

Primera Fase de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París Evaluación a nivel País Bolivia

Resumen Ejecutivo

Estudio realizado por el Equipo de Evaluación de la Declaración París del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Resumen Ejecutivo

Actualmente, Bolivia se encuentra en un proceso de cambio que se inicia el 22 de enero de 2006, con la llegada a la Presidencia de la República de Evo Morales Ayma. Este hito marca el comienzo de una revolución democrática y cultural en el país, que tiene como finalidad desmontar el colonialismo y el neoliberalismo, para lograr un Estado pluricultural y comunitario que permita superar la desigualdad y la exclusión social.

Los postulados anteriores se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia, Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" aprobado mediante D.S. N° 29272 de 12 de septiembre de 2007. Este instrumento de gran legitimidad que busca el "Vivir Bien" se fundamenta en una visión cosmocéntrica¹, expresada a través del encuentro de pueblos y comunidades, respetando la diversidad e identificación cultural.

Las propuestas y las bases del Plan Nacional de Desarrollo son el resultado del conjunto de las demandas del pueblo para construir un Estado pluricultural y comunitario, que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y de los pueblos indígenas emergentes. De esta manera, el Estado como promotor y protagonista del desarrollo productivo, con la articulación y complementariedad de la economía estatal, comunitaria, mixta y privada, busca un equilibrio entre el cambio deseado y la sostenibilidad macroeconómica del país como instrumentos que coadyuvarán a una recuperación de la economía y a una promoción de una mayor justicia social.

¹ Cosmocéntrico se refiere a que el cosmos es el centro de la dinámica espiritual, material, económica, social y política de las comunidades.

El Plan Nacional de Desarrollo cuenta con una visión de corto, mediano y largo plazo, con la intención de direccionar los recursos internos y externos en función de las prioridades nacionales, fortaleciendo un Estado soberano que oriente la acción política, económica y social del país, con un cambio del patrón de desarrollo.

En el marco de los compromisos a nivel internacional, Bolivia junto con 86 países y 25 Organismos Cooperantes suscribió el año 2005 la "Declaración París", en la cual se reconoce la necesidad de incrementar significativamente la eficacia de la Ayuda al Desarrollo para reducir la pobreza y la desigualdad. En este sentido, la Declaración París respalda los esfuerzos que realizan los países y sus Gobiernos para asumir el liderazgo, premisa congruente con los principios expresados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Al respecto, Bolivia forma parte de un grupo de diez países voluntarios para realizar la "Evaluación País de la Declaración de París", la cual pretende estimar y valorar el cambio de conducta de los Cooperantes y del Gobierno a partir de la suscripción de la Declaración París.

Para este objetivo, el presente documento, en principio, muestra un análisis de la cartera vigente de financiamiento externo en Bolivia, que a febrero de 2008 alcanza un monto de \$us 4.271 millones, entre donaciones (40%) y créditos comerciales y concesionales (60%). En este contexto, se puede ver que entre los principales financiadores del país está la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USAID, la Unión Europea (UE), el Banco Mundial (BM), Brasil, Alemania (Kfw y GTZ), Holanda y Japón (JICA).

Asimismo, el sector que cuenta con mayores recursos es Transportes, que absorbe el 40% de los recursos, siendo la principal institución de destino de fondos la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), que se beneficia con el 29% de los mismos.

Cabe señalar que entre los años 2003 y 2007, se produce una reducción importante de la dependencia de recursos externos para proyectos de inversión, pasando de un 62% en el año 2003 a un 36% en el año 2007. Este hecho se explica en parte por el aumento del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en la inversión pública, que en 2007 llega al 31%.

Asimismo, se analizan los resultados de la encuesta 2006 de seguimiento de la Declaración París para Bolivia, que sirvieron como línea de base para la presente evaluación, los cuales muestran avances moderados en cuanto a Apropiación, Gestión por Resultados y Responsabilidad Mutua, debido a que en el año 2006 el Plan Nacional de Desarrollo estaba en la primera fase de implementación y Bolivia no contaba con un sistema de seguimiento y evaluación. Asimismo, no existía una metodología establecida para llevar a cabo el seguimiento en temas de armonización y alineamiento. Los bajos resultados en cuanto a Alineamiento y Armonización se deben a que una gran parte de la actividad apoyada por los donantes estaba desvinculada de los sistemas oficiales de adquisiciones y finanzas públicas y a que el uso de enfoques sectoriales y/o programáticos aún estaba concentrado en pocos sectores como Educación, Defensor del Pueblo y Saneamiento Básico.²

La evaluación de la Declaración París analiza además aspectos cuantitativos y cualitativos de la puesta en práctica de la misma y se realizó mediante entrevistas a la Cooperación Internacional (CI), diversas ONG, miembros del Gobierno Central y representantes de gobiernos locales, que aportaron criterios sobre la claridad, pertinencia y coherencia, a través de un cuestionario.

En este contexto, la percepción acerca de la claridad de los doce indicadores de la Declaración París, es positiva en un 90% para la CI y en un 98% para el Gobierno. Igualmente, existe una buena percepción sobre la pertinencia de los indicadores, evidenciado en un 90% de respuestas positivas de la CI y en un 98% del Gobierno.

En cuanto al compromiso de implementación de la Declaración París, se identificó que este está directamente relacionado al grado de conocimiento y apropiación de la misma por parte de la CI y del Gobierno. Entre otras cosas, se evidenció que existe mayor difusión de la Declaración dentro de las instituciones de la CI, particularmente en el ámbito ejecutivo, a diferencia del gobierno nacional que presenta menor grado de difusión y socialización.

En cuanto al principio de **Apropiación**, el Plan Nacional de Desarrollo cuenta con un alto grado de legitimidad, mostrando así un alto grado de avance.

² Informe País Survey 2006 – OECD

A partir del liderazgo del Gobierno en las políticas nacionales, se ha propiciado un mayor **Alineamiento** de la CI, sobre todo por parte de la cooperación bilateral, continuando los organismos multilaterales con sus sistemas propios, lo cual se evidencia en los convenios de Financiamiento que se suscriben principalmente con el BID y el Banco Mundial, que establecen la utilización de sus propios Sistemas como condicionantes. Asimismo, la comunidad cooperante ha mostrado mayor predisposición para alinearse con las prioridades nacionales. Dicho cambio fue altamente influenciado por dos eventos: la visión de la nueva administración pública, que asume su rol protagónico en la conducción del país, y la iniciativa por parte de la CI de suscribir un código de conducta que invita a los donantes a que autoevalúen sus ventajas comparativas, tomando en consideración la perspectiva de los países receptores, cada vez más enfocados a mejorar la eficacia, reducir los costos de transacción y aliviar la carga administrativa de los países socios.

Asimismo, el Gobierno ha implantado medidas concretas para la coordinación a través del Mecanismo de Coordinación Gobierno – CI, conformado por cinco Mesas: Productiva, Digna, Democrática y Soberana, Armonización y Macroeconómica.

En el caso de los presupuestos plurianuales, la CI cuenta con mecanismos y procedimientos que le permiten establecer estructuras presupuestarias plurianuales diversas, dependiendo de la agencia, y que pueden fluctuar entre dos a cinco años. Por otro lado, el Gobierno se encuentra trabajando en conceptualizar y operativizar un sistema de planificación, elemento necesario para poder implementar el mecanismo de presupuestos plurianuales. Actualmente, la normativa nacional está establecida para presupuestos anuales. El trabajo deberá ser coordinado entre el Ministerio de Planificación para el Desarrollo y el Ministerio de Hacienda, principalmente. Asimismo, se considera como un importante avance la creación del Viceministerio de Planificación Estratégica Plurianual.

En cuanto a **Armonización**, existen avances sobre todo en salud y educación, campos en los que existen mecanismos sectoriales de coordinación establecidos con la CI. En estos casos, los organismos bilaterales se han mostrado más predispuestos a la implementación de enfoques sectoriales y canastas de fondos, al igual que a la realización de misiones e informes conjuntos. Cabe aclarar que cuando se trabaja bajo un enfoque programático, utilizando una canasta de fondos, se hace uso de los sistemas nacionales. Esta condición restringe la participación de las Agencias Multilaterales, que pueden estar predispuestas a participar en el Programa, pero no a formar parte de la canasta, debido a que sus procedimientos internos aún no lo permiten.

En el tema de Gestión por Resultados, considerando la complejidad de la aplicación de la Gestión por Resultados, Bolivia debe profundizar el fortalecimiento de sus capacidades organizativas y tecnológicas en los sistemas de información, planificación, presupuesto plurianual, monitoreo y evaluación.

Por otra parte, los donantes deben realizar esfuerzos conjuntos para apoyar el fortalecimiento de las capacidades de Bolivia mediante el apoyo de cooperación técnica y financiera coordinada.

En este contexto, existen agencias que tienen herramientas enfocadas al seguimiento y evaluación de resultados, estandarizadas para su aplicación a nivel internacional (BID, PNUD y otras). Considerando que esta temática está siendo apropiada al interior de las Agencias de Cooperación, estas herramientas están en proceso de validación y ajustes, situación que tomará varios años, de acuerdo con las características de cada sistema.

Cada Agencia ha desarrollado su propia versión, lo cual puede impedir en el futuro homogeneizar o comparar los resultados. En este sentido, se deben aunar esfuerzos para lograr una mayor coordinación.

Igualmente, El Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Hacienda han generado algunas iniciativas, que se encuentran en proceso de diseño y validación, destinadas a la Gestión por Resultados.

La Declaración París, como parte de los compromisos para incrementar la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), forma parte de la agenda oficial de las agencias de CI, y evidencia un mayor involucramiento del personal de las sedes respecto al de las oficinas locales-nacionales.

Para el Gobierno, la Declaración París debe ser más que solo un compromiso internacional que genere la repercusión necesaria dirigida a acciones vinculantes que impliquen el establecimiento de planes de acción dentro de las distintas instancias gubernamentales.

Finalmente, Bolivia reconoce los avances que la CI realizó en los últimos dos años con el objetivo de mejorar la eficacia de la AOD, pero también considera necesario que la Comunidad Internacional se alinee con los esfuerzos del Gobierno de Bolivia por disminuir las brechas de información para la toma de decisiones. Asimismo, se requiere realizar un trabajo o estudio conjunto acerca de los "Costos de la AOD" en términos de terciarización, delegación de administración, misiones y otros, que disminuyen la cantidad efectiva de ayuda que llega a países de la región y particularmente a Bolivia.