundaciones. ii) Se continúa con las ONG´s y la legislación nacional. iii) Las ONG´s y el sistema tributario, es decir, qué impuestos son aplicables a las ONG´s en Bolivia. iv) La filantropía y el sistema tributario, es decir, qué impuestos se deben pagar cuando se dona. v) Finalmente, las conclusiones y sugerencias.

II. LEGISLACION REVISADA:

Para la emisión del presente análisis se revisó la siguiente legislación:

1. Constitución Política del Estado, del 07.02.2009.
2. Código Civil Boliviano.
3. Ley de Reforma Tributaria N° 843 (actualizado al 31.12.2005).
4. Código Tributario Boliviano, Ley N° 2492 (actualizada al 31.12.2005).
5. Decreto Supremo N° 22409, que reglamenta el funcionamiento de organizaciones no gubernamentales en Bolivia.
6. Decreto Supremo N° 24051, modificado mediante Decreto Supremo N° 27190 del 30.09.2003.
7. Decreto Supremo N° 25870 del 11.08.2000, que reglamenta a la Ley General de Aduanas.
8. Decreto Supremo N° 26140 del 06.04.2001, que reglamenta el funcionamiento de organizaciones no gubernamentales que trabajan con campesinos, pueblos indígenas, originarios y colonizadores, exceptuando las que han suscrito acuerdos marco.

¹ Abogado titulado de la Universidad Católica Boliviana, tiene una maestría en Comercio y política Internacional de la Universidad George Mason (Virginia, Estados Unidos). Es socio del estudio jurídico Fabbri & Asociados SRL (www.fabbri.com.bo) . Dirección de correo jose@fabbri.com.bo

9. Resolución Normativa de Directorio (del Servicio de Impuestos Nacionales) N° 10-0030-05 del 14.09.2005 (que regula la exención del IUE para las entidades sin fines de lucro).

III. ANÁLISIS LEGAL:

A.- APROXIMACIÓN GENERAL A LA TEMÁTICA DE ANÁLISIS.-

1. Toda asociación civil o comercial encuentra su fundamento constitucional en el Art. 21 Num. 4), por el cual los bolivianos tienen como un derecho constitucional la libertad de asociación, en forma pública o privada, siempre que los fines sean lícitos.
2. Tanto la figura jurídica de la Fundación como la de la Asociación Civil -formas clásicas que asumen las ONG's nacionales para su estructuración- se hallan comprendidas y reguladas por el Art. 58² y siguientes del Código Civil Boliviano (CCB). Ambas, según la clasificación clásica del derecho civil, deben ser entendidas como personas jurídicas asociativas civiles sin fines lucrativos.
3. En ese entendido, una asociación civil puede ser definida como una pluralidad de personas que persiguen una finalidad colectiva común no lucrativa (Carlos Morales Guillén, citando a Francesco Messineo), mientras que una Fundación es definida como la afectación de "...cierto patrimonio ligado a un fin lícito con pensamiento o idea benéfica, piadosa, científica o de instrucción, determinada por la voluntad de una o más personas". (Guillermo Cabanellas).
4. En ambos casos, prevalece el accionar no lucrativo, siendo que el lucro es en definitiva la esencia de una sociedad comercial, mas no de una asociación civil.
5. Es importante hacer notar que tanto la asociación civil como la fundación cuentan con un patrimonio autónomo, es decir, independiente al de sus fundadores, instituyentes o asociados. En otras palabras, dichas instituciones civiles no tienen un "propietario", en el sentido estricto de la palabra.

B.- ONGS Y SU LEGISLACIÓN NACIONAL.-

1. El Decreto Supremo N° 22409 del 11.03.1990, define a las ONGs de la siguiente manera:

2 "Art. 58.- (Constitución y Reconocimiento).- I. Los organizadores de una asociación o los comisionados para el efecto, presentará ante la Prefectura del Departamento: el acta de fundación con el nombre, profesión y domicilio de los fundadores; el estatuto y reglamento; y el acta de aprobación de estos últimos. II. El prefecto, previo dictamen fiscal, dispondrá por auto motivado la protocolización de los documentos en un registro especial de la Notaría de Gobierno. Se elevará un testimonio de todo lo obrado ante el Ministerio correspondiente para el trámite sobre reconocimiento de la personalidad jurídica, mediante resolución suprema".

"Artículo 1.- Se entiende por organizaciones no gubernamentales (ONGs), a los efectos del presente Decreto, a las instituciones privadas o personas jurídicas, sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, de carácter religioso o laico, que realicen actividades de desarrollo y/o asistenciales con fondos del Estado y/o de cooperación externa en el territorio nacional."

2. El artículo 3 hace una diferencia entre ONG nacional y extranjera, señalando que las primeras deben tener un reconocimiento de su personalidad jurídica, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 58 del Código Civil; en cambio, las ONGs extranjeras, para su reconocimiento jurídico, deben tener suscrito un convenio denominado Acuerdo Marco de Cooperación Básica (Acuerdo Marco) suscrito entre la casa matriz de la ONG y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Estado boliviano (Art. 8).
3. Por su parte, el Decreto Supremo N° 26140 del 06.04.2001 reglamenta el funcionamiento de las ONGs que trabajan con campesinos, pueblos indígenas, originarios y colonizadores. Al respecto, el referido decreto supremo establece que el Ministerio de Asuntos Campesinos es el responsable del seguimiento y coordinación con las ONGs que trabajan con dichos segmentos de la población (Art. 2).

C.- LAS ONGS Y EL SISTEMA TRIBUTARIO.-

Desde la perspectiva de las ONGs, el sistema tributario boliviano comprende las siguientes normas principales: La Ley de Reforma Tributaria N° 843, el Código Tributario Boliviano, Ley N° 2492 y sus respectivos decretos reglamentarios, cuyos aspectos principales serán resaltados a continuación.

La ONG, al ser esencialmente una asociación de índole civil, se halla sujeta al alcance de los siguientes impuestos, dependiendo de sus actividades concretas:

1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Este impuesto es aplicable a las ONGs, siempre y cuando éstas realicen de forma habitual venta de bienes muebles, contratos de obra, contratos de prestación de servicios y toda otra prestación, cualquiera sea su naturaleza, cuya alícuota general es del 13% (trece por ciento) (Arts. 3 y 15, Ley N° 843).

Por su parte, las exenciones al IVA se hallan reguladas en el artículo 14 de la Ley N° 843, mismo que señala que únicamente se hallan exentos del IVA la importación de bienes por miembros del cuerpo diplomático y personas y entidades o instituciones que tengan estatus diplomático. Asimismo, se hallan exentas las mercaderías importadas de buena fe (bona fide) por viajeros que lleguen al país hasta un valor de mil dólares (Art. 188 Reglamento a la Ley General de Aduanas).

2. Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA)

Como señala el artículo 19 de la Ley 843, se crea el RC-IVA, para gravar los ingresos de las personas naturales y las sucesiones indivisas. Persona natural -desde la perspectiva tributaria- puede ser entendida como todo ser humano que percibe ingresos tributables. La sucesión indivisa debe ser entendida como ese conjunto de bienes hereditarios que todavía no han sido distribuidos entre los herederos.

Este aspecto permite colegir que el objeto del RC-IVA no es aplicable a una ONG, ya que no comparte ninguno de los elementos específicos del enunciado legal, es decir, una ONG -por esencia- no es una persona natural ni una sucesión indivisa, aspectos fundamentales para la aplicación del RC-IVA.

Consecuentemente, no se debe confundir el hecho de que las ONGs están alcanzadas por el RC-IVA, en su calidad de agente de retención por cuenta de sus empleados; sin embargo, no son sujetos pasivos directos de tal impuesto. Finalmente, la alícuota del impuesto es del 13 % (trece por ciento).

3. Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)

De la interpretación de los Arts. 36 y siguientes de la Ley 843, se puede colegir que toda "empresa" sea unipersonal o asociativa (SRL, SA, SAM, etc.) se halla sujeta al pago del IUE; siendo su alícuota el 25% (veinticinco por ciento) de las utilidades netas generadas por las empresas (Art. 50).

En cuanto al tema de exenciones al IUE, el artículo 49 de la Ley 843 señala que están exentas de éste las actividades del Estado nacional, prefecturas, municipalidades, universidades públicas y sus entidades e instituciones subsidiarias.

Asimismo, se señalan como exentas a aquellas utilidades obtenidas por las asociaciones civiles, fundaciones o instituciones no lucrativas autorizadas legalmente, que tengan convenios suscritos y que desarrollen actividades religiosas, de caridad, beneficencia, asistencia social, educativas, culturales, científicas, ecológicas, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales, sindicales o gremiales.

Es importante destacar que el artículo 49 de la Ley 843, en su última parte, señala que la exención para las asociaciones civiles, fundaciones y ONG's, es procedente siempre y cuando éstas no realicen intermediación financiera u otras actividades comerciales³.

Por ende, las ONGs orientadas a las actividades comerciales o de intermediación financiera no se hallan exentas del pago del IUE. Esta disposición ha sido consistentemente sostenida por el Servicio de Impuestos Nacionales por la cual una ONG que presta servicios financieros no se halla exenta al pago del IUE.

3 Por ejemplo, las Instituciones Financieras de Desarrollo, que si bien son ONGs, predominantemente realizan (o pretenden realizar) actividades de intermediación financiera y microcrédito.

4. Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI)

El artículo 52 de la Ley 843 establece la creación de un impuesto anual a la propiedad inmueble situada en territorio nacional. Este impuesto es municipal.

Por su parte, el artículo 53 establece las exenciones al IPBI señalando en su inciso b) lo siguiente:

"Los inmuebles afectados a actividades no comerciales ni industriales propiedad de asociaciones, fundaciones o instituciones no lucrativas autorizadas legalmente, tales como: religiosas, de caridad, beneficencia, asistencia social, educativas, culturales, científicas, ecológicas, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales, sindicales o gremiales".

En consecuencia, en condiciones normales, las ONGs están exentas del IPBI.

Es importante aclarar que la exención procederá siempre que por disposición expresa de sus Estatutos: (1) la totalidad de los ingresos y el patrimonio de las mencionadas entidades se destinen exclusivamente a los fines institucionales, (2) que en ningún caso sus ingresos sean distribuidos directa o indirectamente entre sus asociados y que (3) en caso de liquidación, su patrimonio se distribuya entre entidades de igual objeto o se done a instituciones públicas. Estas disposiciones son concordantes con los artículos 9 y siguientes del D.S. 24204 que reglamenta el IPBI.

5. Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA)

El artículo de 58 de la Ley 843 crea un impuesto anual a la propiedad de vehículos automotores en el territorio nacional. Este impuesto es municipal.

El artículo 59 de la norma indicada, en concordancia con el artículo 8 del D.S. N° 24205, establece las exenciones al IPVA. En tal marco, se hallan exentos los vehículos públicos (gobierno central, prefecturas, gobiernos municipales y las instituciones públicas), los vehículos automotores diplomáticos, consulares, de organismos internacionales (CAF, BID, OIT, etc.), gobiernos extranjeros e instituciones oficiales extranjeras, no encontrándose comprendidas en la exención las asociaciones civiles, fundaciones u ONGs.

6. Impuesto a las Transacciones (IT)

El artículo 72 de la Ley 843 establece el impuesto a las transacciones. Este impuesto es aplicable al ejercicio del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, alquiler de bienes, obras y servicios o de cualquier otra actividad lucrativa o no lucrativa, siendo sujeto del tributo las personas naturales y jurídicas, empresas públicas y privadas y sociedades con o sin personalidad jurídica, incluidas las unipersonales (Art. 73), siendo su alícuota el 3% (tres por ciento) (Art. 75).

El artículo 76 de la norma indicada establece las exenciones para este impuesto, donde se hallan incursas una serie de actividades como ser el trabajo personal, el ejercicio de

cargos públicos, la exportación, los servicios prestados por el Estado nacional, etc. Empero, en este artículo no se encuentra ninguna referencia de exención a favor de las ONGs.

Por tanto, las ONGs no se hallan exentas del pago del referido tributo. Naturalmente, conviene hacer notar que en el plano operativo, la base imponible para la aplicación de este impuesto está conformada por los ingresos percibidos en un período tributario determinado, y teniendo en cuenta que muchas ONGs no perciben ingresos propiamente, no les corresponde pagar el tributo, aunque por cuestiones operativas y no generales a todas las ONGs.

7. Impuesto al Consumo Específico (ICE)

El artículo 79 de la Ley 843 crea el ICE. Este impuesto se halla relacionado a la importación y consumo de ciertos productos considerados de lujo (bebidas alcohólicas, cigarrillos, vehículos, etc.).

En general, al tratarse de un impuesto indirecto, las ONGs no están exentas de este tributo y lo deben pagar cada vez que consumen alguno de los productos gravados.

8. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (TGB)

El artículo 99 de la Ley 843 crea el TGB, que es aplicable a toda donación, legado, herencia o transferencia gratuita de propiedad.

Están comprendidos en el objeto de este Impuesto únicamente los bienes muebles e inmuebles sujetos a registro. Por ello, la donación de dinero, que debe ser entendido en puridad jurídica como un bien mueble no sujeto a registro, no debe pagar el TGB.

El impuesto tiene 3 alícuotas, del 1%, 10% y 20%, según el parentesco que exista o no entre las partes.

En cuanto a las exenciones al TGB, el artículo 103 de la Ley 843 señala lo siguiente:

"ARTICULO 103°.- Están exentos de este Gravamen:

a) El Gobierno Central, Los Gobiernos Departamentales, Las Corporaciones Regionales de Desarrollo, Las Municipalidades y las Instituciones públicas.

b) Las Asociaciones, Fundaciones o Instituciones no lucrativas autorizadas legalmente tales como Religiosas, de Caridad, Beneficencia, Asistencia Social, Educación e Instrucción, Culturales, Científicas, Artísticas, Literarias, Deportivas, Políticas, Profesionales o Gremiales.

Esta franquicia procederá siempre que, por disposición expresa de sus estatutos, la totalidad de sus ingresos y el patrimonio de las mencionadas instituciones se destine exclusivamente a los fines enumerados y en ningún caso se

distribuyan directa o indirectamente entre los asociados y en caso de liquidación, su patrimonio se destine a entidades de similar objeto".

En ese contexto, se puede concluir que las ONGs se hallan exentas del TGB, si cumplen las condiciones estatutarias exigidas por la ley.

D.- DONACIONES, FILANTROPÍA Y SISTEMA TRIBUTARIO

"La donación es el contrato por el cual una persona, por espíritu de liberalidad, procura a otra un enriquecimiento, disponiendo a favor de ella un derecho propio o asumiendo frente a ella una obligación". (Art. 655 C.C).

Como es posible apreciar del concepto anterior, la donación es una operación sumamente amplia que puede abarcar una serie de entregas de bienes (muebles e inmuebles) o prestaciones de servicios (p.e.: atención médica gratuita); sin contraprestación por parte del beneficiario.

Entonces, para poder delimitar el alcance de la donación en relación al sistema tributario nacional, es necesario identificar el objeto material de la donación. En otras palabras, desde la perspectiva tributaria, es fundamental diferenciar qué es lo que se está donando de manera concreta, ya que, por ejemplo, la donación de un libro o un monto pequeño de dinero carecen de relevancia tributaria. Asimismo, el voluntariado -entendido como una forma de donación de trabajo- tampoco tiene, en general, una relevancia tributaria. Mientras que la donación de un inmueble -por ejemplo- sí tiene un efecto tributario importante.

La verdadera relevancia tributaria sucede -entonces- cuando la donación se verifica sobre bienes sujetos a registro, como ser vehículos, inmuebles, acciones, etc.; porque en esta operación se activan dos impuestos principales, el IT y el TGB.

Efectivamente y como se señaló ut supra, la Ley 843 establece que toda donación, legado o herencia que se perciba, se halla sujeta al pago del impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (TGB)⁴ y al IT.

En ese contexto, se puede señalar que para la recepción de una donación, herencia o liberalidad que no provenga de un pariente (ascendientes, descendientes, cónyuge, hermanos y sus descendientes) se debe honrar a favor del Estado un 20% + 3% (veinte y tres por ciento) del valor de la donación. Como dijimos, en el caso de las ONGs esta alícuota impositiva se halla exencionada en lo que respecta al TGB.

Desde otra perspectiva, cuando la donación se realiza en dinero y en suma importante, no se activan los impuestos mencionados, empero, existe una consecuencia tributaria, que es la posibilidad de utilizar la referida donación como un deducible para el pago del

4 El artículo 102 -como dijimos- establece las siguientes alícuotas para el TGB:

- Ascendiente, Descendiente, y Cónyuge 1%.
- Hermanos y sus Descendientes 10%.
- Otros Colaterales Legatarios y donatarios Gratuitos 20%.

IUE, siempre y cuando, tal donación se halle debidamente documentada y cumpla las condiciones legales de deducibilidad.

Efectivamente, el D.S. 24051, en su artículo 18 Lit. f), señala que las donaciones y otras cesiones gratuitas efectuadas a entidades sin fines de lucro son deducibles hasta el límite del 10% (diez por ciento) de la utilidad imponible correspondiente a la gestión en que se haga efectiva la donación o cesión gratuita. Textualmente, el artículo señalado cita:

Artículo 18.- (Conceptos no deducibles).- No son deducibles para la determinación de la utilidad neta imponible los conceptos establecidos en el Artículo 47 de la Ley 843 ni los que se indican a continuación:

"f) Las donaciones y otras cesiones gratuitas, excepto las efectuadas a entidades sin fines de lucro, reconocidas como exentas a los fines de este impuesto, hasta el límite del 10% (diez por ciento) de la utilidad imponible correspondiente a la gestión en que se haga efectiva la donación o cesión gratuita. Para la admisión de estas deducciones, las entidades de beneficencia deberán haber cumplido con lo previsto en el artículo 5º de este reglamento antes de efectuarse la donación y no tener deudas tributarias pendientes, en caso de ser sujetos pasivos de otros impuestos". (El resaltado es propio).

Cabe hacer notar que esta normativa no aplica en caso de que una persona natural pretenda donar parte de sus recursos a ONGs o fundaciones, ya que sólo es aplicable para empresas, incluidas las unipersonales.

De esta manera, se puede señalar que la legislación boliviana promueve -tímidamente- la filantropía local, es decir, donaciones realizadas por personas e instituciones nacionales a favor de ONG's y fundaciones nacionales. Se considera que debido a diversos factores, llámense, desconocimiento de la ley, auto percepción de mayor pobreza en ciertos segmentos de la población, mayor inseguridad jurídica para las inversiones y reinversiones empresariales, así como para la filantropía institucional; y otros aspectos culturales, tales como la falta de confianza entre los diversos segmentos de la sociedad y el rol predominante del Estado, desincentivan las donaciones locales.

Desde la perspectiva netamente legal, una modificación al artículo 18 Lit. f) del decreto reglamentario del IUE, podría mejorar las perspectivas de recolección de recursos locales.

Por otro lado, experiencias en otras latitudes del orbe han logrado que algunos Estados y Gobiernos se auto-limiten en su interés desmesurado de coleccionar y administrar impuestos, renunciando o resignando un porcentaje del total del cobro impositivo, para que éste sea entregado voluntariamente por los contribuyentes a través de donaciones a favor de ONG's y fundaciones, para que éstas los administren, con la finalidad de que dichos recursos vayan a satisfacer necesidades que el Estado por diversos motivos no puede cubrir.

Desde el enfoque del donante, este mecanismo de pago de impuestos a través de donaciones a entes privados genera un sentimiento de auto satisfacción y complacencia,

dado que el contribuyente puede decidir la finalidad o finalidades que esté dispuesto a apoyar con sus impuestos, y no dejar al arbitrio del Estado el destino total de los recursos.

Tomando en cuenta la deducibilidad del diez por ciento (10%) del pago del IUE se ha podido verificar que en estos últimos años, algunas empresas, a través del concepto de la Responsabilidad Social Empresarial, han ido creando Fundaciones con la finalidad de canalizar y administrar ese diez por ciento (10%) deducible del IUE; generando de esta manera, una especie de semillero de Fundaciones nacionales, mismas que cuentan con cierta autonomía en cuanto a la captación de recursos de las propias empresas.

Aplicando este método, las empresas han encontrado una alternativa a poder administrar sus propios recursos destinados al pago de impuestos (que de otra manera serían administrados por el Gobierno) en fines y finalidades con una cierta connotación altruista y filantrópica. Creemos que de ser mayores los porcentajes de deducibilidad del IUE, y promover estas deducciones a otros impuestos (preferentemente el IVA, por lo general de su aplicación), esta práctica podría contribuir a generar un enriquecimiento de la cultura filantrópica auto sostenible en Bolivia.

CONCLUSIONES

Por todo lo expuesto, se puede concluir lo siguiente:

1. El sistema tributario boliviano cuenta con algunos incentivos importantes para el funcionamiento de las ONGs (IUE e IPBI).
2. Sin embargo, la donación y la filantropía constituyen -en Bolivia- hechos generadores con elevadas alícuotas, que -usualmente- desincentivan este tipo de operaciones u obligan a los participantes a simular contratos de venta.
3. Los incentivos para la donación a ONGs (nos referimos al 10% de deducibles al IUE y la exención del TGB) son insuficientes para que estas entidades puedan recolectar cooperación local.
4. Igualmente, el hecho de que la normativa tributaria no prevea mecanismos que permitan que el contribuyente persona natural o profesional independiente pueda descargar las donaciones y cesiones gratuitas otorgadas a ONGs del pago de sus impuestos, constituye un otro desincentivo a la cultura filantrópica.
5. Sería recomendable una modificación en la normativa tributaria que permita resolver los aspectos señalados y promover las donaciones y la filantropía, para que de esta manera las ONGs y fundaciones se vuelvan más autosuficientes a través de la recolección de recursos locales.

Capítulo 3. El tercer sector y el sistema tributario

Franklyn Pereyra¹

A modo de introducción

La filantropía ha ido cambiando a través del tiempo, pasó de ser un acto voluntario, caritativo -a veces hasta impulsivo de parte de algunas personas para aliviar el padecer de otras- a ser una actividad más estratégica, que frecuentemente busca tener un fuerte impacto en la sociedad.

Esta muestra de "amor a la humanidad", según el significado en griego de la palabra filantropía, ha ido evolucionando. Hoy en día quien piensa en hacer filantropía lo hace con la esperanza de poder influir sobre las causas que provocan los problemas sociales más serios, no solo donando voluntariamente dinero sino también involucrándose personalmente en beneficio del bien común.

Con este nuevo enfoque, el proceso de desarrollo de recursos económicos y humanos se ha vuelto una actividad medular, por lo menos en nuestro país que aparentemente ha vivido de ellas en las décadas pasadas.

No obstante de haber recibido apoyo para distintas actividades que son demás conocidas, la filantropía interna ha sido dejada de lado, ya sea porque la cultura de nuestro país - en su diversidad- no lo ha permitido o porque nunca se ha visto un efecto contundente sobre nuestra sociedad, lo que lógicamente deriva en la incredulidad de la gente en los resultados que se puedan obtener; aprendizaje o concientización; trabajar sobre ello será una actividad ardua.

Tratamiento de las donaciones externas

El crecimiento experimentado en el Tercer Sector, más comúnmente identificado como ONG's, Fundaciones o Agencias de Cooperación, ha jugado un papel relevante en la economía nacional y lógicamente el legislador ha puesto especial atención ya que se emitieron normas impositivas vinculadas con la efectivización de donaciones a estos entes, que merecen un análisis del tema con el objeto de brindar a todos los interesados, un cuadro de situación que les permitiera tener claro cuáles son los conceptos que deben verificar las organizaciones que reciben dichos ingresos.

Los regímenes tributarios se manifiestan básicamente en el establecimiento de exenciones impositivas, así como en la concepción de un régimen especial para actos de liberalidad como lo son las donaciones o cesiones gratuitas.

1 Graduado de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz), ejerce la profesión de Contador Público. Trabaja en la firma de auditoría Action Consulting Group SRL. Comunicaciones al correo franklinpereyra@hotmail.com

Por la definición de estas entidades, que no se encuentran vinculadas precisamente dentro del alcance establecido para las Sociedades Comerciales y Civiles ya que estas últimas tienen como finalidad un afán de lucro y distribuyen entre sus miembros las utilidades obtenidas.

Pero cuan exentos están los bienes y/o efectivo que se reciben; para verificar ello podríamos considerar dos instancias:

1) El momento de la recepción de la donación

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

La falta de la contraprestación en la entrega de la donación, es decir el acto mismo de la liberalidad, permite que el acto de la entrega no se encuentre gravado por este impuesto.

IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES (IT)

No grava la operación.

IMPUESTO A LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS (IUE)

Por el "Principio de la fuente", los ingresos por las donaciones no están sujetos al impuesto. Este establece que un país sólo debe cobrar impuesto a la renta sobre los ingresos generados en él.

IMPUESTO MUNICIPAL A LA PROPIEDAD DE BIENES INMUEBLES

Tipificada por el artículo 53 de la Ley 843 y que se formaliza mediante Resolución de Exención del Municipio -tanto para inmuebles como para patentes-

IMPUESTO A LAS TRANSMISIONES GRATUITAS DE BIENES

Tipificada por el artículo 103 Ley 843, que establece la exención de este impuesto

IMPUESTO A LA PROPIEDAD DE VEHICULOS AUTOMOTORES

La exención solo es procedente cuando se trata del cuerpo diplomático o de organismos cooperantes que se encuentran respaldados por Embajadas, únicamente.

IMPUESTOS ADUANEROS

Reglamentado por el D.S. 22225, para organismos no gubernamentales, internacionales, sin fines de lucro que hayan suscrito convenios marco con el Estado, mediante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las exenciones para este sector solo comprenden el Gravamen Aduanero Consolidado (GAC) de conformidad a lo dispuesto en convenios marco.

Si en los términos del convenio de donación o por otra razón, los bienes donados fueron vendidos en el país, estarán sujetos al pago del IVA, ICE sobre importaciones y el GAC El óbice en este primer momento se encuentra en el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) que alcanza el movimiento de las cuentas bancarias, lugar donde se deposita la donación para propósito de su control - una formalidad que se especifica claramente en los convenios de donación.

2 El momento en que la donación se ejecuta en cumplimiento de un aparente mandato.

Toda vez que se realizan operaciones por prestación de servicios (si los hubiere), pago de honorarios y salarios, contratación de servicios; se encuentran alcanzados por los tributos correspondientes.

Las asociaciones y fundaciones han logrado obtener el reconocimiento de ciertas franquicias toda vez que cumplan algunos criterios legales enmarcados finalmente - luego de la Ley- en regulaciones administrativas. Es el caso de la RND 10-0030-05 establece los requisitos para obtener la franquicia del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE). Toda vez que se obtiene la exención o dispensa, la ONG o entidad sin fines de lucro comienza a gozar de esa ventaja.

La donación local

Como se mencionó previamente, en nuestro país no existe una cultura creada para efectuar donaciones; más bien esta surge de aquellos hechos espontáneos en base a situaciones emergentes; aparentemente somos un pueblo que reacciona pero no actúa en provisión de contingencias.

¿Pero cuáles serían las principales alternativas que puede tener un donante al momento de efectuar una contribución económica a entidades sin fines de lucro o del sector público?

La siguiente descripción, que no necesariamente puede ser exhaustiva, nos brinda un parámetro:

1. En efectivo
2. A través de débito automático en las tarjetas de crédito del donante
3. Por débito directo en las cuentas bancarias del donante
4. Por transferencia bancaria
5. En especie (inmuebles, automotores nuevos o usados, muebles, obras de arte, joyas, ropa, comida, medicamentos, equipamiento, títulos públicos, etc.)
6. Testamentarias, legados
7. Fideicomisos
8. Seguros de vida a favor de una institución

A continuación se mencionan brevemente algunas observaciones respecto de las alternativas señaladas.

1. La donación en efectivo, cheque, depósito directo

La donación en efectivo, cheque, depósito directo en las cuentas bancarias de la institución, a través del debito directo en el sistema de tarjetas de crédito o en la cuenta bancaria del donante, es la forma más simple desde el punto

de vista instrumental y la que las instituciones receptoras prefieren dada la fungibilidad del dinero.

2. La donación en especie

Si bien es de fácil realización material, tiene algunas complejidades respecto de su valuación a la hora de su deducción impositiva. En el caso de bienes registrables, inmuebles y automotores, se deberá cumplir además con los requisitos impuestos por los respectivos registros.

La donación de acciones y títulos públicos tiene algunas particularidades desde el punto de vista legal dado que el SIN o la ASFJ pueden ser estrictas y restrictivas en la cuestión de la posibilidad de tenencia de acciones por parte de una asociación civil o fundación y algo más tolerante al momento de abordar la cuestión de los títulos públicos.

El fideicomiso es el negocio mediante el cual una persona transmite la propiedad de ciertos bienes con el objeto de que sean destinados a cumplir un fin determinado. En esta conceptualización se destacan dos aspectos claramente definidos. Uno, la transferencia de la propiedad del bien; otro, un mandato en confianza.

El fideicomiso no constituye un fin en sí mismo, sino, un vehículo apto para dotar de mayor seguridad jurídica a un determinado negocio. El adquirente es el receptor de ciertos bienes, los que se mantienen separados del patrimonio de los demás sujetos que participan en el negocio y del suyo propio. La propiedad que aquél ostenta desde el punto de vista jurídico carece de contenido económico, pues éste le pertenece al beneficiario o bien al fideicomisario, que puede ser el propio transmitente.

El Fideicomiso puede extinguirse por el cumplimiento del plazo o condición a que esté sometido, la revocación del fiduciante si se hubiere reservado expresamente esa facultad; y cualquier otra causal prevista en el contrato.

Finalmente, la realización de seguros de vida a favor de una institución de bien público requiere del cumplimiento de las formalidades impuestas por las compañías de seguros.

Una operación no mencionada entre las alternativas, porque no es exactamente una donación, es el comodato. De uso muy frecuente cuando se constituye una fundación o asociación, consiste en que una persona física o jurídica a través de un instrumento, cede gratuitamente el uso de un espacio hacia una institución sin fin de lucro. Lo que podría llegar a considerarse una donación es el supuesto valor del arriendo del espacio cedido.

Encuadre impositivo y legal

El donante puede ser un particular o una sociedad. En términos generales, son las Sociedades las que ponen mayor énfasis en los aspectos formales al momento de realizar la donación porque suele resultarles más importante la posibilidad de deducir la misma de los resultados de la gestión, además de tener que cumplir con mayores requisitos de control interno. De todas formas, la normativa es muy similar para particulares y empresas. Es conveniente que los individuos también sean cuidadosos en los aspectos formales, ya que también puede ser conveniente para ellos acceder a la posibilidad de deducir los montos donados en la declaración jurada del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas.

La posibilidad de deducir el monto donado de las ganancias como un gasto más, vinculado con la fuente de ingresos, está limitada al 10% de la utilidad imponible.

El hecho que la entidad goce de exención en el IUE no implica necesariamente que todas sus operaciones estén exentas en el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esto es así en virtud que en general, mientras las exenciones en el IUE son de carácter subjetivo (dirigidas al sujeto) en el IVA son, con ciertas excepciones, de carácter objetivo (dirigidas al objeto, a lo que hace).

Para que la deducción sea posible, la entidad receptora de la donación debe estar previamente reconocida como exenta por el SIN; en algunos casos esta solicitud es denegada, o bien puede otorgarse por un tiempo determinado, al término del cual hay que iniciar un nuevo pedido de exención.

En cuanto a la formalidad legal por la entrega de la donación, esta debe estar oficializada mediante documento público tal cual lo requiere el artículo 667 del Código Civil.

Donaciones a entidades del exterior

Las empresas y personas físicas pueden realizar donaciones al exterior estando estas legalmente admitidas, pero las mismas no son deducibles impositivamente. Existe una limitación sobre la posibilidad de girar dinero al exterior para las asociaciones civiles y fundaciones que gozan de exención en el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE). Si realizan donaciones a entidades del exterior se considera que se están trasladando exenciones a fiscos extranjeros y entonces la entidad es sancionada con la pérdida de la exención fiscal.

Donaciones a organismos públicos

Del mismo modo que un donante puede orientar sus donaciones hacia una institución privada, también puede hacerlo a ciertos entes pertenecientes a la esfera pública tales como una escuela, hospital, museo o biblioteca pública, tan solo por nombrar algunos de ellos. En estos supuestos, a esa donación le caben los mismos recaudos que los descritos en párrafos anteriores respecto de las donaciones que se efectúan a las asociaciones civiles y fundaciones.

¿Y la contabilidad?

El registro contable no es la parte complicada ya que el donante simplemente debe proceder a la baja del activo que entrega en calidad de cesión, confrontándolo con una cuenta de gastos cuya denominación esta a criterio de quién registra la operación.

Cuestiones impositivas en el futuro mediano

En cuanto a la parte tributaria y sus posibles modificaciones y/o ampliaciones, no se puede estimar cuáles serán las disposiciones que complementen o modifiquen los conceptos tipificados; este criterio determinado por:

- el Artículo 323 de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, principalmente el párrafo 4 punto 2 que reza:

IV. La creación, supresión o modificación de los impuestos bajo dominio de los gobiernos autónomos facultados para ello se efectuará dentro de los límites siguientes:

2. No podrán crear impuestos que graven bienes, actividades rentas o patrimonios localizados fuera de su jurisdicción territorial, salvo las rentas generadas por sus ciudadanos o empresas en el exterior del país. Esta prohibición se hace extensiva a las tasas, patentes y contribuciones especiales.

- y la Ley 154 del 14 de julio de 2011 Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos cuyo objeto es clasificar y definir los impuestos de dominio tributario nacional, departamental y municipal, disponiendo que el ámbito de su aplicación es a nivel central del Estado, a los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos.

Capítulo 4. Responsabilidad social: el nuevo rostro de la filantropía

Henry Oporto¹

1. Embestida política contra las ONGs

Las descalificaciones que se escuchan estos días hacia las ONGs por parte de voceros políticos del oficialismo, como reacción al respaldo que algunas de dichas organizaciones brindan a la marcha indígena encabezada por la CIDOB, en rechazo a la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, que debe atravesar el corazón del TIPNIS, ha reavivado el interés de la opinión pública sobre el rol de las ONGs en Bolivia y particularmente sobre la índole y la justificación de su relacionamiento con las organizaciones representativas de sectores populares, muchas de las cuales se hallan hoy en situación de conflicto y oposición con el gobierno de Evo Morales.

Lo curioso del caso es que quienes acusan ahora a las ONGs, de defender intereses espurios, de alentar fines conspirativos, ...ser instrumentos de intromisión imperialista, etc., etc., son personas que en el pasado fueron cercanos aliados de esas mismas organizaciones e, incluso, funcionarios suyos y, casi siempre, militantes activos del movimiento onegista que, a lo largo de la última década, acompañó de cerca y hasta aportó su cuota parte al ascenso del movimiento político que hoy gobierna Bolivia.

¿Qué lección nos deja el ver esta cambiante actitud de los dirigentes y funcionarios políticos con relación a las ONGs? Que este tipo de organizaciones pueden ser, unas veces, políticamente funcionales, y otras, un verdadero incordio para el poder de turno. Es decir, lo que se devela es una actitud esencialmente instrumental, y quizá común a ambas partes: eres mi amigo mientras estés conmigo, pero si tienes pones al frente te conviertes en mi enemigo.

Esto puede explicar la agresiva campaña que vemos desplegarse desde esferas oficiales en contra de las ONGs, buscando sin duda desacreditarlas, neutralizarlas y hasta eliminarlas. Campaña que involucra, además, una investigación parlamentaria sobre las actividades y el financiamiento de las ONGs, así como la sanción de una futura ley para regular su funcionamiento y financiación. Desde ya es patente la intención de restringir al máximo el espacio de sus actividades y, ante todo, su autonomía de acción².

1 Sociólogo graduado de la Universidad Mayor de San Andrés. Es Asesor General de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia e investigador asociado de Fundación Milenio (www.fundacionmilenio.org). Dirección de correo hocastro@yahoo.es

2 De acuerdo a una encuesta encomendada por el periódico Página Siete sobre diversos temas de actualidad, realizada el mes de agosto 2011, y frente a la pregunta de cual debería ser la posición del Estado con respecto a las ONGs, el 80 por ciento de los encuestados en las 4 ciudades principales del eje central del país, opinó que el Estado debe apoyarlas; tan sólo un 11 por ciento se pronunció a favor de expulsarlas del país. A la luz de estos resultados, se puede decir que la acción gubernamental en contra las ONGs va en una dirección contraria al sentimiento de apoyo que se manifiesta en la opinión pública hacia estas organizaciones.

Ahora bien, puesto que las ONGs están en el punto de mira, parece útil tratar de convertir esas amenazas en una circunstancia propicia para un debate esclarecedor sobre esta clase de organizaciones, la importancia de su rol en la sociedad boliviana, las condiciones necesarias para una función legítima de servicio público o de bien común, que se supone es su razón de ser. Un debate que, además, para ser verdaderamente provechoso, debería alentar a explorar los desafíos y oportunidades que puedan haber para el fortalecimiento de la autonomía de las ONGs y, quizás también, para repensar el papel de la filantropía en la sociedad.

En lo que hace a este trabajo, lo que interesa primordialmente son dos cosas. Primero, hacer una reflexión indagatoria sobre la formación de la esfera pública -diferente tanto de la esfera estatal como de la esfera privada- como el ámbito propio de las organizaciones no gubernamentales y, también, como el espacio de construcción de los valores de ciudadanía y de bienes colectivos. Segundo, dentro de ese marco general, analizar las posibilidades de promover formas diversas de intercambio cooperativo entre el sector empresarial privado y las ONGs, orientadas a impulsar el desarrollo productivo y social en el país.

2. La construcción de lo público³

Es ya usual en el discurso político la referencia constante a la ciudadanía y los derechos ciudadanos como aspectos intrínsecos de la construcción democrática. Los progresos en el proceso de ciudadanización de las poblaciones nacionales, su reconocimiento jurídico-constitucional, la valoración de las condiciones necesarias para su ejercicio efectivo, son cuestiones que suscitan un interés creciente en América Latina. El interés actual por la problemática de la ciudadanía tiene varias explicaciones.

Desde ya, se percibe una interacción directa con el propio avance democrático en la Región. Los procesos de transición democrática han posibilitado el ejercicio efectivo de la ciudadanía política, principalmente por la incorporación masiva de las poblaciones rurales e indígenas a los procesos electorales. El ejercicio del derecho a votar y ser votado ha estimulado, a su vez, la reivindicación de otros derechos y la conquista de nuevos espacios de ciudadanía.

La emergencia de una esfera pública, más allá del Estado y, por lo tanto, muy ligada a la sociedad civil, de la cual tiende a ser en cierto modo una forma de expresión, es otro hecho significativo. En efecto, la formación de una esfera pública, distinta tanto del Estado como del sector privado, se relaciona estrechamente con el fenómeno de la opinión pública y la influencia creciente de los medios de comunicación social. Pero, también, con el surgimiento de nuevos espacios de deliberación y debate público, promovidos desde el campo de la intelectualidad, la cultura y la ciudadanía; espacios que se muestran especialmente propicios para el tratamiento de asuntos de interés general y el ejercicio de una función de crítica y control del sistema político y, consiguientemente, con la posibilidad de incidir de alguna manera en los sistemas de decisión.

3 Esta primera parte del documento está basada en un trabajo anterior del autor: *La construcción de lo público: nuevas formas de gestión de bienes y servicios públicos*, PROMESHA, 2001

Tales hechos deben ser entendidos, asimismo, en el contexto de la crisis de representación política y social que sufren varios países, a raíz del debilitamiento de las instituciones parlamentarias y de los partidos políticos, pero también de la desarticulación de los movimientos sociales tradicionales, principalmente del sindicalismo obrero. Ello explica, por otro lado, la aparición de nuevos actores sociales (movimientos indígenas, ambientalistas, feministas, culturales, de defensa de los derechos humanos, de la economía popular y otros) que interpelan directamente al ciudadano, al consumidor y al usuario de servicios públicos, reivindicando una gama de derechos ciudadanos.

Se puede decir que hay un movimiento ciudadano emergente, que, cuestionando de alguna manera la legitimidad y eficacia de las instituciones políticas oficiales, trasunta la búsqueda de formas alternativas de representación y participación social así como la necesidad de fortalecer la sociedad civil y su incidencia en el Estado y sobre los procesos políticos. Surge así una nueva noción de sociedad civil entendida como esfera pública vinculada a la consecución de fines generales, no particulares y que para poder alcanzar dichos fines, debería ser, desde un ideal normativo, un espacio pluralista, diverso y sobre todo autónomo con respecto al Estado y a los poderes económicos dominantes en la sociedad.

De otro lado, la aparición de una esfera pública no estatal es un fenómeno que viene aconteciendo en varias partes del mundo como una respuesta al debilitamiento de los servicios estatales, dando lugar al surgimiento de nuevas y muy diversas formas de producción de bienes colectivos y de servicios sociales, desde una lógica no estatal. Así, los procesos de descentralización de la educación y salud, por ejemplo, han dado pie a experiencias de participación de grupos ciudadanos y de comunidades locales en la gestión de las escuelas y los centros de salud; al mismo tiempo que se transfieren otros servicios públicos (agua, luz, telecomunicaciones, basura, etc.) a manos de operadores privados e, incluso, de organizaciones no gubernamentales. Sin duda son experiencias que entrañan cambios en la forma de concebir la satisfacción de necesidades colectivas. Como resultado, la esfera pública trasciende el ámbito tradicionalmente entendido como lo "público-estatal"⁴.

3. Los derechos públicos o republicanos

Observando los cambios en el perfil de la sociedad civil así como la ampliación de la esfera pública es evidente que ya no es posible circunscribir la categoría de derechos ciudadanos únicamente a los derechos civiles, políticos y sociales, es decir el tipo de derechos a través de los cuales se ha desarrollado la idea de ciudadanía en los últimos tres siglos y cuya definición y reconocimiento en las constituciones nacionales caracteriza a las modernas democracias occidentales.

En correspondencia con los cambios anotados, y siguiendo a Bresser Pereira, diremos que asistimos al surgimiento de una cuarta categoría de derechos ciudadanos, los

4 Para el brasileño Luis Carlos Bresser Pereira, la identificación de lo público con lo estatal es inaceptable por limitada y, en última instancia, por engañosa. Según él, existe un patrimonio y un espacio que es público pero no estatal. Y todo lo que es estatal sólo es público en término de deber ser. En términos de ser, la propiedad estatal es, con frecuencia, apropiada privadamente. Cf. Bresser Pereira, Luis Carlos: "Ciudadanía y res pública". La emergencia de los derechos republicanos", en *Revista Nueva Sociedad* Nº 159, Caracas, 1999

"derechos públicos o republicanos"⁵. Un género de derechos -aún en proceso de definición y reconocimiento jurídico- que ya asoman como una necesidad social para el logro de la ciudadanía plena y la conquista de una efectiva igualdad jurídica de las personas.

¿Cuáles son estos derechos republicanos? Básicamente son derechos que se relacionan con la apropiación y el uso del patrimonio público, sea éste el patrimonio histórico-cultural, el patrimonio ambiental o el patrimonio económico público; es decir con la defensa de los bienes públicos y en contra de su apropiación por parte de individuos o grupos de interés. El patrimonio económico público alude fundamentalmente al patrimonio del Estado (constituido por el conjunto de recursos humanos, materiales, financieros, técnicos, organizativos e institucionales, que obran en su poder y administra), pero también a aquel otro patrimonio que es público pero no estatal y que suele estar en manos de entidades privadas sin fines de lucro como las ONG's o, en su caso, administradas por concesionarios privados.

Como se sabe, la apropiación privada de lo público puede producirse por distintos medios: las formas más habituales son la corrupción, la evasión de impuestos, el nepotismo, el tráfico de influencias, etc.; pero también hay formas más sutiles de obtención de ventajas particulares como la captura rentista, u otras que generalmente se asocian a una lógica patrimonialista de ejercicio del poder que confunde el patrimonio público con el del individuo o su familia o bien con el de ciertos grupos corporativamente organizados.

Sin embargo, los derechos republicanos no se agotan en la defensa del patrimonio público. Al contrario, sus contenidos bien pueden ampliarse y enriquecerse considerando que los ciudadanos tienen el derecho de deliberar sobre los asuntos que le conciernen y, por lo tanto, de participar en la formación de la opinión pública e intervenir e involucrarse en las actividades de los órganos políticos y económicos de gobierno. Asimismo, de ser copartícipe de las decisiones políticas y administrativas que afectan a sus intereses; de controlar el uso que se hace de los recursos pertenecientes a la colectividad; de ser atendido en sus necesidades por quienes tienen la obligación de hacerla; de recibir buenos servicios públicos por los que paga o que se sostienen con los impuestos de la gente; de ser informado sobre todo cuanto ocurre en la gestión pública y de acceder libremente a la información gubernamental y administrativa.

Ciertamente, la definición de tales derechos establece una relación directa con la participación política, y no faltará quién diga que aquellos están subsumidos en éste. Pero no necesariamente es así, ya que de lo que se trata es más bien de la ampliación del concepto de participación política más allá del sentido tradicional que tiene este término: votar, elegir a las autoridades, participar en partidos políticos. El reconocimiento de los derechos públicos o republicanos implica, pues, el ejercicio efectivo de un conjunto de derechos que no están explícita ni suficientemente reconocidos en las leyes nacionales

5 Bresser Pereira fue Ministro de Modernización del Estado y Reforma Administrativa en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, de Brasil. A él se le debe la más ambiciosa reforma del sector público en su país. Para este autor, las expresiones "derechos públicos" y "derechos republicanos" son intercambiables; y en todo caso, no debe confundirse con el término "Derecho Público" que configura una rama de la ciencia jurídica opuesta al "Derecho Privado".

y cuya omisión debilita considerablemente la capacidad de la sociedad para hacer valer sus intereses, para proteger el mismo patrimonio público y, en definitiva, para ejercitar influencia sobre el sistema político; una influencia que puede ser indirecta como opinión pública o bien directa si se canaliza a través de formas de participación social en relación a los órganos de gobierno.

En consecuencia, los derechos republicanos interpelan al Estado, lo mismo que a la sociedad civil, en la medida en que allí tienen lugar decisiones de interés común. Lo público tiene que ver, por una parte, con la auto-organización social, o sea, la posibilidad de que desde la propia sociedad se satisfagan necesidades colectivas de manera autónoma. De otro lado, lo público cuestiona también el papel del Estado como el núcleo de decisiones políticas que afectan a los intereses generales de la sociedad y que, sin embargo, muchas veces es cautivo de minorías que detentan el poder al servicio de sus intereses particulares.

4. Gestión de servicios públicos por organizaciones sociales

Tal como ya se dijo, la esfera pública no estatal comprende la producción directa de servicios públicos a través de entidades privadas sin fines de lucro: ONG's, cooperativas y otras formas de organización de base que operan frecuentemente con una lógica de solidaridad. Algunas de sus ventajas para la provisión de servicios a localidades pequeñas -la economía de costos y la autogestión de la comunidad- son reconocidas en muchos países. Se sabe que en múltiples situaciones, virtualmente no existe otra manera en que tales poblaciones puedan acceder a los servicios básicos. Hay, pues, razones que validan la experiencia de recurrir a esquemas de asociación entre el Estado, los municipios y organizaciones de tipo social, no lucrativas.

De hecho, muchas ONG's se han reconvertido de asociaciones de promoción social en agencias privadas de servicios sin fines de lucro, especialmente de servicios financieros. La premisa subyacente es que las necesidades sociales son de tal magnitud que no pueden ser atendidas sólo por el Estado o solamente a través del mercado, siendo por tanto lógica la necesidad de que los proveedores de servicios se multipliquen y que el Estado, en sus distintos niveles, comparta con ellos responsabilidades y recursos.

Un beneficio interesante es que el Estado, dentro de un modelo de gestión diversificado y desconcentrado de servicios, puede estimular la propia apertura de las ONG's al control de la sociedad y la gestión transparente de sus recursos, de manera de contrarrestar una tendencia -no infrecuente- a que estas entidades sean objeto de captura corporativa por ciertos grupos de interés o que ellas mismas recaigan en prácticas ilícitas o espurias en su relacionamiento con entidades estatales o de la cooperación internacional.

5. Los empresarios como actores de la sociedad civil

Dada la reflexión precedente, cabe preguntarse si los empresarios forman parte de la sociedad civil o si su condición de agentes económicos los coloca fuera de ella. Por definición, las empresas constituyen el sector privado de la economía. Lo que las mueve

es ante todo el afán de lucro, es decir el interés de sus propietarios y ejecutivos de obtener ganancias en el mercado a través de la provisión de bienes y servicios de consumo colectivo. Ciertamente que al desempeñar esta función las empresas crean riqueza, generan puestos de trabajo y pagan impuestos que contribuyen a sostener el Estado y, con ello, a financiar una serie de gastos y servicios de interés social. Dicho de otro modo: la iniciativa privada en la economía, aunque motivada por fines individuales, genera beneficios para grupos sociales amplios y, en ese sentido, su función tiene una dimensión que muchas veces trasciende el ámbito estricto de los intereses privados.

El quehacer de las empresas tiene también externalidades negativas para la sociedad como la contaminación ambiental de las actividades industriales, el consumo de energía, agua, materias primas y otros insumos que no abundan en el medio y cuyo uso excesivo e ineficiente sacrifica el consumo de otra parte de la población o de las generaciones futuras. Obviamente, las empresas no pueden ignorar esta clase de problemas ocasionados por su propio quehacer. Tienen que ser responsables por tales impactos negativos y estar dispuestas a asumir sus costos; esto además en su propio beneficio, puesto que de ello depende también la sustentabilidad de sus negocios.

Vale decir que la actividad empresarial conlleva una dimensión que va más allá de lo estrictamente económico y que hace que sus intereses y motivaciones se proyecten y se confundan con las necesidades de cuidado del medio ambiente, de desarrollo sostenible y bienestar social de grupos humanos más amplios y que, incluso, pueden abarcar al conjunto del cuerpo social. Tal dimensión social tiene mucho que ver con lo que antes hemos llamado la esfera pública no estatal, o sea ese espacio en el que se manifiestan los intereses de la sociedad civil y se realizan los derechos colectivos, especialmente con relación a los bienes públicos y al patrimonio económico de toda la sociedad.

Los empresarios y hombres de negocios son también personas que comparten con el resto de la población la suma de derechos y deberes que conciernen a la ciudadanía y por lo cual aquellos pueden asumir una pertenencia legítima a lo que comúnmente suele denominarse como sociedad civil. Ello es aún más evidente cuando se trata de la situación de las organizaciones gremiales que representan al empresariado privado. Estas entidades existen no únicamente para la defensa de los intereses corporativos de sus afiliados; también son finalidades suyas la defensa de valores universales como la democracia, la libertad individual, la propiedad privada, el Estado de derecho, los derechos humanos. Desde esta perspectiva, es natural que el empresariado se considere así mismo como parte de la sociedad civil.

6. La responsabilidad social de las empresas

Ya vimos que la responsabilidad social es -o debería ser- inherente a la vida de las empresas. Precisamente, se ha acuñado el término de Responsabilidad Social Empresarial o Corporativa para referir un comportamiento responsable de las empresas en materia de respeto a los derechos humanos y al medio ambiente, además de comprometido con las necesidades y demandas de sus grupos de interés: los trabajadores de las empresas, los consumidores, los proveedores, las comunidades locales, etc.

De hecho, existe un esfuerzo de elaboración teórico-conceptual en esta materia, no obstante lo cual todavía no se perciben acuerdos suficientes en la literatura especializada en cuanto a si la responsabilidad social forma parte del derecho o de la ética; tampoco acerca de si sus principios han de ser adoptados voluntaria u obligatoriamente; no siempre queda claro si los empresarios entienden que se trata simplemente de filantropía o de una estrategia de marketing para mejorar la posición competitiva de sus negocios. Por lo demás, las responsabilidades sociales pueden ser amplias y variadas en sus alcances.

Por ejemplo, la Cámara Nacional de Industrias ha adoptado en Bolivia, una visión estratégica que busca posicionar el concepto de Responsabilidad Social Empresarial como uno de sus ejes fundamentales, resumidas en el slogan:

*Empresas socialmente responsables y competitivas
para un desarrollo industrial sostenible*

Según sus autores, se trata de una fórmula que busca conjugar valores propios de la responsabilidad social con el planteamiento de una estrategia de competitividad empresarial, apuntando al desarrollo industrial sostenible como objetivo medular. Así pues, el concepto de RSE implicaría superar la sola preocupación del empresario por los resultados económicos de su gestión, proyectando un desempeño empresarial integrado a la sociedad y, por lo tanto, atento a la consecución de beneficios de interés común en la colectividad.

Por cierto, son varias las organizaciones empresariales que se dicen alineadas con la visión y la práctica de la RSE. También es relevante el nacimiento de la fundación COBORSE (Corporación Boliviana de Responsabilidad Social Empresarial), fruto de la iniciativa de un conjunto de gremios, empresas y organizaciones no gubernamentales. COBORSE tiene como objetivos promover la RSE, brindar capacitación y asistencia técnica a las empresas, relacionarse con organizaciones internacionales.

Dentro de la ambigüedad que se manifiesta en la manera de entender la RSE, existen cuatro ámbitos frecuentemente referidos:

Responsabilidad con los clientes; que implica la obligación de ofrecer productos y servicios con estándares de calidad. Para ello se cuenta con una batería de normas de calidad como son las normas ISO y las Buenas Prácticas de Manufactura, cuya aplicación se va generalizando entre las empresas.

Responsabilidad con los trabajadores; que supone la práctica de una política de recursos humanos que valoriza y retribuye adecuadamente el aporte laboral y asegura un buen clima de trabajo, con estándares de seguridad industrial, salud ocupacional, programas de capacitación permanente, etc.

Responsabilidad ambiental; necesaria para garantizar la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente, fomentando una cultura empresarial de eficiencia en el uso de los recursos naturales y las tecnologías sostenibles, mediante

sistemas de gestión ambiental, programas de producción limpia y de eficiencia energética, entre otros.

Para trabajar en estas tareas, la Cámara Nacional de Industria se ha dotado de un brazo técnico especializado como es el Centro de Promoción de Tecnologías Sostenibles, que opera como una organización no gubernamental.

Responsabilidad con la comunidad; que además del cumplimiento cabal de las obligaciones tributarias y legales de carácter general, incorpora la exigencia para las empresas de sostener una política de buen vecino, apoyando iniciativas en los campos de la salud, educación, cultura, deportes, ciencia e innovación, desarrollo local y otros.

7. La responsabilidad social como norma internacional

La responsabilidad social es ya un paradigma de la moderna cultura empresarial en el mundo, que de alguna manera sustituye el concepto de filantropía en el mundo empresarial, tradicionalmente practicado, sobre todo en los países desarrollados. La Responsabilidad Social es un término que suele vincularse con las empresas; de ahí la denominación de Responsabilidad Social Empresarial. Hay muchas iniciativas internacionales que hacen referencia a esta cuestión, como la Declaración Tripartita de la OIT, las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales, las Normas de las Naciones Unidas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras empresas en relación con los Derechos Humanos.

A partir de ese desarrollo normativo en el ámbito internacional, ha surgido una norma específica en materia de responsabilidad social conocida como ISO 26000. Como se sabe, la Organización Internacional de Estandarización -mejor conocida como ISO-, constituida en 1947 y con sede en Ginebra, Suiza, es una organización no gubernamental que desarrolla y aprueba estándares técnicos internacionales, comúnmente conocidos como Normas ISO y que son las de mayor prestigio y aplicación en el mundo. Las Normas ISO buscan coordinar y compatibilizar las normas nacionales aplicadas al comercio, la transferencia de tecnología, el intercambio de información, etc. Se conoce que ISO ha desarrollado más de 17.000 estándares internacionales.

El año 2004, ISO decidió elaborar una norma en responsabilidad social: la ISO 26000 RS. Para el año 2010, el proceso de discusión y concertación de la norma prácticamente había concluido para su entrada en vigor a nivel internacional⁶. Y aunque esta norma se originó inicialmente en relación a la actuación de las empresas, en el proceso de su elaboración se decidió que fuera aplicable a todo tipo de organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas, independientemente de su tamaño y de la índole de su actividad, lo cual incluye, por cierto, a las mismas organizaciones no gubernamentales.

6 80 países participaron de la discusión de la ISO 26000, a través de cinco grupos de interés: i) gobiernos; ii) empresarios; iii) trabajadores; iv) consumidores; v) ONGs y otros (universidades, consultoras, etc.). Se considera que esta ha sido uno de los trabajos más importantes de los últimos tiempos, en materia de normalización internacional.

Así pues, la ISO 26000 está concebida para constituirse en una norma que integre, unifique y formule un marco conceptual coherente, convirtiéndose en una guía internacional de RS para todo tipo de organizaciones. Se debe precisar que la ISO 26000 contiene directrices, no requisitos u obligaciones, razón por la cual no es una norma certificable como los son, por ejemplo, la ISO 9000 (Gestión de Calidad) y la ISO 14000 (Gestión Ambiental). Es, como ya se dijo, una guía práctica específica sobre cómo integrar e implementar la RS en una organización con un enfoque de stakeholders (grupos de interés). Se entiende, también, que la normativa debe ser aplicada en forma gradual y con un sentido de integralidad.

La Norma ISO 26000 aborda siete cuestiones básicas, a saber:

- a. *Gobernanza de la organización:* Una organización que se propone ser socialmente responsable, debe poseer un sistema de toma de decisiones diseñado de tal manera que permita poner en práctica los principios de RS: la rendición de cuentas, la transparencia, el comportamiento ético, el respeto por los intereses de las partes involucradas, el respeto a la ley y a la normativa internacional de comportamiento.
- b. *Prácticas operacionales justas:* Se busca velar por la conducta ética en los tratos que una organización hace con otras organizaciones. Tales prácticas tienen que ver con la lucha contra la corrupción, la participación responsable en la esfera pública, la competencia justa, el respeto a la propiedad privada.
- c. *Medio ambiente:* Toda organización debería observar los principios de responsabilidad ambiental, enfoque precautorio y gestión de riesgos. Para aminorar el impacto sobre el medio ambiente, las organizaciones deberían adoptar un enfoque integrado que considere las consecuencias económicas, sociales y ambientales de sus decisiones y actividades.
- d. *Derechos humanos:* Se reconoce ampliamente que las organizaciones pueden vulnerar los derechos de las personas y que, por eso, tienen el deber de respetarlos.
- e. *Prácticas laborales:* Se refieren a la contratación y promoción de los trabajadores; los procedimientos internos y de resolución de conflictos; capacitación y desarrollo de habilidades; salud, seguridad e higiene en el trabajo; seguridad social y cualquier política o práctica que afecte las condiciones de trabajo, en particular la jornada laboral y la remuneración, el reconocimiento de los sindicatos y las negociaciones colectivas. Las prácticas laborales socialmente responsables son esenciales para obtener justicia económica y estabilidad social.
- f. *Protección de los consumidores:* Las organizaciones que comercializan productos o servicios están llamadas a brindar información precisa y verídica, usar mecanismos de mercadotecnia y contratación justa, transparente y útil, además de promover el consumo saludable.

- g. *Involucramiento de la comunidad y desarrollo social.* Las áreas clave a las que una organización puede contribuir incluyen la creación de empleo, las inversiones sociales, los programas de salud y educación, desarrollo de capacidades, preservación de la cultura y otras.

Este conjunto de preocupaciones, de las que trata la ISO 26000, le dan a la cuestión de la responsabilidad social un alcance verdaderamente amplio y promisorio. Desde este punto de vista es plausible que el paradigma de la RS connote, tal vez, una significación de mayor profundidad y compromiso que las tradicionales prácticas filantrópicas.

8. Empresas y ONGs: ¿aliados por el desarrollo social?

El desarrollo conceptual y normativo de la RS contiene la virtud de formular un conjunto de principios y orientaciones que, tal como se vio antes, pueden tener un alcance común al comportamiento económico y social tanto de las empresas como de otro tipo de otras organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las ONGs.

Estas últimas tienen, sin duda, la peculiaridad de representar esfuerzos de atención de necesidades colectivas a partir de la capacidad organizativa de la gente, y a menudo de la misma población carente. En ello radica la aportación singular del onegismo social y filantrópico⁷.

No obstante, es evidente que las ONGs no cubren todo el espacio de la sociedad civil ni agotan las posibilidades de mejorar la capacidad de la sociedad para resolver por sí misma sus problemas, primordialmente por medio de la producción de bienes públicos y servicios colectivos.

Tomar en cuenta este hecho es particularmente significativo, en un momento en que las organizaciones no gubernamentales en Bolivia, sufren el acoso gubernamental y están desafiadas no solamente a repensar su lugar en la sociedad y la índole de sus relaciones con el Estado y con otros actores socio-económicos sino, también, a indagar nuevas oportunidades para fortalecer su funcionamiento institucional, preservando su autonomía, y sin perder su esencia como activistas del desarrollo social.

Pero no es únicamente una norma de RS, como la ISO 26000, la que hoy permite vincular a las empresas del sector privado con las organizaciones no gubernamentales. De hecho, el trabajo que realizan las ONGs con grupos sociales determinados, por una parte, y las iniciativas que bajo el paraguas de la Responsabilidad Social Empresarial acomete un segmento de empresas y organizaciones empresariales, por otra, han ido creando un campo de contactos y de intereses convergentes entre unos y otros: ONGs y empresas.

7 La encuesta de Página Siete, ya referida líneas arriba (véase nota 1), que indagó la percepción de los ciudadanos sobre las ONGs en Bolivia, arroja el resultado de que un 72 por ciento de los encuestados tiene una opinión favorable del trabajo de las ONGs, al considerar que "estas organizaciones apoyan al país y a la población", frente a un 20 por ciento que piensa que "estas organizaciones interfieren en los asuntos del Estado".

Basta una rápida mirada sobre el panorama de los servicios y proyectos sociales que vienen gestándose en el país, para encontrar que detrás de muchos de ellos se hallan involucradas empresas o gremios empresariales. Tanto así que el mismo sector empresarial se ha convertido en un semillero de fundaciones privadas, creadas bajo su patrocinio y conducción, para gestionar servicios y proyectos de educación, salud, capacitación laboral, gestión ambiental, tecnologías sostenibles, fomento a emprendedores, asistencia técnica a PYMES, desarrollo de comunidades, etc.⁸ La lista de áreas en las que se advierte la presencia directa o indirecta de la iniciativa privada es extensa y tiende a incrementarse.

Lo interesante es que en esas mismas áreas interviene un número considerable de otras ONGs que conforman conjunto múltiple y heterogéneo de organizaciones, generalmente pre-existentes a la presencia del sector empresarial y que, por cierto, se han desarrollado al margen de todo vínculo con éste. Incluso, resulta curioso ver competir, por la captura de recursos de la cooperación internacional, a los proyectos de la empresa privada con los proyectos de -llamamos así- las "ONGs tradicionales".

Por otro lado, ya no es tan raro encontrar a ONGs participando en proyectos auspiciados por la empresa privada en calidad de ejecutores o prestadores de servicios.

¿Qué se puede colegir de ello? Que hay una realidad, hasta cierto punto imprevista, de experiencias de acciones de RS que permiten el encuentro de dos sectores que hasta hace no mucho tiempo atrás parecían no tener nada en común y que actuaban de espaldas entre sí, separados por barreras cuasi naturales. Pero las realidades cambian, y hay que atenerse a ellas, y a veces para bien. Este parece ser es el caso presente.

De una manera aún incipiente, lo cierto es que el sector empresarial ha comenzado a jugar en el campo de la sociedad civil, interviniendo en lo que hemos llamado la esfera pública no estatal, sumándose a otras entidades que desempeñan el rol de proveedores de bienes públicos y servicios de apoyo al desarrollo social, sea a través de sus propias fundaciones o bien por medio de ONGs independientes. En ese sentido es perceptible que el nuevo paradigma de la Responsabilidad Social Empresarial no hace sino potenciar las posibilidades de ensanchar el camino que ya muchas empresas comienzan a recorrer.

Ahora bien, ¿es plausible pensar en la RSE como una respuesta a la necesidad de las ONGs de disponer de fuentes alternas de financiamiento, que no estén mediatizadas por los filtros estatales ni sometidas a las presiones políticas? La respuesta a esta pregunta no es clara ni puede ser definitiva.

Al menos por ahora, las empresas nacionales y extranjeras que invierten en Bolivia en proyectos de RSE son relativamente reducidas y el caudal de recursos movilizados no

8 En este segmento de instituciones de desarrollo social, ligadas a la empresa privada, destacan el Instituto de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL), la Universidad Privada de Bolivia (UPB), la Universidad Privada de Santa Cruz (UPSA), el Centro de Promoción de Tecnologías Sostenibles (CPTS), el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible (CEDES), la Corporación Boliviana de Responsabilidad Social Empresarial (COBORSE).

es considerable, aunque tampoco debe ser desmerecido⁹. Lo importante es que en la búsqueda de opciones para fortalecer el papel del "tercer sector", o sea de avanzar en la construcción de la esfera pública y de potenciar formas autogestionarias de necesidades colectivas, ya no parece posible prescindir del aporte de la iniciativa privada, por limitada que pueda ser.

A continuación, veamos algunas áreas que pueden motivar el interés de las empresas y de las ONGs por converger en proyectos mancomunados.

Articulación de cadenas productivas: negocios inclusivos

Una preocupación que quizá comparten las ONGs y la empresa privada, tiene que ver con la integración de cadenas de valor en el sector productivo. Los encadenamientos entre pequeños productores y medianas y grandes empresas industriales son mecanismos con resultados exitosos en algunos rubros de agroindustria y la manufactura boliviana. La demanda empresarial se constituye en un incentivo a la asociatividad de los pequeños productores, en la medida en que ello contribuye a concentrar el acopio y a garantizar calidades relativamente homogéneas. Ocurre que además las empresas, como compradoras, han demostrado que pueden dar asistencia técnica a sus proveedores, en condiciones de calidad y a un menor costo para éstos. Este esquema de negocios opera, asimismo, en muchos procesos de subcontratación con pequeñas empresas.

Sectores empresariales como la Cámara Nacional de Industria (CNI), parecen tener muy clara la necesidad de impulsar la conformación de cadenas productivas. Desde su visión, una cadena productiva puede ser entendida como una herramienta de análisis de las interrelaciones que la industria mantiene con los diferentes sectores del aparato productivo (proveedores, comercializadores, prestadores de servicios, financiadores, transportistas y otros). Ello facilita la identificación de los cuellos de botella y las demandas específicas para incrementar la productividad, las ventas de las empresas manufactureras y los problemas relacionados con el entorno de los negocios. De otro lado, ahora se valoran las cadenas productivas como medios eficaces para que las pequeñas empresas puedan superar los obstáculos de acceso al mercado, en el papel de proveedoras de materia prima y productos intermedios o acabados a otras empresas, transformadoras o comercializadoras del producto final.

De este modo, surge el concepto de cadena de valor como un proceso de articulación de especializaciones y capacidades productivas de distintos actores empresariales. Se habla de articulación vertical cuando opera la subcontratación de piezas y partes, bajo normas de calidad y control, para luego ensamblarlas en otra unidad productiva líder y comercializarlas en los mercados.

Un buen ejemplo de ello se da con los carpinteros asociados en El Alto, que proveen piezas y partes de los muebles que se construyen en las fábricas de mayor tamaño; lo

9 Así y todo, el monto de las inversiones puede ser significativo. Por ejemplo, la empresa minera San Cristóbal acaba de anunciar que invirtió diez millones de dólares en la edificación de un domo para minimizar el daño ambiental que provoca la dispersión de polvo mineral en el entorno. Se dice que este domo sería el más grande de Latinoamérica construido en la producción minera. Cf. Página Siete: "San Cristóbal mitiga contaminación", Sección Economía, 20/09/2011,

mismo con los productores de jugos de frutas de Yungas, que elaboran lotes de pulpa de fruta para luego enviarlos a una envasadora industrial que los concentra y transforma en bebidas envasadas. La articulación es horizontal, como en el caso de las confeccionistas de prendas de vestir de camélidos, que se asocian para elaborar y comercializar la misma prenda, aumentando el volumen de sus negocios. También es la experiencia de los confeccionistas cochabambinos que producen jeans para empresas medianas, que supervisan la producción y se encargan de hacerla llegar a los mercados externos.

En ambas modalidades, el sector empresarial se ve así mismo jugando un papel de articulación de procesos productivos que involucran a contingentes numerosos pequeños productores, proveedores y comercializadores y, con ello, transformándose en una palanca de crecimiento y modernización del aparato productivo.

Pero las cadenas de valor son también valiosas para contrarrestar las externalidades negativas de la producción, especialmente con el cuidado del medio ambiente. Es claro que los sistemas de prevención y gestión ambiental, aplicados a los distintos eslabones de la cadena productiva, facilitan aminorar sustancialmente los impactos ambientales. Tanto en su aspecto productivo como por la dimensión ambiental, es evidente la relación virtuosa que puede darse entre las cadenas de valor y la Responsabilidad Social de las Empresas. ¿Qué significa esto? Que en el fomento de las cadenas para la generación de economías de escala y la obtención de mejoras de competitividad, que resultan de la integración de eslabones productivos, la empresa privada adquiere una posición relevante para la aplicación de los principios y valores de la RSE, principalmente con relación a las pequeñas empresas y productores agropecuarios que se constituyen en los proveedores de las empresas y frente a los cuales (las empresas) tienen la posibilidad de apoyarles con asistencia técnica, financiamiento respaldado por contratos de provisión, infraestructura productiva, apoyo organizacional u otros medios que pueden ser necesarios para mejorar sus estándares productivos y de calidad.

De hecho, en Bolivia hay muchas experiencias en curso, y con modalidades muy variadas. En unos casos, son las empresas, mediante su propio personal técnico, que brindan esa clase apoyos productivos; en otros, las empresas contratan servicios externos de entidades especializadas (fundaciones, ONGs, centros académicos). Es lo que muchos denominan "negocios inclusivos", cuya máxima pretensión es generar cadenas de ganadores, en las que resulten ganando unos y otros: los eslabones primarios de la economía y los sectores de punta de las cadenas de valor.

Productividad y capacitación para el empleo

Se sabe que en Bolivia la inversión en formación y capacitación es muy insuficiente y generalmente de baja calidad, además de desconectada de las necesidades del mercado. La mayoría de la fuerza laboral sale del sistema educativo sin las aptitudes necesarias para el trabajo. Una vez que los aspirantes ingresan al mercado laboral, las posibilidades de aprendizaje son escasas y la mayoría de la oferta de capacitación existente no los prepara para que obtengan el empleo más productivo en un mercado competitivo.

Con pocas excepciones, la capacitación que ofrecen las empresas a sus propios trabajadores -que es el tipo de capacitación más apreciado- es sumamente limitada. El

problema es más crítico en el sector de PYMES, que tropiezan con dificultades para conseguir las economías de escala necesarias para sufragar la capacitación sin alguna forma de financiamiento público. El año 2010, apenas un 10% de las pequeñas y micro empresas industriales había participado en cursos de capacitación¹⁰.

Adicionalmente, la expansión de la informalidad ha creado nuevos obstáculos para el incremento de la inversión en el capital humano. Usualmente, los trabajadores y empresarios informales disponen de menos recursos y su acceso a la capacitación es más restringido.

Según la opinión de especialistas, la calidad de los servicios de capacitación no es apreciada debido a que los cursos que se imparten, i) implican restar horas a la jornada de trabajo; ii) son demasiado generalistas y el empresario no encuentra respuestas a sus necesidades de capacitación; iii) normalmente es brindada por profesionales que carecen de experiencia empresarial; iv) con la desaparición del SAT la oferta privada de servicios se ha reducido¹¹.

En este contexto, el INFOCAL -institución vinculada a la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia como un sistema de fundaciones descentralizadas en los nueve departamentos del país, siguiendo la filosofía de la Responsabilidad Social Empresarial- es probablemente la entidad más importante y mejor valorada en capacitación y formación de mano de obra, incluyendo la capacitación de micro y pequeños empresarios. Con todo, INFOCAL está lejos de poder cubrir todas las necesidades de formación y capacitación laboral en el país.

Otro de los problemas del mercado de trabajo es que suele omitir la asignación de empleo a los más calificados o hacerlo oportunamente. No se conoce de programas que incorporen la colocación de los capacitados, de manera que el resultado de la búsqueda de empleo depende más de los contactos personales del aspirante que de sus calificaciones técnicas.

En contrapartida, hay muchas ONGs que podrían tener una función importante en cuanto a la capacitación y la colocación en el empleo, sobre todo si su labor se enfoca a brindar atención preferente a personas de grupos desfavorecidos, personas con discapacidad, trabajadores mayores, minorías étnicas y gentes de otros grupos vulnerables.

Hay experiencias valiosas en países como Perú, donde el servicio de empleo combina los recursos del Estado, con los de ONGs, empresas privadas e instituciones de formación, todos con acceso a la misma base de datos. En otro caso interesante, en El Salvador, la organización no gubernamental Fundación Nacional para la Educación Integral, examina los antecedentes personales de los aspirantes a un empleo y se vincula directamente con pequeñas y medianas empresas para obtener posibles requerimientos¹².

10 Hernando Larrazábal y Gary Montaña: "Informe Analítico Final de Encuesta a la MyPE en Centros Urbanos de Bolivia". Aguilar y Asociados -Viceministerio de Microempresa, 2002

11 José Baldivia: "Desarrollo del Sector Productivo Empresarial", Cámara Nacional de Industria, 2011, Pág. 30

12 Véase, BID: *Oportunidades para la Mayoría*, Washington, DC, 2007

El mejoramiento de la productividad laboral tiene más posibilidades de lograrse cuando va de la mano de la expansión y el crecimiento de las empresas, junto con una ampliación de las aptitudes de los trabajadores que empalme con la demanda de trabajo y al mismo tiempo que se afina la capacidad del mercado de trabajo para asignar mano de obra de forma eficiente. Ciertamente, resolver los problemas de la productividad laboral, mejores remuneraciones y desarrollo de aptitudes, es algo que requiere de cambios importantes tanto en los sistemas de educación y capacitación como en los servicios de intermediación laboral, así como de esfuerzos redoblados para integrar a la fuerza de trabajo informal.

No hay duda de que el sector empresarial tiene un papel decisivo en la capacitación laboral, pero no menos importante es el aporte que las ONGs podrían dar al desarrollo de un mercado de capacitación y asistencia técnica, competitivo y de mayor calidad, en estrecha colaboración con las empresas, tanto en materia de contenidos y metodologías como también en cuestiones tales como la financiación de programas, el registro de entidades de capacitación y de demandantes de empleo, la otorgación de documentos de certificación, una base de datos de la oferta y demanda de servicios, etc.

Naturalmente que este propósito podrá cumplirse mejor en el marco de una política gubernamental de apoyo a la productividad y la capacitación laboral, una política capaz de generar mecanismos de coordinación y captación de recursos, de manera de revertir el actual panorama de dispersión y fragilidad de los múltiples pequeños centros de apoyo a la capacitación.

Apoyo a comunidades locales

Un tercer campo de acción conjunta de las empresas y ONGs, posible de ser impulsado, tiene que ver con la atención de las poblaciones del entorno socio-geográfico dentro del cual se desenvuelven los emprendimientos empresariales y que muchas veces pueden llegar a constituirse en grupos de interés crítico para la viabilidad y sostenibilidad de tales proyectos. Es lo que ocurre, sobre todo, con los proyectos mineros, petroleros, forestales, cementeros y otros, que implican la explotación de recursos naturales y la afectación de territorios ocupados por comunidades indígenas y rurales.

En estos casos, las necesidades pueden abarcar ámbitos tan variados como la oferta de empleo para las gentes de lugar, obras de infraestructura productiva, programas de salud, educación, cultura, medio ambiente, vivienda, saneamiento, equipamiento urbano y muchos otros.

Para encarar este tipo de proyectos, hay empresas que han optado por desarrollar una capacidad propia a través de sus departamentos de responsabilidad social u otros similares o bien por delegar dichas tareas a fundaciones creadas por ellas mismas. Si bien estas son modalidades que puede asegurarle a la empresa un control sobre todo el complejo proceso de ejecución de los proyectos de RS, es posible también que no sea la forma más eficiente y efectiva, dado que ello supone que la gerencia empresarial deba tomar responsabilidad directa sobre operaciones que requieren de otra lógica de gestión, de otra expertise.

Esta es la razón por la cual otras empresas preferirían delegar las tareas de RS a organizaciones no gubernamentales, mediante contratos específicos y de duración limitada, aliviándose de mantener un personal permanente a su cargo. He aquí un campo de relacionamiento que puede propiciar vinculaciones provechosas entre las empresas y ONGs.

Desde ya, existen entidades que lúcidamente han captado los beneficios de asociarse a empresas y gremios empresariales, lo cual no hace sino abonar la idea de la conveniencia de mancomunar los esfuerzos del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales, en acciones de cooperación con ventajas mutuas para las dos partes y, por supuesto, para la población beneficiaria.

Como fuere, y más allá de los beneficios de la realización del tipo de proyectos productivos y sociales, como los esbozados en estas líneas, interesa subrayar el potencial de desarrollo de nuevas modalidades (privadas) de producción de bienes públicos en Bolivia, con capacidad de cristalizar las iniciativas de responsabilidad social de las empresas y los objetivos de desarrollo social de las ONGs, multiplicando las opciones de atender las necesidades colectivas con un sentido de solidaridad, compromiso humanitario y eficiencia gerencial.

Desde este punto de vista, es plausible que una alianza empresas-ONGs por el desarrollo social no sea ya percibida como una idea descabellada y sí más bien como una manera novedosa de replantear el dilema de cómo fortalecer la vida de una sociedad civil autónoma, que, a su vez, se constituya en el cimiento sólido de una ciudadanía activa que protagoniza la vida democrática de la sociedad.

Capítulo 5. Microfinanzas: ¿Un Modelo de Inclusión de los Pobres?

José Baldivia Urdininea¹

1. Introducción y Método

Las ONG financieras constituyen un buen referente para el análisis del rol que pudieran tener en el futuro las organizaciones no gubernamentales o fundaciones en general en lo que tiene que ver con el desarrollo o los impactos sociales. Lo son porque tuvieron éxito en la misión que se plantearon y lograron superar la principal traba que en todos los países en desarrollo tienen este tipo de instituciones: su dependencia de financiadores extranjeros.

Los impactos de las microfinanzas puede ser estudiados desde dos puntos de vista: i) sus efectos en la conformación de un sistema financiero inclusivo (su alcance, penetración, resultados y solidez así como su incidencia en el desarrollo económico nacional y ii) sus efectos en la reducción de la pobreza de sus beneficiarios-clientes.

El primer enfoque es relativamente fácil de verificar, en la medida en que se cuenta con información emitida por las propias instituciones, la misma que es verificada tanto por las autoridades como por diversas instancias de seguimiento. Existen para ello benchmarks y ratings de evaluación que recogen de manera sistemática estos indicadores. El impacto en la pobreza, en cambio, es más difícil de evaluar en la medida en que requiere i) requiere costosos y complicados sistemas de medición de condiciones que no siempre son económicas (ingresos, inversión) sino también de bienestar (educación, salud, nutrición) y de construcción de capital social (empoderamiento de mujeres, participación en la comunidad)² ii) no existe una relación de causalidad directa entre servicios financieros y cambios en los niveles de pobreza iii) el trabajo de las ONGs financieras es lo suficientemente complicado como para que asuman ellas mismas el seguimiento de indicadores de pobreza, restando recursos a su actividad central o pero aún, utilizando en ello parte de los ahorros que captan.

Dentro de ambos enfoques resulta importante la autosostenibilidad o el acceso a fuentes nacionales y seguras de financiamiento, como condición instrumental para el mejor cumplimiento de su misión por parte de las ONG financieras

Estos elementos (inclusión, impacto en la gente, autosostenibilidad e incidencia en el desarrollo) serán analizados a continuación en la medida de la existencia de información, con objeto de evaluar, de manera somera, el rol desempeñado en el país por las ONG

1 Es economista y periodista. Es Gerente del Fondo de Capital de Riesgo del PFDE de Procrédito. chingo47@yahoo.com.ar

2 Gutierrez Goiria, Jorge y Berezo Diez, Jorge. *Introducción a las Microfinanzas como Instrumento de Desarrollo*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 2010.

financieras. Para los fines de nuestro análisis, de aquí en adelante se excluye a BancoSol, Los Andes Procredit y FIE de las estadísticas de la banca convencional y se los incluye en las de las entidades de microfinanzas reguladas, junto a los Fondos Financieros Privados (FFP).

2. Desarrollo del Servicio Autosostenible

Las ONG financieras nacieron en un entorno económico de estabilidad a partir de 1985. Su servicio se orientó a un mercado desatendido por la banca comercial y donde la banca estatal había fracasado. Esta última había tenido como resultados negativos i) su contribución al crecimiento de la deuda externa ii) el soporte del TGN a sus saldos en contra ii) la configuración de visiones perversas tales como que si el crédito no es devuelto, no hay daño iv) la politización de las decisiones sobre el crédito v) sus proyectos "estratégicos" que resultaron inviables.

Los orígenes del trabajo financiero de las ONG se remontan al periodo 1983-1990, cuando percibieron que los campesinos, artesanos y microempresarios que recibían su apoyo técnico-productivo requerían además insumos y equipos, por lo que organizaron fondos rotativos y programas de crédito subsidiados, los que se agotaron por incumplimiento y condonación y por no poder soportar sus costos operativos tras el retiro de los donantes. Pero aprendieron del fracaso:

- Se especializaron en crédito, dejando a otros el apoyo productivo y la asistencia técnica.
- Empezaron a cobrar intereses reales de modo que de cubrir sus costos y garantizar la sostenibilidad de su servicio.
- Su crédito se orientó por la demanda y la capacidad de pago de los productores, en vez de ser dirigidos por los paquetes tecnológicos que deseaban promocionar.
- Dejaron de percibir al comerciante como un escollo apropiador de excedentes ajenos para tratarlo como actor de la conexión de la producción con el mercado.

Entre 1990 y 1997 Las ONG desarrollaron servicios microfinancieros especializados, cuya fuente de sostenibilidad era la tasa de interés, pero se percataron además que:

- La microempresa requiere celeridad, pues actúa ante oportunidades, por lo que se necesitaba un sistema de evaluación del flujo de caja de los clientes, de su voluntad de pago y de seguimiento de sus cambiantes actividades y domicilios, lo que hacía caro el servicio y elevada la tasa de interés.
- Requerían ampliar la escala de sus operaciones para alcanzar el punto de equilibrio y reducir la tasa.

- La demanda es enorme, pues en la estructura empresarial boliviana la microempresa es mayoritaria; por lo tanto, en vez de donaciones limitadas y cambiantes era necesario captar ahorros del público.

3. Independencia de Recursos y Acceso a Servicios de Ahorro

La permanencia del servicio es condición fundamental, por lo que algunas ONG financieras transitaron de instituciones sin fines de lucro a entidades lucrativas sometiéndose a la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras con objeto de captar ahorros del público y lograr la autosostenibilidad. Con objeto de garantizar se mantenga el mandato de atender a sectores pobres que no tenían acceso al sistema tradicional de financiamiento retuvieron para sí la mayor parte del paquete accionario (Gráfico N° 1). Los otros socios fueron en general agencias públicas o privadas de cooperación y en menor medida inversores particulares, pero se trató del primer esfuerzo de convergencia en torno a una misión social de ONG nacionales, cooperación internacional, ONG extranjeras y algunos empresarios nacionales que en muchos casos sólo dieron un aporte simbólico, pero comprometieron su nombre en el capital accionario.

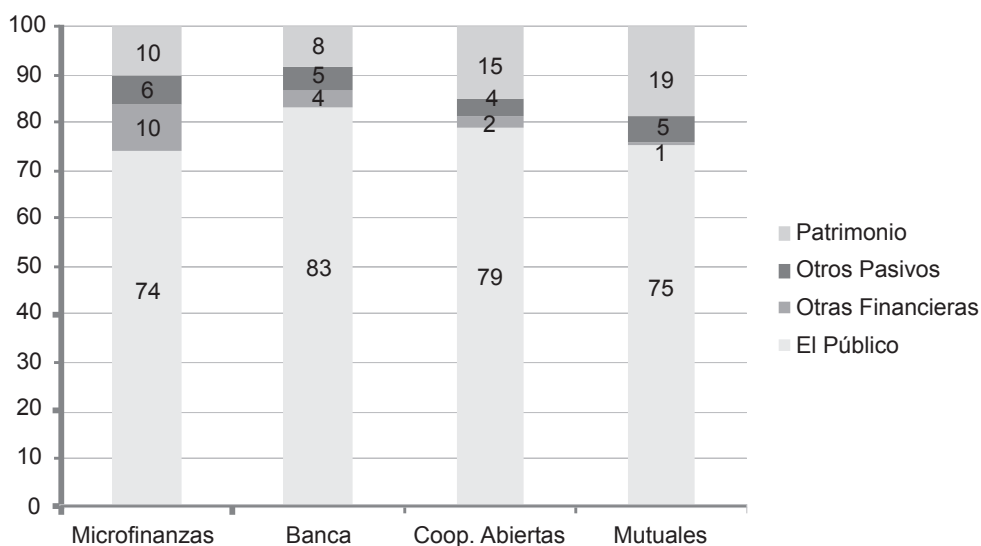
**GRAFICO N° 1 Primer gran hito:
FORMACIÓN DE EMPRESAS DE MICROFINANZAS**

ONG IMPULSORA	EMPRESA CREADA					
	Nombre	TIPO DE ACCIONISTAS IMPULSORES				
		ONG Generadora	Organismo Internacional	ONG Extranjera	Fondos Especializados	Inversores Privados
PRODEM	Banco Solidario S.A.	X		X	X	X
PROCREDITO	PRODEM FFP S.A.	X				X
	Caja los Andes FFP.S.A.	X	X		X	X
FIE	FIE FFP S.A.	X	X	X		X
ANED	EcoFuturo FFP.SA	X	X			X
FADES						
CIDRE						
IDEPRO						

Fuente: Baldivia. Las Microfinanzas: Un mundo de Pequeños que se Agrandan.

La captación del ahorro del público no resultó tarea fácil para las entidades transformadas, probablemente debido a que los microempresarios y la clientela en general carecían de razones para confiar en su solidez, por lo que durante varios años debieron acudir a instituciones financieras nacionales o internacionales de segundo piso como las estatales NAFIBO y FONDESIF. Sin embargo, a partir de 2003 la principal fuente de sus recursos pasó a ser la captación los depósitos de sus ahorristas.

GRAFICO Nº 2 Microfinanzas Reguladas
Origen de los Fondos (% Julio 2011)



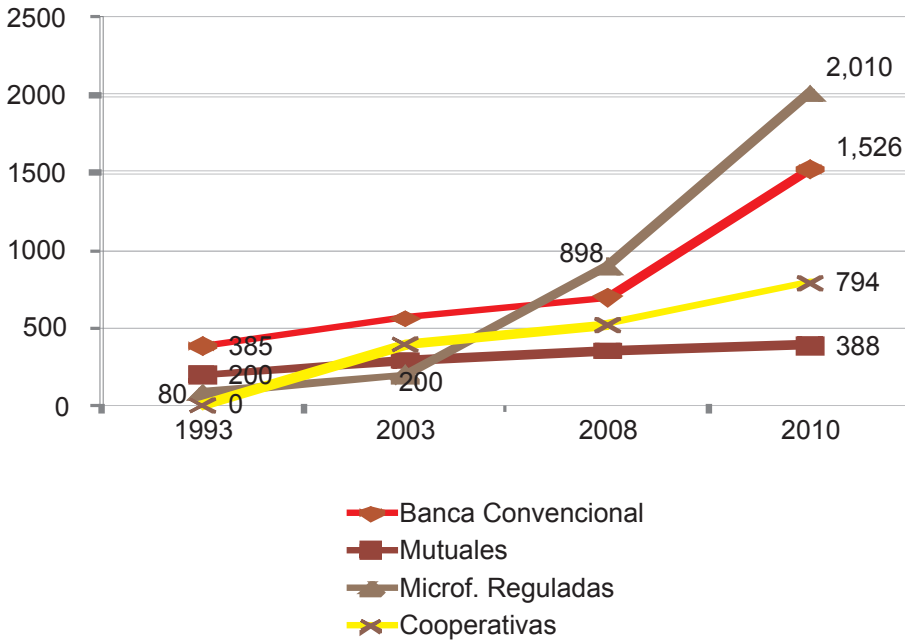
Fuente: Elaboración propia sobre datos ASFI y ASOFIN

El Gráfico Nº 2 muestra que al presente el sistema de microfinanzas reguladas obtiene el 74% de los recursos que presta de la captación de ahorro del público, más o menos en igual proporción que el resto de las instituciones del sistema. De esta manera, contribuye a la bancarización de sectores importantes de la población que anteriormente no ahorraban o lo hacían mediante medios tradicionales, en espacios secretos del hogar o "bajo el colchón" como popularmente se afirma. Dado que no se produjo una caída en las captaciones que las otras entidades financieras hacen de los ahorros del público, es plausible suponer las captaciones de las microfinanzas son producto de la captura de una nueva clientela ahorradora y por lo tanto se trata de una ampliación del universo bancarizado en el país.

Que el crecimiento de las captaciones de las instituciones de microfinanzas no se produjo a costa de arrebatarse ahorristas al resto del sistema se demuestra en el Gráfico Nº 3, en el que se constata que la banca convencional nunca dejó de crecer en el número de ahorristas, aunque se evidencia también que a partir de 2003 su crecimiento fue mucho más lento que el de aquellas. De este modo, al finalizar el 2010 las microfinancieras reguladas casi duplicaban a la banca convencional en número de depósitos tanto en cuentas de ahorro como en depósitos a plazo fijo y cuentas corrientes (2.010.000 cuentas, frente a 1.326.000 de la banca, 794.000 de las cooperativas y 388.000 de las mutuales). En términos porcentuales, las microfinancieras tenían en diciembre de 2010 el 42.5% de las cuentas de ahorro del país, mientras que la banca convencional el 32.4% y las cooperativas abiertas el 16.8% y las mutuales el 8.2%³.

3 ASFI Y ASOFIN

GRAFICO Nº 3 Evolución de los Depósitos
(Miles de Cuentas)



Fuente: Elaboración Propia sobre datos ASFI y ASOFIN

Que el crecimiento de la captación de ahorros por las entidades de microfinanzas se produjo principalmente entre los microempresarios y en general los pequeños ahorristas, se evidencia en el hecho de que a pesar de tener más ahorristas que el resto del sistema, tienen un menor monto de recursos captados: \$us 1.844.000 frente a \$us 6,300.000 de la banca convencional⁴. De todos modos, el monto de ahorro captado por las microfinancieras creció en 1.266% entre el 2000 y 2010, mientras que el de la banca convencional lo hizo sólo en 57% en ese mismo lapso.

De esta manera, mediante la formalización como entidades financieras supervisadas, varias ONG lograron su independencia de las donaciones y de otras fuentes de financiamiento y simultáneamente posibilitaron el acceso a servicios de ahorro a un número muy importante de pequeños ahorristas, los mismos que, a juzgar por el número de cuentas existente, superan los 2 millones de personas. A diciembre de 2010, sus captaciones equivalían al 7.1% del PIB nacional y sus depositantes representaban el 48% de la Población Económicamente Activa⁵.

Por otro lado, las ONG financieras que no se transformaron en reguladas permanecen operando como entidades que no captan ahorros, tienen carteras de crédito menores que las reguladas, ponen énfasis en la población rural aunque tienen también carteras urbanas y optaron por denominarse Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD). Las principales son ANED, CIDRE, CRECER, DIAKONIA, EMPRENDER, FONDECO,

4 ASFI Y ASOFIN
5 INE y ASOFIN

FUBODE, FUMBODEM, IDEPRO, IMPRO, PROMUJER y SARTAWI. Sus características son:

- i) están especializadas en crédito y utilizan el manual de cuentas de la ASFI, lo que les permite llevar indicadores de eficiencia
- ii) tienen carteras crediticias importantes, pero sobre todo un número de clientes elevado
- iii) tienen un sistema de autoregulación, que consiste en normas administrativas, financieras y contables autoimpuestas⁶
- iv) continúan desarrollando innovaciones, como microleasing, micro warrant, capital de riesgo, incubación de empresas, bancos comunales, etc.
- v) se encuentran en un proceso de adecuación para ser supervisadas por la ASFI con objeto de habilitarse para captar ahorros del público, es decir, van también en busca de autosostenibilidad total.

Varias de estas IFD han logrado la autosostenibilidad operativa, entendida como la capacidad de generar ingresos propios para cubrir sus costos de operación, con independencia de los subsidios⁷ y vienen logrando la autosostenibilidad financiera, es decir, la capacidad de generar sin subsidios, ingresos suficientes para cubrir los costos operativos y financieros (costo del dinero, reserva para incobrables, costos por inflación y de oportunidad) y finalmente cubrir las obligaciones de los pasivos⁸.

Por otra parte, la sostenibilidad financiera está relacionada con la capacidad de la clientela para ahorrar. Es decir, el mismo instrumento que sirve a los ahorristas para enfrentar emergencias, permite operar a las microfinanzas de manera sostenible haciendo que los ahorros sean la fuente más importante de los recursos que prestan⁹.

4. El Acceso al Crédito y la Sostenibilidad

El impacto de las ONG -tanto de las que se formalizaron en sociedades anónimas como de las IFD- es mucho más notable por el acceso al crédito que brindaron a millones de pequeños empresarios y prestatarios en general. El Gráfico N° 4 muestra que las instituciones reguladas de microfinanzas se iniciaron en 1993 con una modesta cartera de \$us 11 millones (cuando la banca ya contaba con un portafolio de \$us 850 millones). Al presente las distancias se han acortado significativamente pues las microfinancieras cuentan con una cartera de más de 2 mil millones de dólares, que equivale a poco más de la mitad de la de la banca convencional.

6 Taller "Desarrollo del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras no Fiscalizadas. PROFIN-COSUDE-FINRURAL. Cochabamba, Marzo de 2001

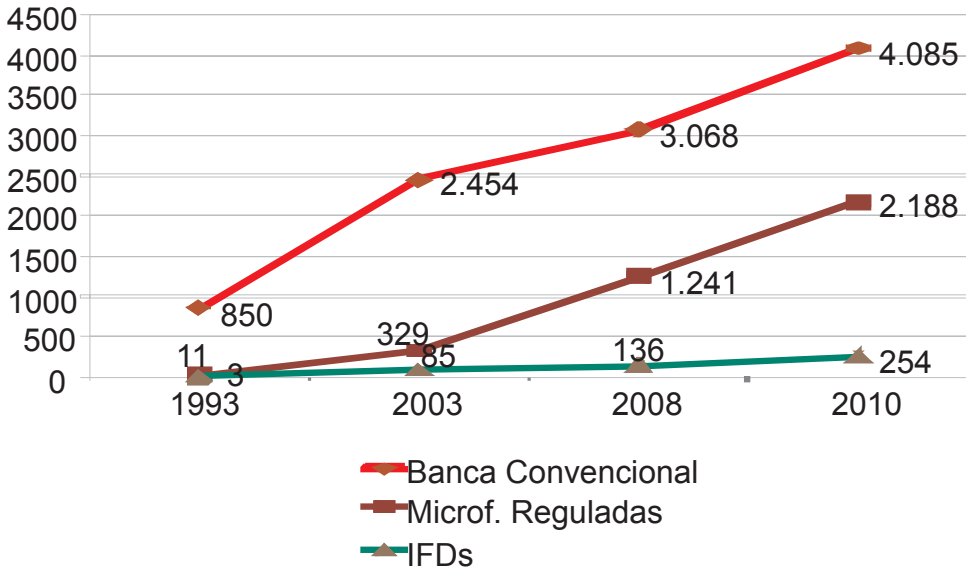
7 Rodríguez, Tania. *Autosostenibilidad Financiera e Instituciones de Microfinanzas en Bolivia*. FUNDAPRO. La Paz 1998

8 *Ibidem*

9 Biciato, Francesco; Foschi Laura; Bottaro, Elizabetta y Ivardi Ganapini, Filippo. *Microfinanzas en Países Pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador*. CEPAL. Santiago 2002,

El crecimiento de la cartera de las IFD es menos espectacular, pero también importante, pues en el mismo periodo pasó de \$us 3 millones a \$us 254 millones, con la ventaja de que brindan acceso a sectores más difíciles de atender, tanto por su tamaño como por su hábitat rural.

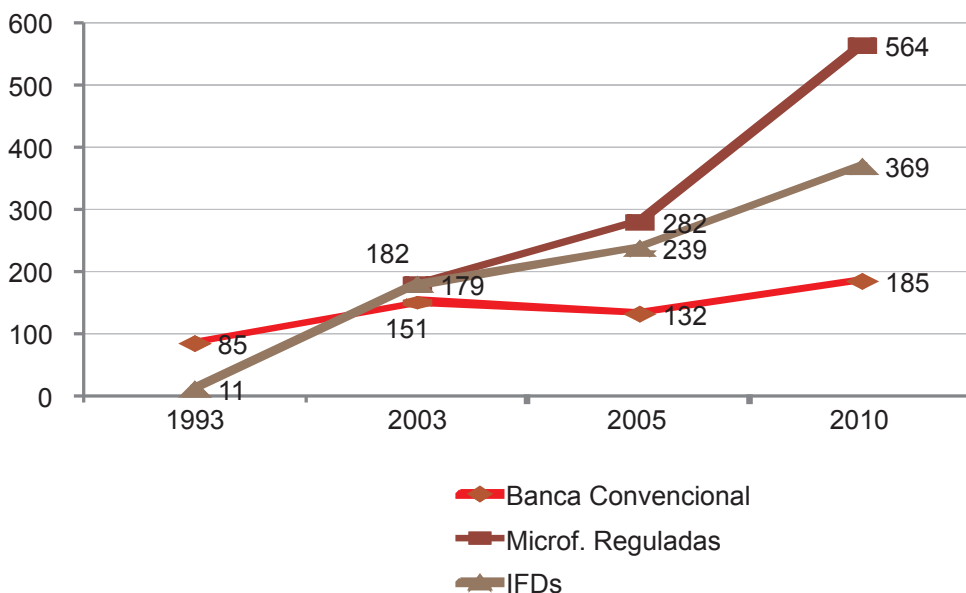
GRAFICO Nº 4 Evolución de la Cartera de Crédito
(\$us miles)



Fuente: Elaboración Propia sobre datos ASFI, ASOFIN y FINRURAL

El tamaño del promedio de los créditos, es ilustrativo del tipo de población al que llegan las instituciones. En la banca convencional ese promedio es de \$us 20.800, en las Mutuales de \$us 11.619, en las Cooperativas Reguladas de \$us 3.474; en las Microfinanzas reguladas de \$us 1.662 y en las IFD de \$us 497. Quiere decir que el sistema microfinanciero en su conjunto llega a los estratos poblacionales más pobres del país, los mismos que en su gran mayoría desarrollan actividades económicas, es decir, son microempresarios que demandan pequeños montos de dinero para ponerlos en alta rotación

GRAFICO Nº 5 Evolución de la Cartera de Crédito
(Miles de clientes)



Fuente: Elaboración propia sobre datos ASFI, ASOFIN y FINRURAL

El Gráfico Nº 5 muestra la consecuencia lógica de esta especialización de las instituciones de microfinanzas en el pequeño crédito: teniendo una cartera menor que la banca, tienen un número mucho más grande de clientes: 564.000 las de finanzas reguladas y 369.000 las IFD, frente a 185.000 de la banca convencional. Entre 1993 y 2003 estas instituciones se encontraban en fase de maduración, pero a partir de ese último año empezaron a incidir de manera determinante en la intermediación financiera nacional, pudiendo afirmarse que al presente constituyen parte indispensable del sistema financiero en tanto fuente de crédito de casi un millón de empresas familiares si se suma la cartera de las entidades reguladas y de las no reguladas, pues cada una por su lado ha superado en número de clientes a la banca convencional. Un crecimiento de esta naturaleza, es demostrativo de que estas instituciones cumplen un importante rol en la generación y consolidación de los pequeños negocios, los que a su vez constituyen el principal mecanismo de contención del desempleo en el país.

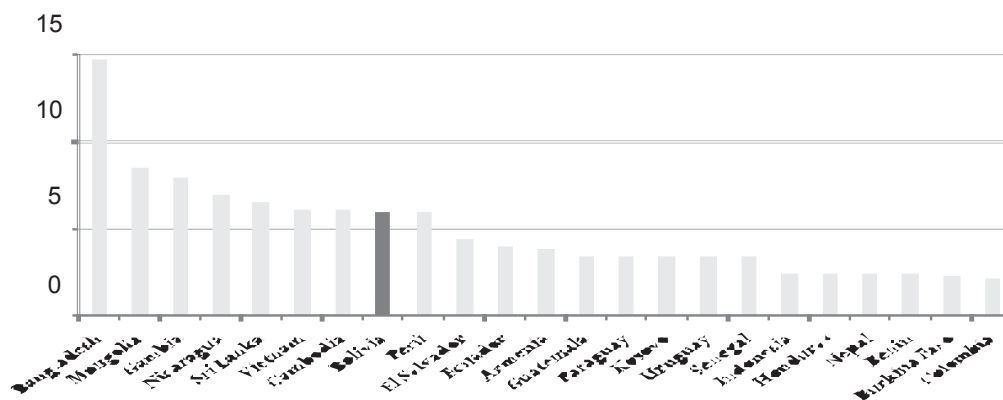
La preferencia de los microempresarios por las instituciones de microfinanzas tiene que ver con las condiciones de los créditos: i) en gran parte de las operaciones la garantía es solamente el flujo de caja positivo del negocio ii) los montos pequeños están adaptados a las necesidades de los demandantes iii) la rapidez en la atención de las demandas, debido a la mayor cantidad y especialización del personal.

La penetración crediticia de las microfinanzas reguladas equivalía en 2010 al 9,6% del PIB y sus prestatarios al 13.4% de la Población Económicamente Activa¹⁰. Quiere ello decir que la profundización financiera en Bolivia (cartera bruta/PIB) sería solamente del 24.5% si no se contara con la actividad del sector de microfinanzas, con el apoyo del cual llega al 35.3%.

10 INE y ASOFIN

El Gráfico N° 6 da cuenta de la incidencia de las microfinanzas en el país, el mismo que en América Latina tiene la mayor cantidad de prestatarios en relación con la población total y que a escala mundial se encuentra entre los de mayor penetración del servicio de microcrédito: 6% de la población nacional. Si se considera el tamaño de los créditos y que en Bolivia la pobreza tiene una incidencia importante, se hace evidente que las microfinanzas nacionales han logrado el acceso masivo al financiamiento de sectores de pobreza que normalmente no accedían a este tipo de servicios.

GRAFICO N° 6 Prestatarios de Microfinanzas en Relación a la Población Total



Fuente: Microfinance Información Exchange

Desde el punto de vista del desarrollo, el financiamiento al sector productivo es central en la medida en que es el genera valor agregado, empleo y dinamiza el conjunto de la actividad económica nacional. En ese sentido, la cartera de crédito de las microfinanzas reguladas destinó en 2010 \$us 418 millones a sectores productivos, lo que representa el 22% de su portafolio total y el 21% del total de sus clientes. Ello es congruente con la estructura económica del país, en la que el sector productivo es minoritario respecto al comercio y los servicios. Así por ejemplo en la micro y pequeña empresa urbana, solamente el 18% de las unidades económicas se desempeñan en el sector productivo, correspondiendo el 46% a comercio y el 36% a servicios¹¹.

Por su parte, las IFD canalizaron el 12.31% de sus préstamos al sector productivo, aunque en el área rural el 42% de ellos tuvieron un destino productiva, principalmente la agricultura¹².

5. El Acceso Físico

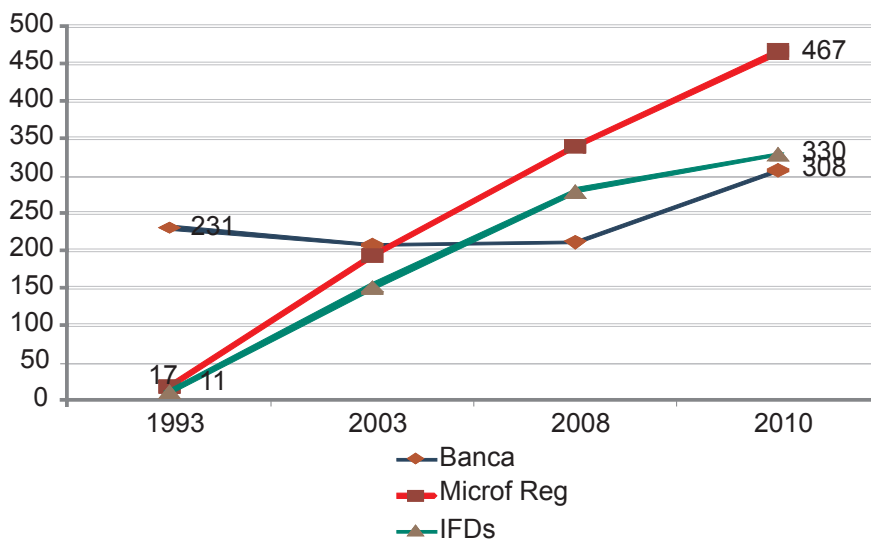
Para lograr esta cobertura en sus servicios de crédito, ahorro, cambio de moneda, giros, cobro de servicios básicos (agua, energía y telefonía), pago de salarios y bonos, recepción de aportes y pago de impuestos, el sistema de microfinanzas desarrolló una importante red de agencias, sub agencias y puestos de atención a la población, con una evolución casi vertiginosa desde 2003, lo que le ha permitido superar a la banca en número de

11 Baldivia, José. *Desarrollo del Sector Productivo. Obstáculos y Propuestas de Solución*. Cámara Nacional de Industrias. 2011.

12 FINRURAL. Boletín Financiero IIFD a diciembre 2010

agencias, pues si se suman las de las entidades reguladas y las de las no reguladas, llegan caso a 800 en todo el país, mientras que la banca solamente cuenta con 308, especialmente luego de su expansión a partir de 2008. (Gráfico N° 7). La cantidad de puntos de atención a los clientes de ahorro y crédito es parte de la penetración de la microfinanzas y de su contribución al acceso brindado a cada vez más usuarios.

GRAFICO N° 7 Evolución del Número de Agencias



Fuente: Elaboración propia sobre datos ASFI, ASOFIN y FINRURAL

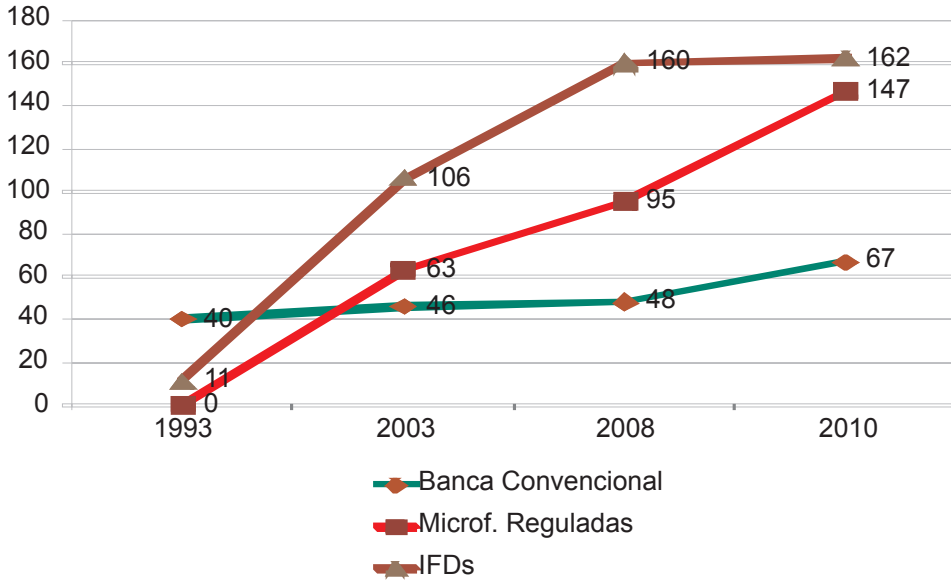
Para atender estas agencias las microfinanzas reguladas cuentan con 8.807 empleados y las no reguladas (IFD) con 2.518, totalizando 11.634 personas, mientras que la banca convencional cuenta con 7.306, las cooperativas con 1.556 y las mutuales con 506.

6. El Acceso de la Población Rural

La pobreza de Bolivia se concentra con mayor profundidad en el área rural, donde la misma no solamente se refiere a insuficiencia de ingresos, sino también a la ausencia de servicios básicos y de falta de oferta de servicios de apoyo a la producción. Tratándose de una población agricultura, la ausencia o insuficiencia de asistencia técnica, transferencia de tecnología y crédito constituyen graves limitaciones. Las microfinanzas, especialmente las IFD han puesto por ello énfasis en la atención de la población rural del país, mediante la apertura de un importante número de agencias en ese contexto. El Gráfico N° 8 muestra la evolución de esas oficinas, donde se percibe el dominio absoluto del sistema regulado y no regulado de microfinanzas: 309 agencias, frente a 67 de la banca convencional. La presencia es las cooperativas y mutuales es mucho menor.

Finalmente, según el lugar de su presencia y las características de su clientela las instituciones aplican diferentes tecnologías crediticias: Las reguladas aplican créditos individuales, solidarios y asociativos, mientras que la IFD aplican créditos individuales, asociativos, solidarios y bancos comunales.

GRAFICO N° 8 Evolución de Agencias Rurales (Nº)



Fuente: Elaboración propia sobre datos ASFI, ASOFIN y FINRURAL

A fines de 2010, la cartera rural de las instituciones de microfinanzas reguladas afiliadas a ASOFIN llegó a \$us 470 millones, representando el 22% de su cartera total y el 24.4% de sus clientes de crédito. De la misma manera, cuenta con \$us 207 millones de pequeño depósitos rurales, que representan el 11.6% del total de sus captaciones y el 21.4% del total de sus ahorristas. La incidencia no es menor si se toma en cuenta que el censo de 2001 indicaba que solamente el 37% de la población boliviana era rural; 10 años después y con la acelerada urbanización que vive el país es probable que ese porcentaje se haya reducido al 29%. Ello equivale a decir que las microfinanzas tienen una muy importante cobertura rural, la misma que además viene creciendo de manera sistemática desde 2005. Es más importante aun si se considera que la pobreza en el área rural tiene una incidencia del 78%, afectando a 2,7 millones de personas¹⁴.

Por su parte, las IFD en diciembre de 2010 tenía una cartera rural de casi \$us 93 millones, que representa el 39% de su cartera total, en beneficio de 109.195 clientes (el 33% del total de sus beneficiarios),

7. Equidad de Género

Otro núcleo poblacional reconocido como más afectado por la pobreza en general y por la derivada de condiciones de discriminación es el de las mujeres, el mismo que se ha constituido en el principal generador de la masa de clientes de las microfinanzas de Bolivia, tal como lo demuestran los siguientes datos a diciembre de 2010 consignados en el Cuadro N°1.

14 UDAPE 2002

Cuadro N° 1 Clientes de Microfinzas según Género

Indicador	Microfinanzas Reguladas	IFD
N° de Cuentas de Ahorro	Hombres 947.454 (48.7%)	
	Mujeres 994.748 (51.1%)	
	Empresas 3.496 (0,1%)	
N° de DPF	Hombres 22.926 (39.8%)	
	Mujeres 29.032 (50.4%)	
	Empresas 5.618 (9.7%)	
N° de Cuentas Corrientes	Hombres 1.029 (56.1%)	
	Mujeres 500 (27.2%)	
	Empresas 305 (16.6%)	
N1 de Clientes de Crédito	Hombres 287.730 (51%)	Hombres 67.200 (20.4%)
	Mujeres 275.943 (48.9%)	Mujeres 261.546 (79.6%)
	Empresas 187 (0.93%)	

Fuente: Elaboración propia sobre datos ASOFIN y FINRURAL

La información anterior muestra que existe una muy importante participación e las mujeres en los servicios de las instituciones de microfinanzas, en algunos casos incluso en una mayor proporción que los varones, lo que permite inferir sobre la existencia de un empoderamiento de ellas tanto al interior del hogar como ante la sociedad, pues se trata de servicios que utiliza tanto para la seguridad de la familia ante eventuales contingencias (diferentes formas de ahorro), como para la generación de ingresos (crédito y cuentas corrientes).

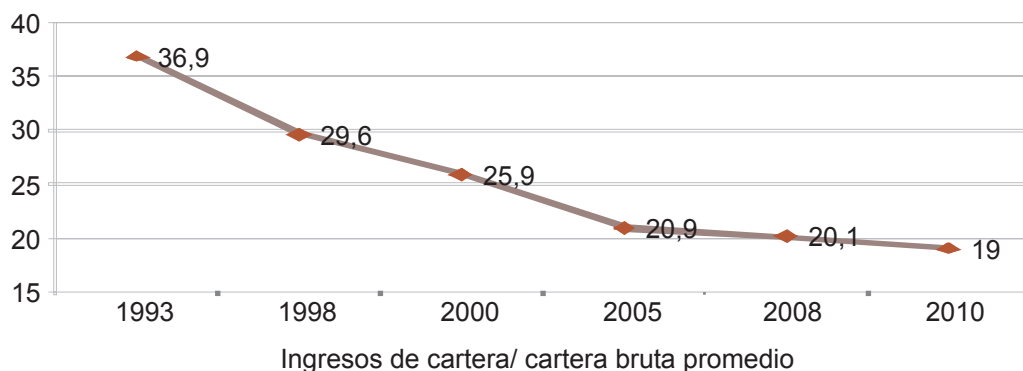
El microcrédito al parecer coadyuva a aumentar la autoridad y el poder de las mujeres sobre los recursos que maneja al interior de sus familias y en su propio negocio. Cuando el financiamiento viene acompañado de capacitación, como en los bancos comunales, se producen además efectos en el desarrollo de destrezas en el manejo de cuentas e incluso en la lectura¹⁵.

8. El Costo del Acceso

Un tema de alta sensibilidad es la tasa de interés, la misma que es particularmente alta en el sistema de microfinanzas debido a sus costos comparativos mayores: i) pagan tasas pasivas algo más altas que la banca para hacer atractivos los depósitos ii) tienen previsiones regulatorias y voluntarias más altas iii) sus gastos son mucho mas altos en razón de la cantidad de personal necesario para evaluación de cada pequeño cliente. El sistema de microfinanzas reguladas muestra una tendencia constante a la reducción de las tasas activas (Gráfico N° 9), la misma que tiene que ver con dos procesos simultáneos: i) una mayor eficiencia administrativa por el aprendizaje y la competencia entre instituciones y ii) el crecimiento de su cartera y en general del volumen de sus operaciones le ha posibilitado economías de escala.

15 Villavicencio, Ricardo. *Importancia de las Microfinanzas para el Empoderamiento de las Mujeres*. FINRURAL. La Paz. 2003

GRAFICO Nº 9 Microfinanzas Reguladas: Evolución de la Tasa de Interés



Fuente: Elaboración Propia sobre datos de ASOFIN

La tasa de microfinanzas reguladas (19% en promedio) respecto a las que cobra la banca (7% en promedio) no parece tener un carácter crítico para los microempresarios, para quienes parece pesar más la no exigencia de garantías hipotecarias y el hecho de que en términos absolutos la tasa de interés signifique pequeñas sumas de dinero. Así por ejemplo, un crédito frecuente en las microfinanzas es por \$us 1.000 a la tasa promedio de 19% y a un año de plazo, implica para el microempresario una cuota mensual de \$us 92, donde el interés represente en su momento de mayor incidencia poco más de \$us 14. A su vez, para la entidad financiera representa un ingreso anual de solamente \$us 87.

La tasa promedio que cobran la IFD es algo más alta, pues a diciembre de 2010 se ubicaba en 23.98%, debió a que sus costos administrativo son también más altos, situados en alrededor del 16.5%¹⁶

Con la sumatoria de esos ingresos las microfinancieras deben analizar el flujo de caja del pequeños prestatario y hacerle seguimiento a un costo tan o más alto que el de una gran corporación; por lo tanto, para lograr su sostenibilidad institucional requieren la concurrencia de dos factores: que la tasa sea lo suficientemente alta y que la escala de operaciones lo suficientemente grande. A pesar de ello, su desempeño ha sido tal que las instituciones de microfinanzas reguladas de Bolivia aparecen con las tasas más bajas de América Latina, frente a países como México con tasas de microcrédito de 69.3%, El Caribe con 48.3%, Centro América con 26.9% y Sudamérica en general con un promedio de 27.1%.

Finalmente, el Gráfico Nº 10 muestra un acercamiento a lo que viene a ser la estructura de la tasa de interés en las diferentes instituciones del sistema financiero nacional, donde se observa que el rubro de mayor incidencia el de los gastos administrativos, con la diferencia que en las microfinanzas más de 12% del 19% cobrado como interés está compuesto por estos gastos. Esos costos se vinieron reduciendo desde 1997 - cuando eran del 17.7%, sobre la base de una mayor eficiencia y del crecimiento de la

16 FINRURAL. Boletín Financiero IFD

cartera. Se observa también que la utilidad o margen neto de estas instituciones representa el 2.65% de la tasa, lo que equivale a decir que sin alguna política pública estableciese por decreto una tasa tope promedio de 16% estas entidades empezarían a tener pérdidas y en relativamente corto plazo entrarían en situación de insostenibilidad o quiebra.

GRAFICO N° 10 La Formación de la Tasa de Interés
(como % de la cartera bruta promedio)

	Microf. Reguladas	Banca Convencional	Cooperativas	Mutuales
Ingresos por Cartera	18.97	7.11	S/d	7.55
Otros ingresos	2.27	8.89	1.77	5.13
Total Ingresos	21.24	16.03	17.71	12.68
Gastos financieros	3.93	2.15	3.64	1.48
Gasto por Incobrabilidad	2.4	1.2	1.6	0.57
Gastos administrativos	12.24	9.86	10.68	8.01
Otros Gastos	0.02	0	0.02	0.03
Total Gastos	18.59	13.21	15.94	10.09
Margen Neto	2.65	2.82	1.77	2.59

Fuente: Elaboración propia

A pesar de ello la rentabilidad de las instituciones reguladas de microfinanzas es más alta que la de los otros actores del sistema: 20.8% de ROE en 2009, frente a 17% de los bancos, 8% de las cooperativas y 7,5% de las mutuales. Por otro lado, ROE de la IFD es de 10.47%, inferior al de los bancos, pero superior al de las cooperativas y mutuales¹⁷.

9. Impactos en la Pobreza y otros Indicadores Sociales

Como se dijo, se trata de resultados más difíciles de medir y sobre los que no existen en el país estudios completos. Sin embargo existen algunas aproximaciones que es importante sintetizar.

En 1999 se realizó un estudio del impacto de FADES durante 1994-98, IFD que hasta ese año trabajó con el apoyo de la ONG Belga SOS FAIM por \$us 885.000. Con ese monto la institución logró una rotación que le permitió colocar \$us 4.2 millones en créditos para engorde de ganado, agricultura y comercialización de productos agrícolas en Tarija, Oruro, Potosí y la Paz. Los principales impactos fueron¹⁸:

- La producción agropecuaria promedio creció de 40% a 300%, según las zonas.

17 FINRURAL. Boletín Financiero IFD a junio 2011

18 SOS FAIM. Zoom Microfinanzas. Julio 2000

- El impacto sobre los ingresos varía de 29% a 85% según las zonas; la excepción fue Potosí, afectado por el fenómeno del Niño.
- Los ingresos del microcrédito para comercialización tuvieron como destino mejora de vivienda (35%), material y equipo de cocina (34%), bicicletas (24%), radios (19%) y educación de los niños (11%).

Por otra parte, un estudio de valuación de impacto más agregado realizado en 2003 por FINRURAL sobre los programas de microcrédito de ocho instituciones de diverso tipo: IFD, Instituciones reguladas y cooperativas de ahorro y crédito arrojó los siguientes resultados¹⁹:

- El ingreso: en los micro-negocios cuyas ventas no superaban \$us 500 por mes, se redujo en 18%; en los que vendían entre \$us 500 y \$us 2.000 se incrementó en 12% y en los que vendían más de \$us 2.000 por mes subió en 6%.
- El empleo: en los negocios que operaban con 1 ó 2 trabajadores redujo en 15%; en los que contaban 3 ó 4 trabajadores, se incrementó en 9% y en los que contaban con más de 5 creció en 6%.
- La inversión: en los negocios con capital inferior a \$us 500 se redujo en 19%, en los tenían entre \$us 500 y \$us 5.000 se incrementó en 13% y en los que superaban los \$us 5.000 aumentó en 6%.
- En el ingreso familiar: en las familiar con ingresos mensuales menores a \$us 200 se redujo en 12%, en los contaban con ingresos que oscilaban entre \$us 200 y \$us 2.000 en incrementó en 2% y en los que tenían ingresos superiores a \$us 2.000 subió en 10%.
- La seguridad alimentaria de lo hogares se incrementó en promedio en 10%.
- La prevención de la salud de los hogares mejoró en 4%
- La vivienda de los hogares mejoró en un 11%
- La autoestima de las mujeres mejoró en 13% en las que fueron sujeto de crédito.
- Las habilidades empresariales de las mujeres, medido en su capacidad de llevar registros contable sencillo se incrementaron en 13% en promedio
- Una correlación final permitió establecer que los negocios más pequeños, que tuvieron resultados económico-financieros negativos en gestión, desviaron parte del crédito a atender su seguridad alimentaria, la vivienda y la salud. Ello explica que las unidades de todos los tamaños hubiesen tenido resultados positivos en estos rubros.

19 FINRURAL. Impactos Agregados de las Microfinanzas en Bolivia

Un poco más tarde, en 2005, se realizó un estudio sobre el impacto de las microfinanzas en la educación en Bolivia²⁰ con la conclusión central siguiente: Para algunos hogares pobres el acceso al crédito tiene efectos conflictivos con la permanencia de los niños en el sistema educativo, pues a pesar de que aumenta la demanda por educación por el mejoramiento del ingreso, el mejor manejo del riesgo y la equidad de género, también descubren nuevas demandas para el trabajo infantil y recurrirán a él si saben o piensan que el costo de oportunidad del trabajo de sus hijos es superior al de la educación

Finalmente, las IFD desarrollaron y aplican un sistema de monitoreo de su desempeño social, el mismo que en 2010, arrojó los siguientes resultados para sus 13 entidades socias:

- El 92.3% de ellas orienta sus productos y servicios principalmente a personas de bajos ingresos así como a mujeres (61.5%) y área de pobreza (69.2%)
- Entre los impactos que esperan lograr en sus clientes predomina en interés por buscar cambios positivos en el capital de trabajo (76.9%), el capital de inversión (61.5%) y el empoderamiento de mujeres ((46%).
- A pesar de esta voluntad, no aplicaban herramientas de medición de sus impactos; solamente lo hacen desde hace un par de años.
- Los créditos otorgados por la tecnología de banca comunal están respaldados en un 99% por garantías sociales; en los grupos solidarios estas garantías se aplican en un 86%, y en los créditos individuales el 43%.
- El 46% de las entidades brinda acceso a sus clientes a por lo menos un sistema de microseguro, siendo el más común el de gastos funerarios con una cobertura del 80%.
- El 54% brinda a sus clientes servicios de giros y remesas
- El 54% realiza el pago de los bonos gubernamentales, salarios y servicios básicos.
- El 54% ofrece servicios de educación financiera y el 23% de educación no financiera.
- El 15% ofrece servicios de acceso a la salud
- El 15% ofrece servicios de desarrollo empresarial
- Al ser instituciones sin fines de lucro, el 100% de las instituciones reinvierte sus utilidades operativas.

10. Conclusiones

- Las instituciones de microfinanzas nacieron para atender un sector poblacional

20 Maldonado, Jorge y Gonzalez Vega, Claudio. *Impacto de las Microfinanzas en la Educación Formal de los Niños de Bolivia. Desarrollo y Sociedad*. Universidad de Los Andes. Bogotá. Noviembre 2005.

que desarrolla actividades económicas de pequeña escala desatendido por el sistema financiero tradicional y atendido erráticamente por el Estado. Esta orientación es importante en el país, caracterizado por la escasa generación de empleo formal y la presencia de una masa importante de autoempleo bajo la forma de microempresas, la mayoría informales.

- Las microfinanzas tienen un papel social crucial creando directa e indirectamente nuevas oportunidades de trabajo para los grupos sociales más desprotegidos. No tienen un rol declarado en la salud y la educación, pero cumplen un papel en esos sectores a partir de i) los mayores ingresos de los microempresarios exitosos les permite atender de mejor manera sus necesidades de la familia ii) una parte de los microcréditos de libre disponibilidad son destinados por los prestatarios a atender sus contingencias de educativas y de salubridad.
- La demanda reiterada de los microempresarios por los servicios de las entidades de microfinanzas constituye un indicador de la preferencia de esta clientela por ellos, la misma que se basa en la utilidad que le representa. A su vez, la baja morosidad constituye un indicador indirecto de que no existen efectos perniciosos o que empeoren la situación de los beneficiarios.
- La permanencia del servicio constituye una necesidad de cualquier usuario, por lo que las instituciones de microfinanzas buscaron esta continuidad de su servicio en la autosostenibilidad, la misma que fue alcanzada por ellas mediante su sometimiento a la regulación de la autoridad de regulación financiera. Las que no optaron por este camino tuvieron un crecimiento menor y hoy se encuentran en un proceso de adecuación a la regulación.
- Los ámbitos académicos y políticos esperan de las microfinanzas que i) logren la inclusión financiera de sectores que no tienen acceso al sistema financiero tradicional ii) generen empleo iii) apoyen la generación de empresarios iv) ayuden al empoderamiento de las mujeres v) alivien la pobreza vi) apoyen la seguridad alimentaria y vii) financien la vivienda de los hogares de bajos ingresos²¹. Claramente lograron los cuatro primeros puntos (de i a iv) y existen indicios de que contribuyen parcialmente al resto de los efectos esperados, con excepción del último, referido a la vivienda.
- Los objetivos sociales (educación, salud, vivienda, pobreza) son seguramente más importantes que los financieros, pero es obvio que no se pueden resolver si no se ha resuelto el problema financiero de los pobres. Por otro lado los estudios para medir su cumplimiento son difíciles y costosos, pero sobre todo sus resultados suelen ser menos espectaculares de lo previsto y tienen complicaciones para demostrar que son las microfinanzas las desencadenantes de las mejoras. Por último, en tanto actores económicos, no todos los microempresarios tienen iguales capacidades y suerte en sus emprendimientos²².

21 Gonzalez Vega, Claudio. *Reflexiones sobre el Impacto de las Microfinanzas*. Presentación Academia de Centroamérica. Junio 2011

22 Gutierrez, Jorge y Berezo, Jorge. Op ant cit

- La inclusión financiera implicó el acceso de nuevos estratos poblacionales a una gama diversa de servicios financieros que permitieron a sus clientes i) aprovechar las oportunidades para quienes no contaban con recursos propios para hacerlo por su cuenta, lo que se tradujo en un incremento de su ingreso ii) acumular activos para comercializarlos en un momento de mejor precio iii) ayudar a la estabilización del consumo iv) hacer frente a gastos imprevistos²³.
- Las microfinanzas bolivianas fueron pioneras en diseñar herramientas para manejar los flujos de una población de ingresos bajos, irregulares e impredecibles y que sin embargo maneja sus finanzas cotidianamente. Esas herramientas son costosas en su manejo diario y ello les impide la reducción significativa de las tasas de interés.
- El éxito de las microfinanzas en Bolivia desde el punto de vista de su impacto consiste en i) el desarrollo de instituciones solventes, confiables y sostenibles ii) la amplitud, profundidad y variedad de su cobertura iii) la calidad de sus servicios en relación un costo (tasa de interés) que se continúa reduciendo iv) la estabilidad frente a eventos sistémicos como los estancamientos cíclicos de la economía nacional v) la baja mora de la cartera de crédito.
- Las microfinanzas bolivianas rompieron las barreras de acceso económico que tenía la banca tradicional en cuanto a montos mínimos muy superiores a la demanda de los sectores de bajos ingresos y a la exigencia de garantías hipotecarias. Rompieron también las barreras sociales y culturales que dificultaban la relación del público pobre con las instituciones financieras, mediante formularios y solicitudes de difícil comprensión. Finalmente, rompieron las barreras físicas y de documentación al acercar sus agencias a los barrios populares y las áreas rurales y al eliminar la existencia de títulos de propiedad para los créditos más pequeños.
- Llama la atención la escasa o casi nula participación de inversores privados nacionales en el esfuerzo de construcción de entidades financieras sostenibles y el apoyo brindado en su momento por el sector público a través de los entes regulatorios.
- Que las microfinanzas constituyen una herramienta poderosa para sacar de la pobreza a sectores importantes de la población solamente lo pueden demostrar estudios cuantitativamente representativos, a profundidad y que logren aislar las variables en las que realmente ellas inciden. Por lo pronto lo que existen son muchos testimonios favorables y algunas pruebas aleatorias con resultados diversos. Por ello, la conclusión más cercana a la verdad podría ser parecida a la de Claudio Gonzales Vega: con las microfinanzas no se ve centenares de pobres saliendo de la pobreza, pero se ve a centenares de pobres que están mejor de manera muy modesta pero muy importante²⁴.

23 Gonzales Vega, Op ant cit.

24 Gonzales Vega. Op ant cit.

Capítulo 6. Filantropía y desarrollo Reflexiones y propuesta para Bolivia

Roberto Laserna¹

Las organizaciones no gubernamentales son parte de la sociedad civil. ¿Por qué entonces son definidas por lo que no son? La respuesta es sencilla. Porque "parecen" gubernamentales. Es así porque cumplen finalidades de carácter público, ya sea mediante la prestación de servicios o la realización de actividades de interés y bien común, pero son privadas tanto en la administración como, con frecuencia, en la fuente de financiamiento. Es por esa doble cualidad que también se conoce al conjunto de entidades no lucrativas como "el tercer sector", siendo los otros dos el privado y el público.

Justamente por esa doble cualidad es que algunas personas consideran que las ONGs son perniciosas. Unos porque creen que reemplazan o sustituyen al Estado y, por tanto, le permiten desentenderse de lo que consideran sus responsabilidades u obligaciones. Desde ese punto de vista, consideran que las ONGs liberan a los políticos y burócratas de lo que debería ser su deber. Otros consideran que las ONGs constituyen un obstáculo para una relación "normal" y directa entre el estado y la sociedad, ya que su actividad se interpone entre uno y otra. Ambos tipos de críticas tienen raíz fuertemente estatista, aunque la primera se la plantea desde el punto de vista de quien, estando en la sociedad, desea una mayor presencia del Estado en la vida social, y la segunda de quien, estando en el Estado, quisiera remover obstáculos a su rol y su presencia, es decir, a su poder.

Pero es necesario reconocer que las ONGs son parte de la sociedad civil y que, si bien son entidades privadas, representan un esfuerzo de la colectividad para satisfacer sus necesidades públicas de manera autónoma. Al hacerlo, las ONGs generan servicios públicos, en educación y salud por ejemplo, o producen bienes públicos, como obras de arte, conocimiento o información, o se concentran en la protección de grupos vulnerables, como enfermos, ancianos, niños abandonados. En consecuencia, las ONGs también revelan la capacidad que tiene una sociedad para resolver por sí misma sus problemas².

Uno de los antecesores modernos de la filantropía fue el millonario Andrew Carnegie, que donó más del 90% de la riqueza que había acumulado en la industria siderúrgica que impulsó y ayudó a crear³. La fortuna de Carnegie se transformó en más de 3000

1 El autor es economista. Obtuvo el doctorado en la Universidad de California, Berkeley. Es Presidente de Fundación Milenio (www.fundacion-milenio.org) y miembro de CERES (www.ceresbolivia.org). Desea expresar su agradecimiento al estimulante intercambio de ideas sobre el tema con Luis Bredow.

2 En su clásico estudio sobre La democracia en América, Alexis de Tocqueville destacó con mucha claridad el papel de las entidades cívicas, de caridad y de autoayuda, en la construcción de una democracia sólida y basada en la confianza entre las personas.

3 Carnegie explicó sus razones y su proyecto en un ensayo sobre la riqueza que se incluye al final de esta publicación. Hijo de un inmigrante escocés de escasos recursos, Carnegie hizo fortuna con petróleo y hierro, innovando los métodos de fundición. Al retirarse de los negocios se propuso gastar toda su fortuna en obras de bien común pero no le alcanzó el tiempo y acabó creando varias fundaciones y corporaciones que han continuado su obra.

bibliotecas y un par de docenas de centros de investigación, fundaciones e instituciones educativas que todavía generan y difunden conocimiento, arte y entretenimiento dentro y fuera de los Estados Unidos⁴. El ejemplo de Carnegie estimuló a Rockefeller, que ha sido el hombre más rico del planeta y que también estableció con su patrimonio entidades privadas de beneficio público que más de 100 años después de creadas siguen contribuyendo al desarrollo científico, tecnológico y artístico, así como proporcionando recursos a los desposeídos y enfermos⁵.

Casi no hay fortuna en Estados Unidos que no termine, en algún momento, contribuyendo sustanciales sumas de dinero y patrimonio a fundaciones, universidades y entidades no lucrativas. Se estima que un 70% de los contribuyentes realizan donaciones cada año en Estados Unidos, y la suma de los montos en torno a los 300 mil millones de dólares. En conjunto, las entidades no lucrativas generan cerca del 10% del PIB nacional⁶.

El caso más notable de los últimos años es el del fundador de Microsoft, Bill Gates, que ha donado la mayor parte de su fortuna, de cerca de 100 mil millones de dólares, a una fundación que lleva su nombre y el de su esposa, Melinda, a la cual ha contribuido también, con un aporte de 32 mil millones de dólares, el financista Warren Buffet⁷. Esa fundación ha absorbido tanto la atención de Gates que decidió renunciar a su puesto en Microsoft para dedicarse tiempo completo a su administración. La Fundación Gates está dedicada sobre todo a la salud y se ha propuesto el desafío de vencer la malaria, que cobra miles de vidas cada año en África, Asia y América Latina, emulando el rol que tuvo la Fundación Rockefeller en el descubrimiento de la vacuna contra la fiebre amarilla (que le dio el Nobel en Medicina a Max Theiler en 1951).

Pero la filantropía no es atributo de los millonarios ni se canaliza solamente a través de grandes fundaciones. En el año 2005, de los 260 billones⁸ de dólares donados a entidades no lucrativas, el 76% fueron hechas por donantes individuales, es decir, fueron realizadas por personas vivas, y una gran parte a través de los mecanismos de exención impositiva que permiten a cualquier ciudadano realizar aportes directos a ese tipo de entidades⁹.

En realidad, cuanto más grande sea el tercer sector, y más numerosas y diversas sus instituciones, mayor será la capacidad de una sociedad para enfrentar y resolver sus problemas y, curiosamente, también será mayor la fortaleza del Estado, puesto que podrá concentrar su acción en los rubros de mayor alcance e importancia estratégica.

4 Citado en el libro *The Foundation, A great American secret*, de Joel L Fleishman, Public Affairs, New York. El autor basa su estudio en una muestra de las 100 fundaciones más importantes de Estados Unidos, donde existen 68 mil fundaciones establecidas con recursos donados por millonarios.

5 En algunos de estos millonarios hay un notable contraste entre los métodos poco generosos que tuvieron en los negocios con el desprendimiento que mostraron una vez alcanzada la cima. Tal el caso de Rockefeller, que fue terriblemente duro con los sindicatos pero cuyo patrimonio hoy apoya causas progresistas en muchas partes del mundo y en su propio país. Por ese hecho, muchas veces se ha considerado la filantropía como evidencia de una actitud hipócrita por parte de los millonarios. Seguramente es así en algunos casos pero sin duda no lo es en todos.

6 Datos mencionados por Fleishman en el libro ya citado, pág. 78 y ss.

7 Se dice que Buffett regaló a Gates el folleto "La Riqueza" de Carnegie (incluido en este volumen), y que eso terminó de convencerlo de dedicar su fortuna a causas benéficas. Luego se sumó a la iniciativa el propio Buffet. Relatado por Matthew Bishop y Michael Green en *Philanthrocapitalism. How giving can save the world*, Bloomsbury Press, Nueva York, 2009, pag. 13

8 Billones en castellano, es decir, 260×10^{12} , que en el inglés del texto original son "trillions".

9 Ver *The Foundation, A great American secret*, de Joel L Fleishman, Public Affairs, New York, pág. 54.

Un informe conjunto de la Fundación AVINA y el BID estimó para el 2007 un flujo de donaciones en América Latina de 7.7 miles de millones de dólares¹⁰. De ese monto, el 45% provino de agencias gubernamentales de los países desarrollados, un 30% de otras entidades no gubernamentales, 15% de donantes privados y fundaciones y 10% de donantes corporativos o empresas. La mayor parte de estos fondos llegaron desde fuera de la región, ya que apenas un 18% de los mismos se originaron dentro de América Latina.

Sin embargo, el informe hace notar que el mayor crecimiento proporcional fue el de fondos provenientes de donantes privados y corporativos, que pasaron del 8% del total en el 2004, al ya mencionado 25% en el 2007. Ese crecimiento fue en gran medida resultado de la participación de las empresas en el sistema de donaciones gracias a nuevos incentivos tributarios y morales, como la responsabilidad social empresarial. Esto fue particularmente notable en el Brasil pues de hecho los 5 principales donantes latinoamericanos son brasileños.

A pesar de ese crecimiento, la totalidad de las donaciones en América Latina apenas representaban el 0,2% del PIB de la región y equivalían a nada más que el 1,3% del gasto público. Es probable que esas proporciones se hayan reducido en los últimos años debido al acelerado crecimiento de los presupuestos fiscales en la mayor parte de los países de la región que disfrutaban de la bonanza exportadora.

Los temas que atraen la mayor atención de los donantes hacia América Latina están relacionados a la gobernabilidad democrática, los derechos humanos, la transparencia y la participación, con cerca del 39% de los fondos dedicados a ellos. En segundo lugar, con el 22%, están las artes y la cultura, seguidos de cerca (18,2%) por ayuda humanitaria, desarrollo comunitario y promoción de la pequeña y mediana empresa. Y en orden descendente siguen educación (12,5%), medioambiente (6,9%), salud (1,3%) y relaciones internacionales (0,1%).

Entre las tendencias destacadas por el mencionado informe se encuentra el impacto que puede tener la crisis sobre los donantes, reduciendo los montos asignados y obligándoles a redefinir sus prioridades, y la creciente atención que despierta el África. La combinación de ambos aspectos permite anticipar la declinación de las donaciones desde fuera de América Latina, y la necesidad de consolidar y desarrollar una mayor dinámica filantrópica dentro del continente. Para ello puede aprenderse de lo que ya han venido haciendo algunos países, como Brasil, Chile y Colombia, y algunas entidades privadas como el Instituto Israelita de Responsabilidad Social Albert Einstein del Brasil, la Fundación Bradesco, la Fundación Televisa, Natura Cosméticos y la Fundación YPF por ejemplo.

En Bolivia el mundo de las ONGs es diverso pero relativamente pequeño y débil, poniendo en evidencia que nuestra capacidad como sociedad es también débil. Como consecuencia, el Estado tampoco puede fortalecerse porque recibe presiones y demandas de la más diversa índole y escala.

10 Es decir, 7 mil 719 millones de dólares. *Principales tendencias de la filantropía en América Latina*, agosto de 2010. Estos datos y los que se mencionan en los párrafos siguientes provienen de este estudio.

Hay ONGs para todo. Práctica del deporte, administración de hospitales y postas, escuelas y universidades, promotoras de artesanía, riego, ahorro de energía, saneamiento, investigación social, apertura de caminos, desarrollo de tecnologías, atención de presos, de ancianos, de niños desvalidos y de mendigos, hay entidades artísticas, de teatro y danza, de comunicación alternativa, las hay para promover los derechos legales y una mejor justicia, y las que defienden a las mujeres y los ancianos. Hay ONGs rurales y urbanas, las hay grandes y pequeñas, millonarias y pobrísimas. Como en cualquier otro tipo de entidades (públicas o privadas), esa diversidad refleja la amplitud de necesidades que acompaña el desarrollo de nuestras sociedades y la variedad de iniciativas.

Pero una característica común al funcionamiento de las ONGs bolivianas, que emerge en los estudios que se han realizado sobre ellas, es su debilidad¹¹.

La mayor parte son débiles porque son pobres, es decir, carecen de recursos suficientes para cumplir sus fines y objetivos. Y las que no son pobres resultan siendo también débiles porque son dependientes de las donaciones y contribuciones que provienen del exterior. No faltan quienes utilizan este aspecto para atacar políticamente a las ONGs, acusándolas de canalizar la penetración de los intereses internacionales. Es una acusación superficial que ignora las dificultades y complejidades que entran en juego en los financiamientos internacionales, pero además es una acusación que esconde nuestra propia (i)responsabilidad como país. ¿Cómo queremos tener instituciones fuertes que no sean dependientes, si no contribuimos a su funcionamiento?

Y no lo hacemos porque la buena voluntad no es suficiente. Hace falta que se le permita manifestarse y, mejor aún, hay que estimularla y premiarla.

Las leyes bolivianas desalientan la filantropía¹². La ley de impuestos 843, por ejemplo, reconoce las donaciones como gastos deducibles pero carga su costo en tres cuartas partes a la empresa, y sólo una cuarta parte a los impuestos, lo que implica que el Estado está dispuesto a renunciar a una parte de sus ingresos potenciales, pero sólo a condición de que los privados renuncien a tres veces más. En los hechos, nadie lo hace por lo que las ONGs no encuentran soporte financiero dentro del país y se ven obligadas a recurrir al exterior. En consecuencia, somos nosotros mismos quienes cultivamos la dependencia que criticamos¹³.

Esto puede y debe cambiar si queremos fortalecer la institucionalidad democrática y promover la cohesión social con vínculos de confianza más estrechos entre los ciudadanos.

El Ministerio de Culturas propuso a mediados del 2011 una ley de promoción cultural que, entre otras cosas, autorizaría a los contribuyentes a financiar proyectos culturales utilizando para ello hasta el 10% de sus obligaciones tributarias. Al no condicionar el

11 Ver en particular el trabajo de von Freyberg que forma parte de este documento.

12 Esa es una de las conclusiones que emerge de los estudios legales realizados sobre el tema, como el que se incluye en este documento y que fue elaborado por Fabbri. En los últimos años se ha promovido la "responsabilidad social empresarial" como una idea destinada a mejorar la imagen de las empresas promoviendo su involucramiento en la vida social, pero ha tenido éxito limitado a pesar de su potencial, como lo muestra el trabajo de Oporto, incluido en esta publicación.

13 La excepción la constituyen las microfinanzas, que nacieron como parte del tercer sector, destinando patrimonios donados a desarrollar una oferta crediticia para los pequeños productores, y que han crecido notablemente contribuyendo a la creación de riqueza, como lo muestra el informe de Baldivia.

desembolso a una cuota adicional que grave los fondos de los contribuyentes mismos, la iniciativa avanzaba en una buena dirección. Pero el proyecto establecía mecanismos extremadamente complejos, burocráticos y centralistas, que generaron desconfianza y rechazo entre los artistas, sus supuestos beneficiarios.

La iniciativa del Ministerio de Culturas buscaba establecer en el país un nuevo sistema de mecenazgo para estimular la actividad cultural, promoviendo la realización de donaciones a través del sistema de contribuciones impositivas. Al hacerlo ha abierto el debate sobre los mecanismos necesarios para impulsar el desarrollo cultural y científico. Su propuesta, sin embargo, planteaba mecanismos muy complicados que amenazaban hacer naufragar sus loables propósitos en la ineficiencia de la burocracia o los laberintos de la presión y las influencias, como ya ha ocurrido con otras iniciativas generosas y bien intencionadas del pasado.

Una de ellas, la Ley 2206, aprobada durante la gestión de Bánzer y con el apoyo prácticamente unánime de todas las bancadas, liberó a las actividades culturales y espectáculos artísticos de los impuestos al valor agregado y a las transacciones, pero lo hizo poniendo condiciones que requerían de una reglamentación minuciosa que no llegó a ser aprobada, por lo cual la Ley quedó prácticamente en desuso. Cuando el Servicio de Impuestos reglamentó una nueva manera de cobrar impuestos a los espectáculos musicales, entendiendo que en las visitas de artistas internacionales se evadían impuestos y exigiendo por ello boletas de garantía o el depósito anticipado de una suma cercana a la que se estimaba recaudar, desató la movilización de los artistas y un conflicto interno en el gobierno. El Ministerio de Culturas se puso de parte de los artistas pidiendo a Impuestos cambiar su reglamento a fin de obedecer la ley. El problema no está del todo resuelto, en parte porque la misma ley mezquinaba la liberación impositiva a las actividades que "debían contar con el auspicio o realizarse en los espacios y/o escenarios municipales y nacionales, destinados a la protección, difusión y promoción de las artes representativas de los artistas bolivianos".

Los ejecutores de la política tributaria también hacen una lectura restringida de la norma al entender que ella se aplica solamente a los espectáculos que cuenten exclusivamente con artistas bolivianos.

Ya antes, la Ley 843 de reforma tributaria había establecido la posibilidad de que los contribuyentes pudieran destinar dinero a las entidades sin fines de lucro, sean culturales, científicas o de beneficencia, reportando sus donaciones como si fueran gastos productivos para los fines del cálculo del Impuesto a las Utilidades¹⁴. De ese modo, la cuarta parte de las donaciones de los contribuyentes podía llegar a ser financiada por el Estado, que por eso se mostraba dispuesto a recibir menos impuestos a cambio de una dinamización del tercer sector.

14 La Ley 843 dice, en su Art. 47 (Cap II), dedicado a la "Determinación de la utilidad neta", lo siguiente: "A los fines de la determinación de la utilidad neta imponible, no serán deducibles: (...) Inc. 5. Las donaciones y otras cesiones gratuitas, salvo las efectuadas a entidades sin fines de lucro reconocidas como exentas a los fines de esta Ley, hasta el límite del diez por ciento (10%) de la utilidad sujeta al impuesto correspondiente de la gestión en que se haga efectiva la donación o cesión gratuita".

Como el límite es del equivalente al 10% de las utilidades, esta norma podía afectar hasta el 10% del impuesto a las utilidades. Esta disposición está reglamentada por el Decreto Supremo 24501 y nada impide su aplicación, pero en la práctica son muy pocas (si las hay) las empresas que la utilizan. Y, de hecho, prácticamente no hay entidades culturales o científicas independientes que hayan logrado movilizar esa fuente de recursos para desarrollar sus actividades.

El país debe y puede salvar estos inconvenientes y encontrar formas adecuadas de cumplir con los objetivos que comparten el Estado y la sociedad.

Los contribuyentes tienen en general poco entusiasmo para cumplir sus obligaciones tributarias, porque temen que sus aportes se pierdan en la ineficiencia o la corrupción de las burocracias. Esto ocurre a pesar de que, al mismo tiempo, los ciudadanos tienden a esperar todo del Estado, exigiéndole cada vez más aún a sabiendas de que no podrá cumplir ni siquiera sus propias promesas. Y el desarrollo de las ideas, la creatividad, el conocimiento requieren de contribuciones que no esperen un retorno inmediato, porque se trata de inversiones de largo plazo que solamente generan frutos cuando se producen como parte de procesos colectivos y en entornos que acogen favorablemente innovaciones, desafíos y transgresiones a los hábitos.

En síntesis, tenemos por un lado al Ministerio de Culturas y al gobierno animados del propósito de ayudar a crear ese entorno favorable al desarrollo cultural y científico con recursos nacionales. Por el otro, tenemos una amplia gama de entidades y grupos que reúnen mucho talento pero que trabajan en condiciones de extrema precariedad y sin posibilidades de llevar adelante procesos de largo plazo. Finalmente, tenemos el compromiso del Estado, ya puesto de manifiesto en la Ley 843, de sacrificar parte de los recursos que percibe por el Impuesto a las Utilidades.

Creemos que es posible combinar este conjunto de intenciones y necesidades con una política tributaria más flexible y una reglamentación más adecuada a esta combinación de necesidades y propósitos. Exploremos esa posibilidad con una propuesta que podría servir de ejemplo o, quizás, de referencia para una política de promoción de mecenazgo participativo o filantropía social.

Partamos del compromiso que adquirió el Estado con la Ley 843. En esa norma el Estado boliviano expresó su disposición a ceder hasta el 10% del impuesto a las utilidades para fines no lucrativos, culturales, educativos, científicos, de salud y desarrollo. Pero puso como condición que los contribuyentes cedieran tres veces más, con lo que de alguna manera inviabilizó su proyecto pues no era el supuesto beneficiario quien debía cumplir las condiciones que lo hacían merecedor de la donación, sino un potencial benefactor, la empresa o la persona contribuyente, cuyo interés no son la beneficiencia ni la cultura, sino la producción de determinados bienes o servicios y la retribución a sus trabajadores y propietarios.

¿Sería posible que el Estado honrara su compromiso y en vez de poner condiciones a los otros benefactores, reales o potenciales, las pusiera a los receptores o beneficiarios, pero involucrando a todos en una dinámica participativa y democrática? La respuesta

es positiva puesto que, para ello, bastaría ampliar la reglamentación de la Ley 843 y permitir que los contribuyentes, al momento de pagar, depositen el 10% de sus impuestos a las utilidades en las cuentas de la entidad no lucrativa que consideren más apropiada, y que haya sido previamente autorizada por el servicio de impuestos. Este es un mecanismo parecido al propuesto por el Ministerio de Culturas, pero sin sus complicaciones administrativas¹⁵.

Debe quedar claro que este mecanismo no introduce exenciones tributarias ni perdones impositivos. Los contribuyentes desembolsarían la totalidad de sus obligaciones tributarias, pero una parte de ellas irían directamente a los productores culturales y científicos. Es decir, se crearía un mecanismo de transferencias directas tan eficaces como los ya probados en otras áreas, y estaría basado en la participación directa de los contribuyentes en la vida cultural, solidaria y científica del país, vinculando más estrechamente a los ciudadanos y eliminando las posibilidades de manipulación clientelar de los subsidios o de captura de recursos por parte de burocracias ineficientes o de funcionarios inescrupulosos. Muchas más instituciones y personas podrían recibir recursos y muchos ciudadanos más participarían de la decisión de cómo usarlos y del control sobre su uso. Si con este mecanismo, por ejemplo, el abogado y el ferretero de un pueblo pequeño decidieran apoyar a un grupo de teatro o a una orquesta local, no solamente disfrutarían de su producción artística, sino que podrían sancionar su incumplimiento excluyéndolos de su aporte en la gestión siguiente.

Un mecanismo de esta naturaleza involucraría a una gran cantidad de ciudadanos, pues podrían hacer uso del mismo todos los contribuyentes que al final de una gestión pagan los Impuestos a las Utilidades, sean empresas o profesionales independientes.

También haría posible una relación más cercana entre todos ellos y los grupos y entidades que realizan actividades culturales, científicas o de solidaridad, independientemente de su tamaño y localización. Por escala y cercanía se estaría creando ese ambiente dinámico de creatividad y compromiso que busca el Ministerio de Culturas, y en el cual florecerían las artes y el conocimiento, además de fortalecerse el sistema de protección a los grupos vulnerables que son objeto de beneficencia. Y, por supuesto, todos los grupos dedicados a las actividades culturales, científicas y solidarias tendrían la oportunidad de contar con recursos de largo plazo con los cuales, además, podrían movilizar recursos adicionales, dentro y fuera del país. Su acceso sería mucho más fácil y directo, pues el sistema es menos excluyente, ya que da posibilidades a que reciban apoyo desde las iniciativas más pequeñas y alejadas, hasta las más grandes e institucionalizadas. Y, en general, menos dinero se perdería en la intermediación burocrática.

Muchas iniciativas públicas podrían también beneficiarse si se establecieran fundaciones destinadas a apoyarlas, como de hecho ya existen para algunos museos, centros patrimoniales, escuelas de arte, etc.

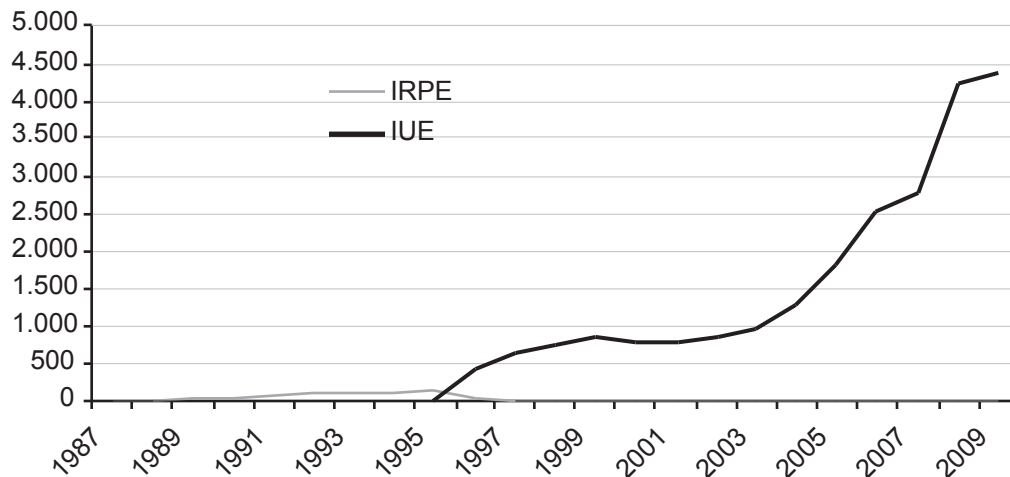
15 En 1991 se puso en marcha en el Brasil una norma parecida, la Ley 8313 que se conoce como Ley Rouanet. El impacto de esa norma fue extraordinario, porque permitió que florecieran iniciativas culturales, artísticas y científicas en todo el país, comprometiendo a las empresas en un área que hasta entonces les había sido indiferente. Los Estados y las municipalidades también tienen facultades para otorgar incentivos fiscales de apoyo a la cultura, a la producción intelectual y a entidades dedicadas a la protección de menores y ancianos.

¿De cuánto dinero se trata? Eso dependerá de muchos factores. En primer lugar, del nivel de las utilidades que obtengan los contribuyentes. En segundo lugar, de su decisión de hacer uso del derecho a destinar a las entidades cuya obra consideren relevante una décima parte del impuesto que les corresponda pagar.

Las recaudaciones del Impuesto a las Utilidades, contra lo que muchos piensan, han tenido un rendimiento creciente para el fisco. Recordemos que luego de la hiperinflación se creó el Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas, con el cual se gravaba el patrimonio declarado por ellas o registrado a su nombre, suponiéndose que las utilidades estaban en relación directa con ese patrimonio. Las recaudaciones por ese concepto fueron, sin embargo, pequeñas. En 1987 representaban apenas el 2,5% del total de las recaudaciones fiscales, y para 1995 apenas habían aumentado al 5,2%. En ese año ese impuesto fue reemplazado por el Impuesto a las Utilidades, que se basa en las declaraciones de los contribuyentes. Los prejuicios hicieron pensar que era un mecanismo que favorecería la evasión tributaria. Los datos muestran que no fue así. El IUE ha crecido rápidamente y para el 2009 representaba cerca del 15% del total de recaudaciones tributarias en el país. Esto demuestra también que la evasión proviene de quienes no son incorporados al sistema tributario, no de quienes ya forman parte del mismo.

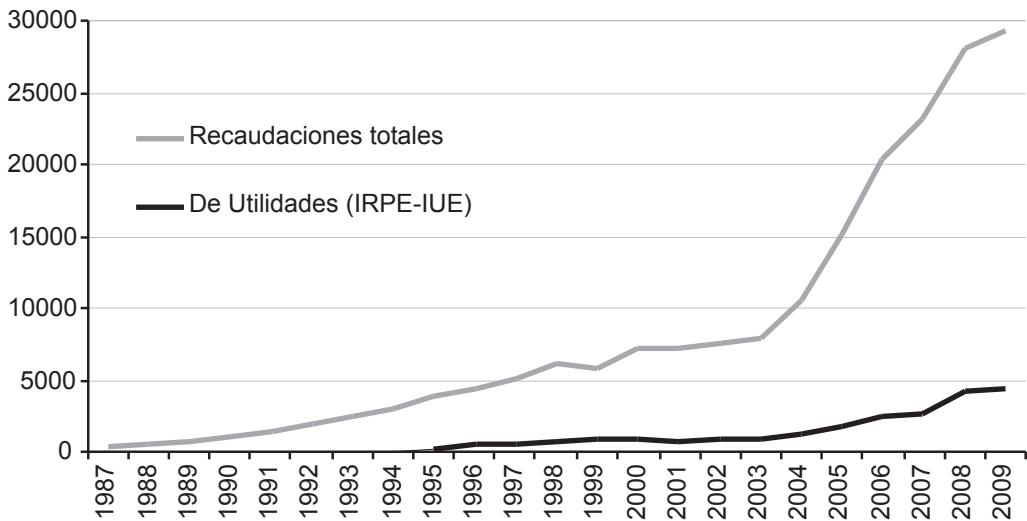
El gráfico 1 muestra el reemplazo del IRPE por el IUE y su rápido crecimiento, en tanto que el gráfico 2 permite apreciar el comportamiento de ambos impuestos en relación a la totalidad de las recaudaciones tributarias.

Gráfico 1 Recaudaciones por utilidades
(en millones de Bs.)



Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales

Gráfico 2 Recaudaciones tributarias
(en millones de Bs.)



Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales

Veamos por ejemplo lo que hubiera sucedido de aplicarse esta propuesta con las cifras del año 2009. Si entonces todos los contribuyentes hubieran pagado el 10% de sus impuestos a través de donaciones, alrededor de 65 millones de dólares habrían llegado a entidades de todo el país. El impacto sobre los ingresos del Estado hubiera sido muy pequeño, pues se hubiera afectado menos del 1.5% de sus ingresos. En ese momento, eso significaba más o menos la cuarta parte del dinero gastado en subsidios a los carburantes. Pero mientras los subsidios a los carburantes se pierden en el pago a los productores externos, beneficiando de manera inequitativa a grupos con solvencia económica (puesto que los mayores consumidores son los que logran el más alto beneficio), los que se destinan a entidades culturales, científicas y de solidaridad permanecerían en el país dinamizando la creatividad y el conocimiento, cuyos rendimientos a largo plazo son altísimos, y reduciendo la pobreza tanto por la inyección de dinero al tercer sector como por los efectos multiplicadores de su actividad.

Este mecanismo podría reducir la dependencia externa de las ONGs de manera sustancial. Nuevamente, si suponemos que todos los contribuyentes destinan el 10% de los impuestos a las utilidades a financiar la cultura, la ciencia y la solidaridad, esos fondos lograrían bajar la dependencia financiera del exterior de tal manera que los fondos de origen nacional superarían el 51% de los recursos de las ONGs¹⁶.

Probablemente pasen varios años hasta que todos los contribuyentes se decidan a participar de ese modo en la formación de un entorno favorable a las artes y las ciencias. Pero mientras tanto, el país ya estaría empezando a generar un sistema más participativo y democrático de financiamiento de su propio desarrollo.

¹⁶ Esta estimación se basa en las cifras de von Freyberg. Según su encuesta el 64% de los fondos de las ONGs provenían de la cooperación internacional el 2008. Si los montos aumentaran por efecto de la aplicación del nuevo mecanismo de filantropía aquí propuesto, esa proporción se reduciría al 48,6% del total. Pero, nuevamente, eso bajo el supuesto optimista de que todos los contribuyentes decidan hacer uso de su derecho al mecenazgo participativo.

El mecanismo operativo de esta propuesta podría ser un sencillo Decreto Supremo con carácter Reglamentario de las Leyes 843 y 2206 que aclare la exención de los Impuestos al Valor Agregado y a las Transacciones y que regule las donaciones directas con cargo a los Impuestos a las Utilidades, creando al mismo tiempo las bases para una adecuada fiscalización. Para ello podría ser suficiente una disposición que establezca lo siguiente:

Artículo 1º.-

La exención del pago de Impuestos al Valor Agregado (IVA), Transacciones, (IT) a las actividades de producción, presentación y difusión de eventos, teatro, danza, música nacional, pintura, escultura y cine, que sean producidos por artistas bolivianos, de acuerdo con la Ley Nº 2206 de 30 de mayo de 2001, se formalizará mediante solicitudes expresas realizadas por el o la artista o la asociación de artistas ante la Gerencia Distrital del Servicio de Impuestos Nacionales que corresponda al domicilio fiscal registrado. La solicitud deberá especificar los impuestos para los cuales se solicita la exención y puede incluir la del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) en vista de que este impuesto es compensable con el Impuesto a las Transacciones (IT). La Gerencia Distrital del SIN verificará que las solicitudes cumplan con los requisitos de personalidad jurídica, estatutos y registros legales, asignando al solicitante un NIT (Número de Identificación Tributaria) que contenga el código necesario para identificar sus derechos y obligaciones tributarias.

Artículo 2º.-

El Servicio de Impuestos Nacionales actualizará mensualmente la nómina de artistas y asociaciones artísticas registrados de manera que las instancias culturales competentes de los Gobiernos Autónomos Municipales, Gobiernos Autónomos Departamentales y al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, y cualquier contribuyente, tengan acceso al Directorio de Artistas Nacionales y entidades culturales beneficiados de la Ley Nº 2206.

Nota.- Estos dos artículos no eximirían a las entidades culturales de emitir factura y presentar declaraciones al Servicio de Impuestos, ya que ellas son necesarias a efectos de fiscalización. Pero sí los eximirían del pago de los impuestos, dado que en los datos de su NIT en el sistema informático, o en los códigos de autorización de facturas, estaría representada la autorización del Directorio de Impuestos.

Artículo 3º.-

Para determinar la Utilidad Neta imponible del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) se aclara que el contribuyente obligado al pago que no hubiere deducido de sus gastos alguna donación o cesión gratuita a entidades sin fines de lucro reconocidas como exentas por la Administración Tributaria, en la forma establecida por el artículo 47 de la Ley Nº 843 y el inciso f del artículo del Decreto Supremo Nº 24501, podrá entregar en calidad de donación, por cuenta del Estado, hasta el 10% del monto determinado del Impuesto a las Utilidades de las Empresas a favor de un artista, una artista o asociaciones de artistas, o una entidad no lucrativa que hubieran sido declaradas exentas de acuerdo con el artículo 1 del presente Decreto Supremo.

Esta donación, realizada antes o en forma simultánea al pago de impuestos, deberá ser declarada por el sujeto pasivo del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) en el formulario de pago del Impuesto especificando el NIT o los NITS de los destinatarios de su donación.

Nota.- La Administración Tributaria podrá cruzar información a través del sistema informático, puesto que las donaciones de los contribuyentes serán declaradas como ingresos por los artistas o las entidades no lucrativas que los reciban.

Artículo 4º.-

Para la recepción de estas donaciones los artistas, las artistas, las asociaciones de artistas o las entidades no lucrativas autorizadas como entidades beneficiarias de la exención no deberán tener pendientes de pago deudas tributarias cuyos hechos generadores se hubieran producido antes de la formalización de la exención establecida en el artículo 1º del presente Decreto Supremo.

Artículo 5º

Si las donaciones son extraordinarias deberán estar respaldadas por escrito en documento público debidamente notariado que acredite la recepción de la donación y la plena conformidad del artista, la artista, la asociación de artistas o la entidad no lucrativa autorizada.

Artículo 6º

Si las donaciones fueran regulares, y se produjeran con periodicidad o montos reducidos, serán acreditadas mediante factura fiscal y declaradas en los formularios correspondientes de la entidad.

En caso de que la donación fuera en especie, se computarán de la siguiente manera: las mercaderías se valorarán al precio de costo y los inmuebles y vehículos automotores por el valor que se hubiera determinado de acuerdo a los artículos 54, 55 y 60 de la Ley N° 873 según la naturaleza del bien, para el pago del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores correspondiente a la última gestión vencida.

Artículo 7º.-

Los contribuyentes que hayan establecido fundaciones u otras entidades no lucrativas para apoyar la realización de actividades culturales, caritativas o científicas, solamente podrán destinar el 10% del IUE a dichas entidades según el procedimiento autorizado en este Decreto Supremo si es que de sus propias utilidades realizaran una donación en monto igual, verificable también con nota fiscal o factura emitida por la entidad receptora.

Artículo 8º

Las personas o entidades que reciban fondos provenientes de donaciones con cargo al Impuesto a las Utilidades mencionarán en sus informes de actividades y publicaciones de cualquier tipo que sus actividades se realizan también con el respaldo del Estado Boliviano.

Artículo 9º

La Autoridad Tributaria modificará los formularios 510 y 110 de declaración del Impuesto a las Utilidades de las Empresas a fin de que puedan especificarse claramente los montos entregados por el contribuyente por cuenta del Estado a entidades no lucrativas, y pueda reportar los nombres y demás datos fiscales (NIT, datos del documento notarial o número de la cuenta bancaria según corresponda) de las entidades receptoras, así como los montos y fechas de cada una de las entregas que hubiera efectuado.

Lo que el proyecto anterior de Decreto reglamentario propone es un mecanismo sencillo para financiar al tercer sector, involucrando a todos los contribuyentes en el proceso de decidir qué se financia y en el de vigilar el cumplimiento de lo pactado y ofrecido. El Estado intervendría tanto al momento de autorizar el funcionamiento de las entidades no lucrativas como al de otorgarles las exenciones impositivas que soliciten, así como en el momento de supervisar, mediante el cruce de información tributaria, que las donaciones de los contribuyentes son efectivamente declaradas como ingresos por los receptores.

Tal vez un ejemplo sencillo ayude a ilustrar el mecanismo y percibir las diferencias con lo estipulado en la Ley 843.

Supongamos una empresa que tiene ventas totales (ingresos brutos) por 1000 bolivianos al año, y los costos totales por compra de insumos, alquileres, depreciaciones y pago de salarios alcance a 600 bolivianos anuales. La diferencia es su utilidad bruta, 400 bolivianos. Sobre ella se aplican las tres situaciones siguientes: práctica actual sin ninguna donación o entrega, opción permitida por la Ley 843 pero rara vez aplicada, y opción posible con el decreto reglamentario propuesto acá.

Supongamos:	Práctica actual	Según Ley 843	Propuesta
Ingresos totales	1000	1000	1000
Gastos totales	600	600	600
Donaciones (se añaden al costo)		40	
Utilidad Bruta	400	360	400
Impuestos (25%)	100	90	90
Observaciones		Se pueden desembolsar antes de pagar impuestos y cargar a costos.	Se desembolsan junto con el pago de impuestos
Utilidad Neta	300	270	300
Ingresos del tercer sector	Dependen del TGN	40	10
Costo para el Estado	Presiones sociales con efecto presupuestario y administración	10	10
Costo para la Empresa		30	
Comentario	La empresa y los contribuyentes se desentienden y no participan de decisiones. Los artistas dependen de complejo sistema de asignaciones presupuestarias, favoritismo y sistemas de clientela.	La empresa debe asumir costos de gestión (papeleo, documentación) y financiar 75% de la donación, perdiendo además parte de sus utilidades. El Estado está dispuesto a ceder un monto sin intervenir en decisiones de asignación. Todo depende de las empresas y los artistas. En la práctica... no funciona. En los hechos, significa que el Estado ofrece dar 1 si es que las empresas dan 3, con lo que termina siendo inviable.	La empresa participa en decisiones en contacto directo con artistas. Eso puede animarlos a dar incluso mayor cooperación. El Estado financia lo mismo que estaría dispuesto a financiar según la ley vigente, pero sin costos de gestión, burocracia ni problemas de presión política. Gana en el hecho de que recibe información, garantiza seriedad de entidades, y contribuye a desarrollo cultural. Los artistas reciben efectivamente recursos pero deben competir entre sí para convencer a los contribuyentes.

Como se ve, la propuesta reglamentaria no aumenta el sacrificio fiscal ya comprometido por el Estado y tiene una orientación claramente democrática al multiplicar los canales y flujos entre los contribuyentes y el tercer sector, estrechando sus relaciones e involucrándolos mutuamente en sus actividades. Este mecanismo permite, además, extender la filantropía al crear oportunidades para que se involucren en ella incluso los contribuyentes más pequeños.

Esta propuesta apunta por lo tanto a crear un mecanismo que estimule la participación de los contribuyentes en el financiamiento de actividades y proyectos culturales con recursos fiscales pero evitando la intermediación burocrática, por lo que el sistema tendría que ser tan sencillo y expedito como sea posible. Operativamente, podría consistir en:

1. Un sistema de autorización y registro institucional. Las organizaciones receptoras serían reconocidas y autorizadas como tales por el Estado a través del Ministerio de Culturas (comisiones departamentales o municipales es una buena opción) y en base a una evaluación de los antecedentes y documentos de funcionamiento. Esa autorización debe tener una duración prolongada para facilitar planes de largo plazo, pero podría establecerse la necesidad de que sea renovada periódicamente, por ejemplo, cada cinco años, así como podría estar sujeta a una revisión o auditoría en cualquier momento, de manera que los órganos que conceden esa "licencia" puedan verificar que las entidades no lucrativas que reciben fondos públicos cumplen con sus fines y emplean los recursos que reciben de la manera adecuada. Esto implica que una entidad tramita permiso para recibir fondos que respaldan sus planes de mediano y largo plazo. Dependerá de esa entidad el convencer a los contribuyentes y otros financiadores de que lo merece. Sin embargo, la reglamentación debería también permitir que una persona o entidad puedan recibir un aporte extraordinario sujetándose a licencias y mecanismos más rápidos.
2. El mecanismo de aporte y desembolso debe ser relativamente expedito. El contribuyente que destina hasta el 10% del Impuesto a las Utilidades para realizar aportes a las entidades autorizadas debería poder hacerlo en el momento en que acuerde con el receptor y comunicarlo al Servicio de Impuestos cuando llegue el momento de pagar el IUE, descargándose con la nota fiscal del receptor o con contrato notariado y documento bancario que demuestre que se hizo el depósito de ese dinero.
3. Un sistema de información cruzada que permita a la oficina de Impuestos informar al Ministerio de Culturas sobre qué contribuyente ha aportado y con cuánto, a cuáles entidades autorizadas. Esto es muy sencillo toda vez que los grandes contribuyentes realizan sus declaraciones por medios digitales y bastará un casillero en el formulario para que la información sea entregada. Los aportes realizados deberán estar obviamente consignados también en los estados financieros y libros contables de los contribuyentes patrocinadores, así como tener respaldo documental en el que se registren los datos de las entidades a las que se han desembolsado aportes de patrocinio.

4. A su vez, los receptores de recursos tendrían que emitir nota fiscal por cada donación que reciban utilizando para ello los formularios tributarios en los que se consignen dichos ingresos, aún cuando estén exentos de su pago. La verificación será sencilla pues estaría incorporada con un código en el NIT.
5. Tanto los contribuyentes patrocinadores como las entidades receptoras de fondos podrán estar sujetos de inspección y revisión contable por parte de la oficina de impuestos, a fin de verificar que los desembolsos declarados efectivamente se realizaron, y que llegaron efectivamente a destino, donde se utilizaron de acuerdo a los fines de la solicitud.
6. Todas las actividades que se realicen bajo esta norma serían presentadas públicamente como "actividades financiadas por el Estado" y podrán eventualmente también mencionar que se realizan "con los impuestos generados por el o los contribuyentes (marca o nombre)".
7. En este sistema el Ministerio de Culturas tendría tres funciones:
 - Evaluar las instituciones que podrían ser receptoras de fondos por esta ley, y autorizarlas y registrarlas.
 - Centralizar y procesar la información
 - Supervisar el uso de los fondos mediante auditorías y evaluaciones.
8. Por su parte, el servicio de impuestos tendría cuatro funciones:
 - Emitir autorizaciones de exención y de recepción de ingresos.
 - Autorizar la emisión de facturas o notas fiscales a las entidades no lucrativas, naturalmente registrando en su sistema los impuestos a los que esa entidad está exenta y aquellos que debe pagar.
 - Verificar la realización de los desembolsos y contabilizarlos como impuestos destinados a actividades culturales, científicas o de beneficencia.
 - Realizar auditorías e inspecciones.
9. Los contribuyentes tendrían la posibilidad de financiar directamente actividades culturales, científicas y de beneficencia y desarrollo en base a acuerdos directos con las entidades del tercer sector. Esto permitiría construir confianza y podría inducir la ampliación de patrocinio con fondos propios, creando de ese modo bases estables para el desarrollo de la filantropía.
10. Los receptores tendrían la posibilidad de diseñar programas y proyectos de largo alcance y buscar varios patrocinadores de manera directa. La multiplicación de relaciones directas entre patrocinadores y receptores permitiría mayor diversidad en la realización de actividades, enriqueciendo la vida cultural, académica y de servicio público en el país.
11. El Estado podría desarrollar sus propias políticas con sus instituciones y también con las que tengan una relativa autonomía y que podrían participar del mecanismo en igualdad de condiciones que el resto, es decir, compitiendo con las iniciativas culturales no estatales por los fondos de aporte que den los contribuyentes.

El Ministerio de Culturas ha abierto el debate y esta propuesta busca contribuir a su continuación y profundización con el fin de avanzar hacia una legislación que sea más abierta y eficaz, que promueva la innovación y admita la mayor diversidad posible de ideas. Y, sobre todo, que fortalezca la democracia a través de relaciones horizontales dentro de la misma sociedad, involucrando a la mayor cantidad posible de financiadores y de beneficiarios.

Para el Estado esto es vital, porque la sociedad resolverá muchos problemas por sí misma y porque los contribuyentes, al participar en la definición del destino de sus impuestos, se sentirán menos insatisfechos de pagarlos y más comprometidos a coadyuvar con las autoridades en la lucha contra la corrupción.

ANEXO

El legado de Carnegie

Andrew Carnegie (1835 - 1919) inmigró a los Estados Unidos desde Escocia junto con su familia a los trece años. Ascendió rápidamente a través de varios trabajos en una fábrica de tejidos de algodón y a mediados de sus veinte años se convirtió en el superintendente para la Pennsylvania Railroad (Ferrocarriles de Pensilvania). Realizó una serie de inversiones en manufactura de hierro y acero y cuando se retiró, en 1901, su empresa llamada Carnegie Steel Company producía la cuarta parte de todo el acero en los Estados Unidos.

Según la revista Forbes, Carnegie sería el segundo hombre más rico en toda la historia de la humanidad, superado sólo por Rockefeller y con una fortuna que a precios actuales sería de poco más de 290 mil millones de dólares, muy superior a la que en este momento tienen Bill Gates y Carlos Slims juntos, y superior a la de varios monarcas que heredaron imperios.

Pero Carnegie decidió en un momento de su vida que esa enorme fortuna no le serviría de nada si no la empleaba para fines de bien común, y decidió dedicarla a la construcción de bibliotecas públicas, al establecimiento de universidades y colegios, de centros de investigación y laboratorios científicos y de edificaciones públicas como el famoso Carnegie Hall. En un momento llegó a ofrecer una donación al pueblo de Filipinas para que comprara su independencia de España y no cayera en deuda con los Estados Unidos. Esa iniciativa no se concretó pero da cuenta del carácter de Carnegie y de la magnitud de una fortuna que consideró un fideicomiso que debía estar al servicio público. Por supuesto, siendo él quien creó esa fortuna, consideró obvio su derecho a decidir cómo emplearla al servicio de los demás.

El patrimonio de Carnegie, más de 100 años después de su muerte, sigue generando recursos que diversas fundaciones destinan a causas de bien común y de servicio público.

En este ensayo Andrew Carnegie discute la utilidad y necesidad de la filantropía, proponiéndola como un deber de quienes tienen el talento de crear riqueza. Diferencia la filantropía de la limosna y muestra un profundo desprecio por quienes hacen donaciones para calmar su conciencia y evitar molestias, o por quienes pretenden reemplazar los esfuerzos de auto ayuda de la gente, ya que valoraba mucho el trabajo y el esfuerzo propios.

Por supuesto, al leer este documento es necesario recordar que fue escrito a fines del siglo 19 por un hombre de negocios que compartía los prejuicios de la época. Su lenguaje puede resultar provocador hoy, que hemos aprendido la importancia de no ofender a

los demás. Este texto de Carnegie es, en ese sentido, también un testimonio de las ideas predominantes en los Estados Unidos y en la Europa que él vivió. Contiene una fuerte defensa del individualismo, una comprensión de la riqueza como fruto de talentos especiales, y un fuerte compromiso cívico con el bien público.

Pero lo más interesante es, probablemente, que no se limitó a abogar por sus ideas, sino que predicó con el ejemplo, tanto al llevar una vida modesta y sin ostentación, como la que recomendaba a todos, sino sobre todo al donar más del 90% de su patrimonio a causas de servicio público y bienestar común.

ANEXO

Ensayo sobre la Riqueza¹⁷

Andrew Carnegie

El problema de nuestro tiempo es la administración adecuada de la riqueza, de manera que los lazos de hermandad mantengan juntos a los seres humanos, sean ricos o pobres, en una relación armoniosa. A lo largo de los últimos cientos de años las condiciones de la vivencia humana no sólo han sido cambiadas, sino revolucionadas. Antiguamente, no se encontraba mucha diferencia entre la vivienda, vestimenta, alimento y ambiente del jefe y de sus criados. Los Indios están hoy día donde el hombre civilizado se encontraba en ese entonces. Cuando visité a los Sioux, fui llevado al wigwam (carpa o vivienda) del jefe. Tenía la misma apariencia externa que las demás, e incluso por dentro la diferencia era mínima comparada con aquellos de sus guerreros más pobres. Hoy en día, el contraste entre el palacio del millonario y la cabaña del trabajador sirve como medida del cambio que acompaña la civilización. Sin embargo, este cambio no debe ser deplorado sino visto como algo que puede ser beneficioso. Lo que no debería ser solamente bien recibido sino considerado esencial para el progreso de la raza es el hecho de que algunas de esas casas sean hogares para lo más avanzado en las artes y la literatura, y para todas las refinaciones de la civilización, porque eso es mejor a que ninguna lo sea. Esta gran irregularidad es mucho mejor que la pobreza universal. Sin la riqueza no puede haber un Mecenaz¹⁸. La idea de que el pasado era mejor es errónea. Ni el maestro ni los aprendices estaban tan bien situados antes como lo están hoy día. Una recaída a las condiciones antiguas sería desastrosa para ambos - no menos para el aprendiz - y arrastraría a toda la civilización consigo. Pero más allá de que el cambio sea para bien o para mal, está por encima de nosotros, fuera de nuestro alcance para ser alterado; por ende, no nos queda más que aceptarlo y aprovecharlo dentro de lo que se pueda. Es una pérdida de tiempo criticar lo inevitable.

Es fácil ver cómo se ha dado este cambio. Una ilustración servirá para casi todas las fases de la causa. Toda la historia se encuentra en la manufactura de los productos. Se aplica a todas las combinaciones de la industria humana, estimuladas y agrandadas por las invenciones de la era científica. Antes, los artículos eran manufacturados en el núcleo doméstico, o en pequeñas tiendas que formaban parte de la misma vivienda. El maestro y sus aprendices trabajaban lado a lado, éstos últimos viviendo de su maestro, y por tanto sujetos al mismo tipo de condiciones. Cuando estos aprendices se convertían en maestros, había poco o ningún cambio en su modo de vida, y ellos, por su parte, educaban a los aprendices sucesivos de la misma manera. Había, en efecto, igualdad social e incluso política, ya que aquellos que se encontraban involucrados en actividades industriales tenían poca o ninguna voz en el Estado.

17 Publicado originalmente en *North American Review*, CXLVIII (Junio 1889), 653-664, y CXLIX (Diciembre 1889, 682-698). [Nota del editor]

18 Mecenaz: Hombre de Estado romano y patrón de las artes (70?-8 A.C.); amigo de los poetas Horacio y Virgilio

El resultado inevitable de ese tipo de manufactura se reducía a artículos crudos y a precios elevados. Hoy día el mundo obtiene productos de excelente calidad a precios que serían vistos increíbles incluso por la inmediata generación pasada. En el mundo comercial ha habido causas similares que han producido resultados similares, y a través de ello la raza humana ha sido beneficiada. Con el progreso, los pobres disfrutaban de lo que los ricos antes no podían adquirir. Lo que antes eran lujos hoy se han convertido en necesidades. El trabajador industrial de hoy tiene más que lo que el agricultor tenía hace algunas generaciones. El agricultor tiene hoy más lujos que los que tenía el terrateniente, y se encuentra mejor ataviado y dentro de una mejor vivienda. El terrateniente tiene libros y fotografías más únicas e interiores más artísticos que los que el mismo Rey podía obtener antiguamente.

El precio que pagamos por este cambio favorable es indudablemente grande. Juntamos y organizamos a miles de trabajadores en las fábricas, y en la mina, de los cuales el empleador sabe poco o nada, y para quienes es poco más que un mito. Toda interacción entre ellos es casi nula. Se forman castas rígidas y, como es de costumbre, la ignorancia mutua da lugar a una desconfianza mutua. Cada una de las castas tiene poca simpatía hacia la otra, y están listas para menospreciarse mutuamente. Bajo la ley de competencia, el empleador de miles se ve forzado a entrar en las economías más estrictas, dentro de las cuales resaltan las tasas salariales correspondientes a los trabajadores, y frecuentemente hay fricciones entre el empleador y los empleados, entre el capital y el trabajo, entre los ricos y los pobres. La sociedad humana pierde homogeneidad.

El precio que paga la sociedad por la ley de competencia, así como el precio que paga por comodidades baratas y lujos, también es grande; pero las ventajas de esta ley son aún más grandes que su costo - ya que es a esta ley a la que le debemos nuestro maravilloso desarrollo material, al cual acompañan las mejoradas condiciones de vida. Pero más allá de que esta ley sea benigna o no, debemos decir lo mismo de ella que lo que decimos sobre las condiciones a las que nos hemos referido: está aquí; no podemos evadirla; no se ha encontrado ningún tipo de sustituto para ella; y aunque puede que la ley sea ocasionalmente dura con el individuo, es mejor para la raza humana, porque asegura la sobrevivencia de los más aptos en cada área. Es así que no nos queda más que aceptar la gran desigualdad como una condición a la cual debemos adaptarnos; como también hay que admitir la concentración de los negocios, sean industriales o comerciales, en manos de los más competentes; y reconocer en la ley de competencia entre estos no sólo algo que es beneficioso, sino esencial para el futuro del progreso de la raza humana. Partiendo de esto, lo siguiente es procurar un amplio espacio para el ejercicio de habilidades especiales en el comerciante y el fabricante, que deben realizar sus asuntos a grande escala. Este talento para organizarse y administrarse es único entre los hombres, y esto es comprobado por el hecho de que ello invariablemente asegura recompensas enormes para su poseedor, sin importar dónde o bajo qué leyes o condiciones. Aquellos que tienen una amplia experiencia en estos asuntos siempre califican a la persona que posee estos talentos como la primera opción para asociarse sin tomar mucho en cuenta el hecho de cuánto capital pueda tener dicho individuo: esto, debido a que los hombres capaces no tardan en crear capital. El capital desaparece en manos de aquellos que no poseen el talento especial requerido para manejarlo. Quienes tienen más talento para administrar el capital se interesan en

empresas o corporaciones que usan millones; y sólo a través de la estimación del interés simple que se puede obtener sobre el capital invertido, es inevitable que su ingreso exceda su gasto y, por ende, es inevitable su acumulación de riqueza. Tampoco existe un punto medio que estos hombres puedan ocupar, porque la gran empresa manufacturera o comercial que no gana algo de interés sobre su capital pronto entra en bancarrota. O se va hacia adelante o se queda rezagado; es imposible quedarse quieto. El que una empresa sea rentable es una condición esencial para su operación exitosa, incluso que sea lucrativa más allá del interés sobre el capital. Es una ley tan cierta como aquellas mencionadas anteriormente que quienes poseen este talento singular, bajo el juego libre de las fuerzas económicas, terminan necesariamente recibiendo más ingresos de lo que puede ser juiciosamente gastado en sí mismos; y esta ley puede ser tan beneficiosa sobre la raza humana como las otras.

No corresponde realizar objeciones a los cimientos sobre los cuales está basada la sociedad actual, porque el estado de la raza humana está mejor con ellos que con cualquier otro tipo que ha sido probado. Sobre el efecto que pueda tener algún otro sustituto nuevo no podemos estar seguros. El Socialista o Anarquista, que busca volcar el presente estado de las cosas, debe ser visto como un atacante a los cimientos bajo los cuales reposa la misma civilización, porque esta civilización comenzó el día que el hombre capaz y trabajador les dijo a sus compañeros incompetentes y flojos, "si vosotros no sembráis, no segaréis,"¹⁹ y es así que el Comunismo primitivo llegó a su fin, al separar a los zánganos de las abejas. Cualquiera que estudie este tema pronto se verá encarado por la conclusión de que la misma civilización depende de la inviolabilidad de la propiedad - el derecho que tiene el trabajador a sus cientos de dólares en la cuenta de ahorro, e igualmente el derecho legal que tiene el millonario a sus millones. A cada hombre se le debe permitir "vivir seguro, bajo su parra y bajo su higuera,"²⁰ si la sociedad humana ha de seguir avanzando, o incluso permanecer tan avanzada como se encuentra. Para aquellos que proponen sustituir el Comunismo por este intenso Individualismo, la respuesta es entonces: la raza humana lo ha intentado. Todo progreso ocurrido desde ese día bárbarico hasta el tiempo presente ha resultado de su reemplazo. No es el mal, sino el bien el que ha llegado a la raza humana a través de la acumulación de la riqueza por parte de aquellos que han tenido la habilidad y la energía para producirla. Pero incluso si admitimos por un momento que puede ser mejor para la especie humana el descartar sus cimientos presentes, el Individualismo - que es una idea más noble que el hombre trabaje, no sólo para sí mismo, sino para una hermandad de compañeros, y compartir con ellos todos en común... incluso permitir todo esto, y una respuesta suficiente es: esto no es evolución, sino revolución. Ello requiere un cambio en la misma naturaleza humana - un trabajo de eones, incluso si fuera bueno cambiarla, cosa que no podemos saber.

Ello no es viable en nuestros tiempos. Incluso de ser teóricamente deseable, pertenece a otro estrato sociológico de largo éxito. A nosotros nos concierne lo que es practicable ahora - con el siguiente paso posible en nuestra generación y en nuestra época. Es criminal gastar nuestras energías intentando cambiar el problema de raíz, cuando lo

19 "Si vosotros...segaréis": vaga referencia a una imagen común bíblica. Compárese Gálatas 6:7 "...todo lo que el hombre sembrare, eso también segará."

20 "vivir seguro...su higuera": una referencia bíblica a la seguridad y prosperidad del auge del reinado del Rey Salomón. (Véase 1 Reyes 4:25.)

único que podemos lograr fructíferamente es inclinar levemente el árbol universal de la humanidad en la dirección más favorable hacia la producción de buena fruta, dadas las presentes circunstancias. Favorecer la destrucción del Individualismo, la Propiedad Privada, la Ley de Acumulación de Riqueza y la Ley de Competencia sería lo mismo que urgir la destrucción del tipo más alto o mas fuerte de hombre porque falló en alcanzar nuestro ideal; ya que estos son los mayores resultados de la experiencia humana, del suelo en el cual la sociedad ha producido la mejor fruta, hasta ahora. Puede que estas leyes a veces operen de manera desigual o injusta, y puede que frente al Idealista parezcan imperfectas, pero son, como el tipo de hombre más alto, mas veloz o mas fuerte, lo mejor y lo más valioso que la humanidad ha podido lograr hasta ahora.

Si empezamos por admitir que los mejores intereses de la raza humana son promovidos de una manera que inevitablemente otorga riqueza a unos cuantos, la pregunta que uno debe plantearse con urgencia es (y es la única importante): ¿Cuál es el modo apropiado de administrar la riqueza luego de que las leyes sobre las cuales se asienta la civilización la ponen en manos de unos cuantos? Y es a esta gran pregunta que yo creo ofrecer una solución realista. Dese por entendido que las fortunas que son discutidas aquí no son de ninguna manera modestas, y son sumas ahorradas a través de varios años de esfuerzo. Los retornos a estas fortunas son requeridos para el mantenimiento cómodo de las familias. Esto no es riqueza, sino solamente capacidad, que debería ser la meta de adquisición de todos, y que resulta también en el mejor interés de la sociedad.

Es esto entonces lo que se considera como el deber del hombre de riqueza: sentar como ejemplo el vivir de manera modesta y no ostentosa, rechazando el despliegue o extravagancia; proveer de manera moderada para los deseos legítimos de aquellos que dependan de él; y luego de hacerlo, considerar todo ingreso excedente que le llegue simplemente en calidad de fondo de fideicomiso, al que se lo llama a administrar, y estrictamente sujeto a administrar de la manera que él considere más apta para producir los resultados más beneficiosos para la comunidad - y de esa manera convirtiéndose el hombre de riqueza en mero fideicomisario y agente para sus hermanos más pobres, poniendo a su servicio su conocimiento superior, su experiencia, y su habilidad para administrar, haciendo por ellos algo mejor que lo que ellos podrían hacer por cuenta propia.

Aquellos que administran sabiamente deben, en efecto, ser sabios; puesto que uno de los obstáculos más serios para el mejoramiento de nuestra especie es la caridad indiscriminada. Sería mejor para la humanidad que los millones que tienen los ricos sean botados al mar que gastados de manera tal que alienten a los holgazanes, a los borrachos y a los que no lo merecen. De cada mil dólares gastados en supuesta caridad hoy en día, es probable que novecientos cincuenta dólares sean gastados imprudentemente - gastados, en efecto, de manera tal que produzcan los mismos males que se busca mitigar o curar. Un escritor bien conocido de libros filosóficos admitió el otro día que había dado un cuarto de dólar a un hombre que se le acercó mientras él iba a visitar la casa de su amigo. Él no conocía nada de los hábitos de este mendigo, y no conocía el uso que se haría de su dinero; aunque todo parecía indicar que sería gastado de manera inadecuada. Este hombre profesaba ser un discípulo de Herbert

Spencer²¹ sin embargo el cuarto de dólar regalado esa noche probablemente hará más daño que todo el dinero que el donante desconsiderado pueda entregar en verdadera caridad. Con esa acción sólo gratificó sus propios sentimientos, se libró de la molestia - y ese acto fue probablemente uno de los peores y más egoístas de su vida.

Cuando uno se propone ser caritativo, su consideración principal debería ser el ayudar a aquellos que se ayudarán a sí mismos; el proveerles con parte de los medios por los cuales aquellos que deseen mejorar lo hagan; el dar a aquellos que deseen levantarse el apoyo por el cual puedan levantarse; el asistir, pero nunca o rara vez hacerlo todo. Ni el individuo ni la raza humana son mejorados a través de la limosna. Aquellos que merecen ser asistidos, salvo algunos casos excepcionales, rara vez requieren de asistencia...

La mejor manera de beneficiar a la comunidad es poner a su alcance las escaleras a través de las cuales los aspirantes puedan surgir - bibliotecas gratuitas, parques, y medios de recreación, a través de los cuales los hombres son ayudados en cuerpo y mente; obras de arte, que de seguro darán placer y mejorarán el gusto público; e instituciones públicas de varios tipos, que mejorarán la condición general de la gente; devolviendo de esta manera la riqueza excedente a la masa de sus compañeros de la forma mejor calculada para beneficiarlos de manera duradera.

Es de esta manera que yo creo que se solucionará el problema de los ricos y de los pobres. Las leyes de la acumulación serán liberadas, así como las leyes de distribución. El individualismo continuará, pero el millonario será considerado solamente un fideicomisario del pobre, ya que se le habrá confiado por una temporada una gran parte de la riqueza de la comunidad, por lo que deberá administrarla para servicio de la comunidad de mejor manera de lo que hubiera sido posible por cuenta propia. Es así que las mejores mentes habrán alcanzado un estado en el desarrollo de la especie en el cual será evidente que no hay modo de disponer del excedente de riqueza que encomendarla a hombres pensadores y por cuyas manos pasa para usarla para el bien público. Este día ya se acerca. Puede que haya hombres que mueran sin lograr la piedad de sus compañeros, sienten todavía copartícipes en las grandes empresas de negocios desde las cuales su capital no puede ser o no ha sido retirado, y que morirá sin poder ser destinado al uso público. Pero no está lejos el día en el que el hombre que muera dejando atrás suyo millones disponibles de riqueza, cuya administración le era libre en vida, fallecerá "sin ser llorado, ni honrado, ni reconocido,"²² sin importar el uso que deja a la basura que no puede llevar consigo. Sobre esos hombres el veredicto será: "El hombre que muere así de rico, muere desdichado."

Tal es en mi opinión el verdadero evangelio sobre la riqueza, el obedecerlo ayudará a resolver algún día el problema de los ricos y los pobres, y traer "paz en la tierra, entre los hombres de buena voluntad."

21 *Herbert Spencer*: filósofo inglés y teórico social (1820 – 1903). Hizo famosa la expresión "supervivencia del más apto."

22 "unwept, unhonored, and unsung": Carnegie está citando a Sir Walter Scott, *The Lay of the Last Minstrel* (1805).

